

Ústavný súd Slovenskej republiky
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Právnická fakulta

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

ÚSTAVNÉ DNI

*Tretie funkčné obdobie Ústavného súdu Slovenskej republiky –
VII. ústavné dni*

Košice 2019

Vzor citácie:

Ladislav Orosz – Sabina Grabowska – Tomáš Majerčák (ed.): ÚSTAVNÉ DNI, Tretie funkčné obdobie Ústavného súdu Slovenskej republiky – VII. ústavné dni. Košice: Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky, 2019, 306s. ISBN 978-80-8129-102-9.

Medzinárodný vedecký výbor:

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

Recenzenti:

doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.
doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD.
doc. JUDr. Martin Vernársky, PhD.

©Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky, 2019

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 978-80-8129-102-9

Obsah

Úvod.....	5
Ešte raz k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2017 o súlade uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky o zrušení tzv. „Mečiarových amnestií“ s Ústavou Slovenskej republiky Ivetta Macejková	6
Sloboda prejavu v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva a Ústavného súdu Slovenskej republiky z pohľadu dynamiky vývoja Daniela Švecová.....	24
Súdna rada Slovenskej republiky v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky v období rokov 2007 – 2018 Lenka Praženková.....	45
Konanie o súlade právnych predpisov v rokoch 2007-2018 Ludmila Gajdošíková.....	54
Ústavný súd Slovenskej republiky v III. funkčnom období - hodnotenie zainteresovaného (o sebareflexii a užitočných odkazoch pre nasledovníkov) Ladislav Orosz.....	68
Ústavný súd v prostredí viacerých právnych systémov Eduard Bárány.....	87
Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva a jej vplyv na judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky v treťom funkčnom období Marica Pirošíková.....	94
Powoływanie sędziów sądu konstytucyjnego – przykład słowacki na tle polskim Krzysztof Skotnicki - Andrzej Szmyt.....	112
Obnova konania pred ústavným súdom ako prostriedok ochrany ústavnosti Boris Balog - Livia Trellová.....	125
Tretí ústavný súd: kontinuita či diskontinuita v rozhodovacej činnosti Tomáš Lálík.....	141

Analýza miery súdneho prieskumu v konaní správneho súdu o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy v kontexte relevantnej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky Tibor Seman.....	166
Univerzálne ius cogens a ústavné limity výkonu verejnej moci v judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky Marta Breichová Lapčáková.....	188
Sloboda združovania a rozhodovacia činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky Martina Gajdošová.....	205
Medzinárodné zmluvy a Ústavný súd Slovenskej republiky v treťom funkčnom období Kamil Baraník –Marián Giba.....	241
Ústavné súdnictvo a legislatívna nečinnosť (komparatívny pohľad) Marta Tóthová.....	265
Slnecný štát Tomáš Hubinák.....	281
Variácie demokracie v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky v treťom funkčnom období: Prípadová štúdia kreačných právomocí hlavy štátu Max Steuer.....	293

Úvod

Zborník vedeckých prác, ktorý sa Vám dostáva do rúk je výsledkom vedeckej a tvorivej práce sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky, sudcov všeobecných súdov, uznávaných vedeckých osobností zo Slovenskej akadémie vied, z právnických fakúlt zo Slovenskej republiky a zahraničných právnických fakúlt.

Zborník je tematicky zameraný na tretie funkčné obdobie Ústavného súdu Slovenskej republiky, a to na analýzu a hodnotenie rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky počas tretieho funkčného obdobia, ako aj zmien organizácie, právomoci a personálneho obsadenia Ústavného súdu Slovenskej republiky a ich dopadu na rozhodovaciu činnosť.

Hodnotenie rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky počas tretieho funkčného obdobia bolo aj cieľom medzinárodnej vedeckej konferencie *Tretie funkčné obdobie Ústavného súdu Slovenskej republiky – VII. ústavné dni*, ktorá sa uskutočnila 25. septembra 2017 na Ústavnom súde Slovenskej republiky 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 vystúpili so svojimi príspevkami významné osobnosti právnického života predovšetkým sudcovia Ústavného súdu Slovenskej republiky a všeobecných súdov Slovenskej republiky, zástupcovia Slovenskej akadémie vied, zástupkyňa Slovenskej republiky pred Európskym súdom pre ľudské práva, ako aj významní a uznávaní vedecí a odborníci z právnických fakúlt zo Slovenskej republiky a Poľskej republiky. Výsledky vystupujúcich a diskutujúcich na konferencii sú taktiež premietnuté v jednotlivých prácach tohto zborníka.

Tomáš Majerčák (ed)

**Ešte raz k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky
sp. zn. PL. ÚS 7/2017 o súlade uznesenia Národnej rady
Slovenskej republiky o zrušení tzv. „Mečiarových amnestií“
s Ústavou Slovenskej republiky**

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky

Abstrakt

Jedným z najvýznamnejších rozhodnutí, ktoré Ústavný súd Slovenskej republiky prijal vo svojom treťom funkčnom období, bol nález sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017, ktorým rozhodol o ústavnej súladnosti uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky o zrušení tzv. „Mečiarových amnestií“. Autorka v rámci svojho príspevku najprv približuje tento nález a následne poukazuje na dôvody, ktoré ju viedli k pripojeniu odlišného, resp. doplnujúceho stanoviska k tomuto nálezu, pričom jednotlivé otázky, ktorým sa venuje je možné rozdeliť do piatich hlavných okruhov, resp. oblastí: (1.) Postavenie sudcu v demokracii, (2.) Prečo je zrušenie milosti a amnestie problematické?, (3) Právo a jeho paradoxy, (4.) Prečo Mečiarove amnestie nezrušiť?, (5) Právo na pravdu.

Abstract

One of the most important decisions issued by the Constitutional Court of the Slovak Republic during its third term of office was the finding Ref. No. PL. ÚS 7/2017 of 31 May 2017, which decided on the constitutional compliance of the Resolution of the National Council of the Slovak Republic on the annulment of the so-called "Mečiar's amnesties". In her contribution, the author at first briefs the readers about this finding and then points out the reasons which led her to attach a separate opinion. The individual issues being dealt with can be divided into five main groups such as (1) The role of judges in democracies; (2) Why the annulment of an amnesty is problematic; (3) Law and its paradoxes; (4) Why not annul Meciar's amnesties?; (5) The right to the truth.

Vážené dámy, vážení páni,

dovoľte, aby som Vás všetkých úprimne a srdečne privítala a zároveň Vám poďakovala za to, že ste prijali pozvanie na medzinárodnú vedeckú konferenciu „Ústavný súd Slovenskej republiky v treťom funkčnom období – VII. ústavné dni“, ktorú organizuje Ústavný súd Slovenskej

republiky (ďalej len „ústavný súd“) a Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.

Tak, ako záver každého funkčného obdobia, i blížiaci sa záver tretieho funkčného obdobia ústavného súdu predstavuje príležitosť bilancovať, zastaviť sa a zamyslieť sa nad rozhodovacou činnosťou ústavného súdu.

V tejto súvislosti sa pritom nedá nespomenúť, že ústavný súd sa v treťom funkčnom období musel vysporiadať s omnoho vyšším nápadom, než aký bol v minulosti, pričom len pre ilustráciu možno v krátkosti poukázať na porovnanie medzi jednotlivými funkčnými obdobiami ústavného súdu:

V prvom funkčnom období bolo ústavnému súdu doručených celkovo 4998 podaní.

V druhom funkčnom období bolo ústavnému súdu doručených celkovo 12 554 podaní, pričom celkový počet rozhodnutých podaní za celé druhé funkčné obdobie bol 11 561.

V treťom funkčnom období ústavného súdu bolo zatiaľ doručených vyše 146 000 podaní, pričom počas tretieho funkčného obdobia bol k 31. decembru 2017 priemerný počet rozhodnutých podaní pripadajúcich na jedného sudcu 12 191. Z uvedeného vyplýva, že počas tretieho funkčného obdobia jeden sudca ústavného súdu rozhodol v priemere viac vecí ako spolu všetci sudcovia ústavného súdu počas celého druhého funkčného obdobia ústavného súdu.

Dôležitých rozhodnutí, ktoré ústavný súd vo svojom treťom funkčnom období prijal a o ktorých by sa dalo bližšie hovoriť, je pritom nepreberné množstvo. Osobne za prelomové považujem predovšetkým nasledujúce:

- Nález sp. zn. PL. ÚS 12/01 zo 4. decembra 2007, ktorým ústavný súd rozhodoval o otázke ústavnej súladnosti právnej úpravy, ktorá umožňuje umelé prerušenie tehotenstva na požiadanie do 12. týždňa tehotenstva.
- Nález sp. zn. PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2014, ktorým ústavný súd rozhodoval o otázke ústavnej súladnosti predmetu referenda.
- Nález sp. zn. PL. ÚS 17/08 z 20. mája 2009, ktorým ústavný súd rozhodoval o otázke ústavnej súladnosti právnej úpravy Špeciálneho súdu.
- Séria troch rozhodnutí (nález sp. zn. III. ÚS 571/2014 zo 17. marca 2015, uznesenie sp. zn. PL. ÚS 45/2015 z 28. októbra 2015, nález sp. zn. I. ÚS 575/2016 zo 6. decembra 2017), ktorými ústavný súd rozhodoval o otázke povinnosti prezidenta Slovenskej republiky vymenovať sudcov

ústavného súdu z kandidátov predložených mu Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“).

- Nález sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017, ktorým ústavný súd rozhodoval o otázke ústavnej súladnosti uznesenia národnej rady o zrušení tzv. „Mečiarových amnestií“¹.

Vážené dámy, vážení páni,

v rámci môjho príspevku by som rada aspoň v krátkosti priblížila posledné z citovaných rozhodnutí, t. j. rozhodnutie týkajúce sa zrušenia tzv. „Mečiarových amnestií“, ako aj dôvody, ktoré ma viedli k pripojeniu odlišného, resp. doplňujúceho stanoviska k tomuto rozhodnutiu ústavného súdu.

I. Novela ústavy

Prvým krokom k samotnému zrušeniu tzv. „Mečiarových amnestií“ národnou radou a následne k ústavnému prieskumu tohto zrušenia ústavným súdom bolo prijatie ústavného zákona č. 71/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/ 1992 Zb. v znení neskorších predpisov, ktorý s účinnosťou od 4. apríla 2017 zakotvil v čl. 86 písm. i) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) právomoc národnej rady rozhodnúť trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov národnej rady 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. Tento ústavný zákon zároveň s účinnosťou od 4. apríla 2017 zakotvil v čl. 129a ústavy právomoc ústavného súdu *ex offio*, t. j. bez návrhu rozhodovať o súlade uznesenia národnej rady o zrušení amnestie alebo individuálnej milosti prijatého podľa čl. 86 písm. i) ústavy s ústavou, a to v lehote 60 dní odo dňa začatia konania.

V zmysle predmetnej právnej úpravy ústavný súd môže v tejto šesťdesiatdňovej lehote buď nálezom vysloviť, že uznesenie národnej rady o zrušení amnestie alebo individuálnej milosti je v súlade s ústavou, alebo ústavný súd môže nálezom vysloviť, že uznesenie národnej rady o zrušení

¹ Pod slovným spojením „Mečiarove amnestie“ mám na mysli články V a VI rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky z 3. marca 1998 o amnestii uverejneného pod č. 55/1998 Z. z. a rozhodnutie predsedu vlády Slovenskej republiky zo 7. júla 1998 o amnestii uverejnené pod č. 214/1998 Z. z., pričom pre stručnosť zahrniem do tohto pojmu aj milosť udelenú prezidentom Kováčom Michalovi Kováčovi ml. – rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky v konaní o milosť pre obvineného č. k. 3573/96-72-2417 z 12. decembra 1997.

amnestie alebo individuálnej milosti nie je v súlade s ústavou. V prípade, ak by ústavný súd v šesťdesiatdňovej lehote nestihol rozhodnúť, tak konanie o súlade uznesenia národnej rady o zrušení amnestie alebo individuálnej milosti uznesením zastaví. Konanie o súlade uznesenia národnej rady o zrušení amnestie alebo individuálnej milosti sa zastaví aj v prípade, ak by sa ústavný súd vo veci podľa čl. 129a ústavy neuzniesol nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov.

II. Uznesenie národnej rady

Národná rada následne 5. apríla 2017 prijala uznesenie č. 570, ktorým zrušila rozhodnutia predsedu vlády Vladimíra Mečiara o amnestii z 3. marca 1998 a zo 7. júla 1998 (resp. v prípade rozhodnutia o amnestii z 3. marca 1998 len jeho časti – články V a VI) a rozhodnutie prezidenta Michala Kováča o udelení milosti Michalovi Kováčovi ml. z 12. decembra 1997.

Toto uznesenie národnej rady bolo následne 6. apríla 2017 vyhlásené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 74/2017 Z. z., pričom v zmysle čl. 129a ústavy týmto dňom začalo aj pred ústavným súdom ex offo konanie o súlade tohto uznesenia národnej rady s ústavou.

III. Nález ústavného súdu

Dňa 31. mája 2017 plénum ústavného súdu nálezom sp. zn. PL. ÚS 7/2017 rozhodlo, že uznesenie národnej rady 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 č. 55/1998 Z. z., rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky zo 7. júla 1998 o amnestii uverejneného pod č. 214/1998 Z. z. a rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky v konaní o milosť pre obvineného č. k. 3573/96-72-2417 z 12. decembra 1997 je v súlade s ústavou.

Možno zhrnúť, že v rámci nálezu sp. zn. PL. ÚS 7/2017 ústavný súd po vymedzení základných východísk pre rozhodovanie vykonal ústavný prieskum preskúmaného uznesenia národnej rady, podstatou ktorého bolo:

1. Formulovanie autoritatívneho záveru k tomu, či zrušenými rozhodnutiami Vladimíra Mečiara o amnestiách a zrušeným rozhodnutím Michala Kováča o udelení milosti došlo, resp. mohlo dôjsť k porušeniu niektorých ústavných princípov demokratického a právneho štátu.
2. Formulovanie autoritatívneho záveru k tomu, či došlo, resp. mohlo dôjsť k porušeniu ústavných princípov demokratického a právneho štátu

preskúmaným uznesením národnej rady. Inak povedané, formulovanie autoritatívneho záveru k tomu, či je z ústavného hľadiska akceptovateľné a udržateľné, že predmetné amnestie a milosť boli preskúmaným uznesením národnej rady zrušené.

3. Následné vyváženie (vyvažovanie) dotknutých ústavných princípov, ktorého výsledok predstavuje základné východisko pre rozhodnutie ústavného súdu v tejto veci.

Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd po vykonaní ústavného prieskumu založeného na vyvažovaní dotknutých ústavných princípov demokratického a právneho štátu dospel k nasledujúcim záverom:

Pokiaľ ide o časti preskúmaného uznesenia národnej rady, ktoré sa týkajú zrušenia rozhodnutí predsedu vlády o amnestii na skutky súvisiace s prípravou a vykonaním referenda vyhláseného na 23. a 24. máj 1997, ústavný súd dospel k záveru, že predseda vlády pri amnestovaní skutkov súvisiacich s referendom vyhláseným na 23. a 24. máj 1997 konal v zjavnom rozpore s ústavným princípom zákazu svojvôle, ktorý predstavuje kategorický imperatív pre výkon akejkoľvek verejnej funkcie, pričom amnestoval zároveň také konanie svojho ministra a politického stúpenca, ktorým došlo k neprípustnému zásahu do princípu suverenity ľudu, ktorý je imanentnou súčasťou demokratického štátu, čím zároveň porušil ústavou garantované práva minimálne všetkých tých občanov, ktorí sa prostredníctvom petície domáhali vyhlásenia referenda o priamej voľbe prezidenta. Je zjavné, že išlo o samo-amnestiu, ktorou došlo k neprípustnému zásahu aj do ďalších princípov demokratického a právneho štátu (princípu del'by moci, princípu transparentnosti a verejnej kontrolovateľnosti výkonu verejnej moci, princípu demokratickej legitimacy, ako aj princípu právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok). Na druhej strane ústavný súd konštatoval, že preskúmaným uznesením národnej rady došlo k zásahu do právnej istoty dotknutých (amnestovaných) osôb.

Podľa názoru ústavného súdu pri objektívnom vyvažovaní dotknutých ústavných princípov nemôže obstať uprednostňovanie právnej istoty osôb dôvodne podozrivých zo spáchania závažných trestných činov. Na tomto základe ústavný súd rozhodol, že preskúmané uznesenie národnej rady je v častiach, ktorými zrušilo rozhodnutia predsedu vlády o amnestiách na skutky súvisiace s prípravou a vykonaním referenda vyhláseného na 23. a 24. máj 1997, v súlade s ústavou.

Pokiaľ ide o časti preskúmaného uznesenia národnej rady, ktoré sa týkajú zrušenia rozhodnutí predsedu vlády o amnestii na skutky súvisiace

so zavlčením Michala Kováča ml. do cudziny, ústavný súd dospel k záveru, že amnestovaním skutkov súvisiacich so zavlčením Michala Kováča ml. do cudziny predseda vlády porušil princíp zákazu svojvôle, princíp legality, princíp ochrany ľudských práv a základných hodnôt v spojení s princípom rešpektovania medzinárodných záväzkov, princíp deľby moci, princíp transparentnosti a verejnej kontrolovateľnosti výkonu verejnej moci a princíp právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok. Na druhej strane ústavný súd konštatoval, že preskúmaným uznesením národnej rady došlo k zásahu do právnej istoty dotknutých (amnestovaných) osôb.

Na základe vzájomného vyvažovania dotknutých princípov demokratického a právneho štátu a poukazujúc na svoj predchádzajúci záver o nemožnosti uprednostňovania právnej istoty osôb dôvodne podozrivých zo spáchania závažných trestných činov, ako aj poukazujúc na kľúčový princíp materiálne chápaného právneho štátu – princíp spravodlivosti, ktorý predstavuje základné východisko pre výkon súdnej moci, ústavný súd dospel k záveru, že preskúmané uznesenie národnej rady je v častiach, ktorými zrušilo rozhodnutia predsedu vlády o amnestiách na skutky súvisiace so zavlčením Michala Kováča ml. do cudziny, v súlade s ústavou.

Pokiaľ ide o časť preskúmaného uznesenia národnej rady, ktoré sa týka zrušenia milosti udelenej Michalovi Kováčovi ml., ústavný súd konštatoval, že udelenie milosti prezidentom vlastnému synovi objektívne vyvoláva podozrenie, že prezident uprednostnil osobný záujem, resp. záujem blízkej osoby pred verejným záujmom na stíhaní páchatel'ov trestných činov. Na tomto základe možno vyhodnotiť derogované rozhodnutie prezidenta Michala Kováča ako také, ktoré sa vyznačuje prvkami svojvôle, resp. zneužitia právomoci. Na druhej strane ústavný súd konštatoval, že zrušením rozhodnutia o milosti došlo k zásahu do právnej istoty Michala Kováča ml.

Ústavný súd pri posudzovaní ústavnej akceptovateľnosti tejto časti preskúmaného uznesenia národnej rady vzal na zreteľ, že spoločným menovateľom preskúmaných rozhodnutí predsedu vlády o amnestiách, resp. milosti prezidenta bol politický zápas medzi vtedajším prezidentom Michalom Kováčom a predsedom vlády Vladimírom Mečiarom, a zároveň akceptoval aj argument národnej rady o potrebe uplatniť „rovnaký meter“ na rozhodnutia, ktoré boli vydané v kontroverznom období konca 90. rokov. Ústavný súd preto rozhodol, že aj táto časť preskúmaného uznesenia národnej rady je v súlade s ústavou.

Vychádzajúc z uvedených východísk, ústavný súd rozhodol, že preskúmané uznesenie národnej rady je v súlade s ústavou.

K výroku predmetného nálezu pripojili odlišné stanovisko sudcovia Milan Lalík a Peter Brňák.

K odôvodneniu predmetného nálezu pripojili odlišné stanovisko sudcovia Ivetta Macejková, Ľudmila Gajdošíková a Lajos Mészáros.

IV. Dopĺňujúce stanovisko k nálezu

I keď som za výrok predmetného nálezu hlasovala, považovala som za potrebné pripojiť k nemu odlišné, resp. dopĺňujúce stanovisko, v ktorom som sa venovala niektorým aspektom môjho rozhodovania vo veci tzv. Mečiarových amnestií. Išlo o také aspekty veci, ktoré pre mňa mali osobitný význam a ktoré som považovala za potrebné doplniť k textu väčšinového rozhodnutia pléna ústavného súdu.

Sčasti som sa pritom zaoberala aj témami, ktoré sú veľmi subjektívne, pretože sa týkajú postavenia sudcu a jeho vnútorného uvažovania. Urobila som tak preto, že práve v tomto mimoriadnom prípade som považovala za potrebné zmieniť sa aj o tejto stránke práce sudcu, iba tak totiž možno získať ucelený obraz o dôvodoch, ktoré ma viedli k môjmu nie jednoduchému rozhodnutiu podporiť väčšinové rozhodnutie pléna ústavného súdu. Moje dopĺňujúce stanovisko tak malo prispieť k tomu, aby moje rozhodnutie bolo zrozumiteľné a jeho odôvodnenie autentické a presvedčivé.

Jednotlivé otázky, resp. aspekty, ktorým som sa v rámci môjho dopĺňujúceho stanoviska venovala a ktoré by som rada v krátkosti priblížila aj v rámci môjho príspevku, je s istým zjednodušením možné rozdeliť do piatich hlavných okruhov, resp. oblastí:

- 1) Postavenie sudcu v demokracii
- 2) Prečo je zrušenie milosti a amnestie problematické?
- 3) Právo a jeho paradoxy
- 4) Prečo Mečiarove amnestie nezrušiť?
- 5) Právo na pravdu

1) Postavenie sudcu v demokracii

V prípade zrušenia Mečiarových amnestií sa jednoducho nemôžem vyhnúť úvahe, aké je moje postavenie ako sudcu v demokratickej spoločnosti. Príčina je jednoduchá, ľud prostredníctvom svojich zástupcov v národnej rade rozhodol, že amnestie a milosť majú byť zrušené. Rozhodol tak ústavnou väčšinou a zrejme len málokedy v histórii Slovenskej republiky bola táto väčšina taká výrazná. Okrem toho žiaden sudca nežije

v izolovanom svete, preto vnímam prieskumy verejnej mienky, rôzne petície, novinové články, diskusie, vyhlásenia politikov a právnikov a tiež verejné zhromaždenia, ktoré veľmi naliehavo zdôrazňujú, že väčšina spoločnosti si želá, aby boli amnestie zrušené.

Ako mám teda v tejto situácii rozhodnúť? A ak by som sa rozhodla pre zachovanie amnestií, nepôjde o popretie demokratického princípu zakotveného v našej ústave, podľa ktorej štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo (čl. 2 ods. 1 ústavy)? Ako by som sa teda vôbec mohla proti tomuto rozhodnutiu postaviť a nestratiť pritom dôveru verejnosti?

Zodpovedanie položenej otázky je zdanlivo paradoxné. Sudcovia v demokraciách si totiž dôveru verejnosti nikdy nemôžu získať tým, že sa snažia o popularitu a sledujú nálady spoločnosti. Túto dôveru môžu nadobudnúť iba tak, že budú rozhodovať v súlade s právom, a to bez ohľadu na skutočnosť, aký je názor verejnosti.² Verejnosť musí vedieť, že sudca je pri svojom rozhodnutí nezávislý, nestranný, objektívny a spravodlivý, a potom môže prijať aj také rozhodnutie, ktoré bude možno nepopulárne, napriek tomu však rešpektované. Napokon, demokracia nie je tyraniou väčšiny, sama si uvedomuje svoju nedokonalosť a zraniteľnosť menšín, preto do ústavy v záujme ochrany princípu právneho štátu zakotvuje poistky pred zneužitím moci, a to aj (v tomto konkrétnom prípade) v podobe možnosti ústavného súdu rozhodnúť o (ne)zrušení amnestií. Po zvážení týchto argumentov som pristupovala k rozhodnutiu vo veci zrušenia Mečiarových amnestií s vedomím, že moje rozhodnutie *nesmie* byť vopred určené tlakom alebo dokonca nátlakom verejnosti, ktorý v danom prípade veľmi citlivo vnímam, musí byť však jasné, pochopiteľné a predovšetkým v súlade s ústavou, aby bolo aj *legitímne*.

Zaväzuje ma k tomu aj sľub, ktorý som ako sudkyňa ústavného súdu zložila a ktorým som sa zaviazala rozhodovať podľa svojho najlepšieho presvedčenia, nezávisle a nestranne v záujme ochrany neporušiteľnosti prirodzených práv človeka a práv občana, ale aj princípov právneho štátu.³

² Barak, Aharon: „A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy“ (2002). Faculty Scholarship Series. Paper 3692. Dostupné na internete: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/3692>. s. 59 a 60.

³ Podľa čl. 134 ods. 4 ústavy sudca ústavného súdu skladá do rúk prezidenta Slovenskej republiky tento sľub: „Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem chrániť neporušiteľnosť prirodzených práv človeka a práv občana, chrániť princípy právneho štátu, spravovať sa ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktoré Slovenská

2) Prečo je zrušenie milosti a amnestie problematické?

Uvedenú otázku je potrebné zodpovedať s prihliadnutím na charakter milosti a amnestie, ktorý je jednoznačne vyjadrený aj v judikatúre ústavného súdu: „*Udeľovanie milosti nie je súčasťou základných práv a slobôd a nejde ani o právny inštitút, na ktorý by si občan Slovenskej republiky mohol nárokovať.*“ (sp. zn. PL. ÚS 8/97, s. 16). Uvedené platí v celom rozsahu aj pre amnestiu.

Ak teda milosť a amnestia samy osebe nie sú ľudským právom a nie je možné si ich nárokovať, je naozaj na zváženie, prečo by ich zrušenie malo byť takou závažnou témou.

Dôvodom je však **princíp právnej istoty, ochrana legitímnych očakávaní a nadobudnutých práv pred retroaktívnymi zásahmi do nich**. Vysvetliť to možno napríklad poukazom na polemiku vedenú odbornou verejnosťou, ktorej podstatu možno zhrnúť tak, či je v právnom štáte vôbec predstaviteľné, ak je konkrétnej osobe odpustený uložený trest (alebo jeho časť), aby po uplynutí (napríklad) dvadsiatich rokov bezúhonného života národná rada, resp. ústavný súd rozhodol, že trest sa predsa len vykoná.⁴ Od udelenia milosti či amnestie jej adresát legitímne očakáva, že nebude následne zrušená, t. j. nebudú mu odňaté milosťou alebo amnestiou nadobudnuté, resp. zachované práva (toto legitímne očakávanie bolo ešte oveľa silnejšie v prípadoch milostí a amnestií udelených pred novelou ústavy vykonanou ústavným zákonom č. 71/2017 Z. z.⁵). Plynutím času sa legitímne očakávanie a práva dotknutej osoby ešte posilňujú. Vyplýva to z dôležitosti právnej istoty ako jednej z hodnôt právneho štátu. Vyjadrené slovami Gustava Radbrucha: „*Potreba právnej istoty ale môže viesť aj k tomu, že faktické pomery sa stávajú pomermi právnymi, ba dokonca nanajvýš paradoxným spôsobom k tomu, že z bezprávia sa stane právo.*“⁶

republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a rozhodovať podľa svojho najlepšieho presvedčenia, nezávisle a nestranne.“

⁴ Napr. dostupné na internete: <<https://dennikn.sk/721421/ake-su-moznosti-a-dosledky-ak-bude-o-amnestiach-rozhodovat-ustavny-sud/>>.

⁵ 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 zrušiť rozhodnutie prezidenta o udelení milosti alebo vyhlásení amnestie v prípade jeho rozporu s princípom demokratického a právneho štátu a súčasne podriadil takéto rozhodnutie národnej rady (prijaté ústavnou väčšinou) kontrole ústavného súdu.

⁶ Radbruch, G. O napätí medzi účely práva. Wolters Kluwer, 2012 (preklad Libor Hanuš). s. 148.

Typickým príkladom uvedeného záveru sú v občianskom práve inštitúty premlčania a preklúzie a v práve trestnom premlčanie trestného stíhania a premlčanie výkonu trestu. Plynutie času a s tým spojená právna istota a nadobudnuté práva majú preto v právnom štáte *zásadný* význam. Adresát milosti alebo amnestie, ktorý ňou udelené práva využíva po dobu takmer dvadsiatich rokov, sa totiž legitímne môže subjektívne cítiť ako „obeť svojvôle“, ak po uplynutí tohto obdobia dôjde k jej zrušeniu. Uvedené platí aj v prípade pochybností o „právnej čistote“ udelenej amnestie či milosti (z bezprávia sa stáva právo).

Uvedené sa týka milostí a amnestií všeobecne, teda aj tých, ku ktorých zrušeniu by mohlo dôjsť v budúcnosti. V prípade Mečiarových amnestií je *navyše* potrebné vyrovnať sa aj s ďalšou veľmi vážnou skutočnosťou, a to *pravou trestnoprávnou retroaktivitou zakotvenou v samotnej ústave, ktorá je v neprospech adresátov*.

Ustanovenie čl. 154f ústavy má totiž presne tento charakter. Treba mať na pamäti, že sporné amnestie, resp. milosť podľa vtedy platného Trestného poriadku⁷, znamenali, že adresátov bolo možné stíhať len s ich súhlasom, avšak aj v prípade, ak by s trestným stíhaním súhlasili a ak by súd dospel k záveru o ich vine, *nebolo by im možné uložiť trest*. Preto možno konštatovať, že sporné amnestie a milosť mali v časti týkajúcej sa možnosti trestného stíhania povahu procesnoprávnej prekážky, ktorú však mohol odstrániť len samotný adresát, zatiaľ čo v časti udelenia trestu mali povahu *hmotnoprávnu*.⁸ Na základe čl. 154f ústavy však možno novú právnu úpravu použiť *spätne* na zrušenie *výlučne*⁹ Mečiarových amnestií, v dôsledku čoho sa retroaktívne konštituuje právny stav, že ak by súdy rozhodli o vine, budú môcť uložiť aj predtým vylúčený trest. Vzhľadom na uvedené sa preto nestotožňujem s názorom, že rozhodnutia o zrušení amnestií/milosti tvoria len procesno-právnu prekážku trestného stíhania dotknutých osôb.

V súvislosti s týmito skutočnosťami poukazujem na judikatúru nášho ústavného súdu: *«V ústavnom poriadku Slovenskej republiky je výslovný zákaz retroaktivity pre oblasť trestného práva hmotného upravený v čl. 50 ods. 6 ústavy. Zákaz retroaktivity možno vyvodit' aj z čl. 1 ústavy, podľa*

⁷ Zákon č. 141/1961 Zb. o trestnom konaní súdnom (trestný poriadok) v znení neskorších predpisov.

⁸ Musil, J., Kratochvíl, V., Šámal, P. Kurs trestního práva. Trestní právo procesní. C. H. Beck, 1999. s. 588.

⁹ Ide o učebnicový príklad tzv. „ad hoc“ legislatívy.

ktorého Slovenská republika je právnym štátom. Ústavný súd Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky pri tvorbe svojej doktríny formuloval názor, že „princípy právneho štátu a právnej istoty vyžadujú, aby bol každý ústavne možný prípad retroaktivity výslovne obsiahnutý v ústave, resp. v zákone a aby sa vyriešili s tým spojené prípady tak, aby nadobudnuté práva boli riadne chránené“ (sp. zn. PL. ÚS 78/92, Ústavný súd ČSFR, Zbierka uznesení a nálezov 1992, č. 15).» (z rozhodnutia ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 3/00).

Predmetné rozhodnutie pritom treba chápať tak, že retroaktivita je možná aj v trestnom práve, zásadne však **len v prospech** dotknutej osoby, o čom svedčí aj samotný čl. 50 ods. 6 ústavy, v zmysle ktorého „*Trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Neskorší zákon sa použije, ak je to pre páchatel'a priaznivejší.*“.

Právomoc národnej rady spätne (retroaktívne) bez časového obmedzenia zrušiť rozhodnutie o milosti alebo amnestii sa preto nevyhnutne dostáva do značného napätia s princípmi demokratického a právneho štátu, konkrétne princípom právnej istoty a zákazom retroaktivity v trestnom práve v neprospech dotknutej osoby, ktorého účelom je zase ochrana základných práv a slobôd tejto osoby pred zásahmi do nich uplatnením prostriedkov a inštitútov trestného práva v duchu vytvorenia účinných právnych garancií ochrany slobody jednotlivca pred štátnou mocou.

3) Právo a jeho paradoxy

Z uvedeného vyplýva jednoznačný záver, že Mečiarove amnestie by nemali byť zrušené. Tu však treba upozorniť na skutočnosť, ktorá môže byť pre mnohých (a to predovšetkým pre ľudí s neprávnickým vzdelaním či zázemím) **nepochopiteľná**. Aj v tomto prípade totiž existujú dve odlišné, avšak právne odôvodniteľné riešenia.¹⁰ Tento záver možno demonštrovať na rozhodnutiach dvoch súdov v rôznych krajinách v dvoch podobných veciach.

V Maďarsku ústavný súd vyhlásil za protiústavný tzv. Zetényiho zákon prijatý v roku 1991, ktorý umožňoval stíhať trestné činy, ku ktorým došlo v súvislosti s potlačením revolúcie v roku 1956. Ústavný súd tu

¹⁰ Barak, Aharon: „A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy“ (2002). Faculty Scholarship Series. Paper 3692. Dostupné na internete: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/3692>. s. 22.

v podstate vyslovil názor, že zákaz retroaktivity znemožňuje rozšíriť spätne hranice časovej pôsobnosti zákona, a to dokonca aj vtedy, ak by tie najhoršie zločiny nemali byť potrestané.

Na druhej strane však v Spolkovej republike Nemecko Krajinský súd v Berlíne vo veci strelby pohraničnej stráže na ľudí pokúšajúcich sa prekonať Berlínsky múr rozhodol, že hoci formálne sa postup pohraničníkov v tom čase považoval za právo, bol v protiklade so základmi prirodzenej spravodlivosti platnej aj vo vtedajšej Nemeckej demokratickej republike. Toto rozhodnutie bolo jednoznačne inšpirované predchádzajúcimi rozhodnutiami Spolkového ústavného súdu Nemecka, ktoré za určitých okolností pozdvihujú princíp materiálnej spravodlivosti nad princíp právnej istoty.¹¹

O tom, že aj v prípade Mečiarových amnestií je právne možné ich zrušenie, napokon hovorí aj odôvodnenie väčšinového rozhodnutia pléna ústavného súdu. Musím však tiež otvorene povedať, že aj napriek tejto skutočnosti moje pochybnosti o správnosti zrušenia amnestií neboli celkom rozptýlené. V nasledujúcej časti uvediem prečo.

4) Prečo Mečiarove amnestie nezrušiť?

V prvom rade je potrebné sa vrátiť k už spomenutému princípu právnej istoty, z ktorého vyplýva zákaz pravej retroaktivity v neprospech dotknutých subjektov práva, ktorý má v trestnom práve osobitný význam a je ústavne ukotvený v čl. 50 ods. 6 ústavy. Ako bývalá trestná sudkyňa ho nemôžem opomenúť, pretože je takpovediac súčasťou mojej sudcovskej DNA.

Tento princíp je dôležitý preto, že chráni pred najzávažnejšími zásahmi do základných práv a slobôd prostriedkami trestného práva, osobitne pred zásahmi do osobnej slobody. Pripomínam, že ústavný sudca je (aj v zmysle sľubu, ktorý zložil) povinný chrániť **prirodzené práva** (čl. 134 ods. 4 ústavy), ktoré ústavodarca netvorí ani ich nemôže rušiť, ale ich v demokratickom a právnom štáte musí nachádzať a rešpektovať. V tejto súvislosti možno citovať z judikatúry ústavného súdu: „**Zásady uvedené v čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy v súhrne vyjadrujú podstatu základných práv ako prirodzených práv človeka a majú univerzálny charakter.**“ (z rozhodnutia vo veci sp. zn. PL. ÚS 3/03). Prirodzeným právom je aj osobná sloboda, do ktorej by prípadné uloženie trestu jej odňatia, predtým amnestiou

¹¹ Bröstl. A. Právny štát. Medes, s. r. o., 1995. s. 81 až 85.

vylúčené, celkom isto zasiahlo. Nie je tu teda možné prijať veľmi zjednodušujúce stanovisko, v zmysle ktorého je potrebné rešpektovať retroaktivitu *len* preto, že je zakotvená v ústave.

Uvedenú skutočnosť potvrdzuje aj judikatúra ľudskoprávných súdov. Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) vo svojom rozhodnutí Lexa proti Slovensku uviedol, že retroaktívne zrušenie amnestií vo všeobecnosti nie je prípustné a bolo by v rozpore s princípom právnej istoty a zásadou zákazu retroaktivity v trestnom práve.¹²

Na toto rozhodnutie nadviazal aj Ústavný súd Českej republiky nálezhom sp. zn. Pl. ÚS 4/13 z 5. marca 2013, v ktorom uviedol: *«Že amnestijní rozhodnutí není odstranitelné, lze dovodit i z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Lexa proti Slovenské republice ze dne 23. 9. 2008, stížnost č. 54334/00, a pokud se jej dovolávají i navrhovatelé, pohybují se zjevně mimo jakkoli rozhodný kontext. V § 131 rozsudku je ku příkladu uvedeno, že „[z]a těchto okolností Soud nenachází důvody pro to, aby zpochybnil výše uvedený výklad příslušných ustanovení ústavy, podle kterého tyto vylučují možnost zrušení dřívějšího rozhodnutí o amnestii. Dále uvádí, že zrušení nepodmíněných opatření týkajících se udělení dobrodiní není ve všeobecnosti akceptované právem, praxí ani převládajícími právními názory v jiných smluvních státech Úmluvy“.* Evropský soud pro lidská práva zde odkazuje i na § 95 svého rozsudku, ve kterém shrnuje „právo, praxi a právní názory v jiných státech“ a v němž zaznamenává, že „[p]okud jde o amnestie, jejich retroaktivní zrušení všeobecnosti není přípustné, když jsou přijímané v podobě legislativního aktu a jejich zrušení by bylo v rozporu s principem právní jistoty a zásadou zákazu retroaktivity v trestním právu“. Zcela shodně působí i předcházející usnesení sp. zn. I. ÚS 30/99 ze dne 28. 6. 1999, jímž Ústavní soud Slovenské republiky vyložil čl. 102 odst. 1 písm. i) Ústavy Slovenské republiky tak, že součástí práva prezidenta udělit amnestii není jeho oprávnění „jakýmkoli způsobem měnit rozhodnutí o amnestii už uveřejněné ve Sbírce zákonů Slovenské republiky“, a totéž plyne nepřímě i z rozhodnutí Nejvyššího soudu Argentiny ze dne 13. 7. 2007 ve věci Mazzeo a ostatní, jestliže přípustnost opaku zde byla dovozena ve zcela výjimečných politicko-historických poměrech pro milosti udělené prezidentským dekretem některým vojenským představitelům státu z období diktatury v letech 1976 až 1983 s argumentem, že znemožnily potrestání „zločinů proti lidskosti“, které „s ohledem na mezinárodní závazek“ bylo naopak v tamní situaci nutné

¹² Pozri rozsudok ESLP vo veci Lexa proti Slovensku, sťažnosť č. 54334/00, bod 95 odôvodnenia rozsudku.

vyšetriť a potrestat (podobne viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 11. 2012 ve věci Marguš v. Chorvatsko, stížnost č. 4455/10).»

Judikatura súdov spomínaná v závere uvedenej citácie síce pripúšťa zrušenie alebo „prelomenie“ amnestií, avšak len v mimoriadnych prípadoch týkajúcich sa vojnových zločinov, zločinov proti ľudskosti alebo najzávažnejších prípadov porušenia ľudských práv. Obdobné závery vyplývajú aj z rozhodnutí Inter-amerického súdu pre ľudské práva vo veciach *Barrios Altos proti Peru*, *Almonacid-Arellano a ďalší proti Chile*, *Gelman proti Uruguayu* a ďalších.

V tejto súvislosti možno mať legitímne pochybnosti o tom, či povaha trestných činov, ktorých sa Mečiarove amnestie týkajú (zavlečenie do cudziny, marenie prípravy a priebehu volieb alebo referenda, zneužitie právomoci verejného činiteľa),¹³ dosahuje takúto mieru závažnosti (pre úplnosť podotýkam, že vyšetrovanie prípadu smrti Róberta Remiáša prebieha bez ohľadu na tieto amnestie a orgány činné v trestnom konaní zatiaľ nedospeli k záveru, že by tieto amnestie ďalšiemu postupu vo vyšetrovaní bránili).

Pokiaľ ide o mieru závažnosti trestných činov, platí uvedené osobitne vo vzťahu k prezidentom udelenej individuálnej milosti a tej časti udelených amnestií, ktorá sa týka zmareného referenda (v tomto prípade predovšetkým s ohľadom na odstup takmer dvadsiatich rokov a situáciu, v ktorej máme priamu voľbu prezidenta, pričom demokratický ústavný systém Slovenskej republiky a jeho inštitúcie sú funkčné).

Zástancovia zrušenia Mečiarových amnestií často ako jeden z argumentov uvádzajú, že ich vydanie bolo zneužitím právomoci, s čím je spojený aj ich nemorálny charakter. Tieto skutočnosti by ich preto mali principiálne diskvalifikovať ako „právo“.

Táto argumentácia vychádza z konceptu známej Radbruchovej formuly, v zmysle ktorej *«Konflikt medzi spravodlivosťou a právnou istotou možno zrejme riešiť len tak, že pozitívne právo chránené predpismi a mocou má prednosť aj vtedy, keď je obsahovo nespravodlivé a neúčelné, to však*

¹³ Prípadne aj iných trestných činov, ktoré mali byť spáchané v súvislosti s prípravou a vykonaním referenda z 23. mája a 24. mája 1997, a iných trestných činov, ktoré mali byť spáchané v súvislosti s oznámeným zavlečením Ing. Michala Kováča mladšieho do cudziny.

okrem prípadu, keď rozpor medzi pozitívnym zákonom a spravodlivosťou dosiahne takú neznesiteľnú mieru, že zákon ako „nepatričné“ právo (unrichtiges Recht) musí spravodlivosti ustúpiť.». ¹⁴

Aby mohla táto argumentácia obstáť, musí rozpor medzi pozitívnym právom reprezentovaným Mečiarovými amnestiami a spravodlivosťou dosiahnuť „neznesiteľnú mieru“, čo vzhľadom na už uvedenú závažnosť a okolnosti týkajúce sa amnestovaných a omilostených trestných činov možno považovať za sporné. Je potrebné si uvedomiť, že Radbruchova formula bola reakciou na bezprecedentné zločiny, ku ktorým dochádzalo v období vlády nacistického režimu v Nemecku. V tomto kontexte možno poukázať aj na fakt, že samotný Európsky súd pre ľudské práva pri rozhodovaní v prípade Lexa proti Slovensku tieto amnestie nespochybnil a za platné vnútroštátne právo Slovenskej republiky ich považoval. ¹⁵

5) Právo na pravdu

V rámci rozhodovania o ústavnej konformite uznesenia národnej rady, ktorým boli Mečiarove amnestie zrušené, som sa však po zvážení všetkých, veľmi silných pochybností napokon priklonila k záveru o ústavnej akceptovateľnosti zrušenia označených amnestií a milosti. Hoci by som vzhľadom na už uvedené argumenty hlasovala proti ich zrušeniu (presnejšie za vyslovenie nesúladu ich zrušenia s ústavou), k opačnému rozhodnutiu ma popri dôvodoch uvedených vo väčšinovom stanovisku priviedla aj judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorá sa týka práva na pravdu.

V rozhodnutí vo veci *El-Masri proti Bývalej Juhoslovanskej Macedónskej republike* ¹⁶ (sťažnosť č. 39630/09) sťažovateľ namietal porušenie čl. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, keďže bol protiprávne zadržaný a podrobený krutému a neľudskému zaobchádzaniu v Skopje a neskôr v utajovanom zariadení (secret detention center) CIA v Afganistane. Išlo o prípad utajeného vydania cudzieho štátneho príslušníka (extraordinary rendition) podozrivého z terorizmu, pričom ESĽP zdôraznil veľký význam tohto prípadu: „... *nielen pre sťažovateľa a jeho rodinu, ale tiež pre ďalšie obete podobných*

¹⁴ Radbruch, G. O napětí mezi účely práva. Wolters Kluwer, 2012 (preklad Libor Hanuš). s. 130.

¹⁵ Rozsudok ESĽP vo veci Lexa proti Slovensku, sťažnosť č. 54334/00, bod 131 odôvodnenia rozsudku.

¹⁶ Preberám pomenovanie použité ESĽP.

*trestných činov, ako aj pre verejnosť, ktorí majú právo vedieť, čo sa stalo.*¹⁷

Právo na pravdu je pritom výslovne zmienené v rezolúciách Výboru pre ľudské práva OSN, na ktoré ESLP v texte svojho rozhodnutia aj odkazuje¹⁸, pričom toto právo na pravdu potvrdil ESLP aj v neskorších rozhodnutiach v obdobných veciach *Husayn (Abu Zubaydah) proti Poľsku* (sťažnosť č. 7511/13) a *Al Nashiri proti Poľsku* (sťažnosť č. 28761/11).¹⁹

Nie je mojím cieľom na tomto mieste podrobne sa zaoberať miestom práva na pravdu v našom právnom systéme. Z okolností tohto prípadu je však zjavné, že v našich podmienkach neexistuje iný prípad, kde by bolo uplatnenie „práva na pravdu“ vhodnejšie. Činy, ktorých sa Mečiarove amnestie týkajú, totiž znepokojujú a traumatizujú našu spoločnosť už vyše dvadsať rokov a intenzita tohto nepokoja vôbec neútlcha, o čom napokon svedčí aj rozhodnutie ústavodarcu.

Ak bolo proklamovaným cieľom Mečiarových amnestií v roku 1998 prispenie „*k dosiahnutiu občianskeho zmieru*“ a odstránenie „*možných zdrojov napätia v spoločnosti*“, k jeho naplneniu zjavne nedošlo, skôr naopak. Zmierniť toto napätie a doslova uzdraviť spoločnosť preto podľa môjho presvedčenia možno len tým, že urobíme všetko pre to, aby sa o týchto trestných činoch zistila pravda. Keďže Mečiarove amnestie zisteniu pravdy pre svoj **aboličný charakter** bránia, je právo verejnosti na pravdu závažným dôvodom na ich zrušenie.

Zároveň je však potrebné zdôrazniť, že rozhodnutie ústavného súdu je v tomto prípade len prvým predpokladom pre objasnenie trestných činov, pričom, ak má byť naplnená požiadavka spravodlivosti, kľúčovou úlohou dotknutých štátnych orgánov (osobitne súdov), ktoré sa budú týmito činmi opäť zaoberať, bude, aby všetky ďalšie kroky rešpektovali ústavu, najmä aby boli dodržané zásady spravodlivého súdneho konania. Inak by aj toto rozhodnutie ústavného súdu stratilo svoj význam.

Vrátim sa ešte k téze, ktorú som uviedla hneď na začiatku, v zmysle ktorej sudca nemôže podliehať tlaku verejnosti. Napriek už uvedenému som

¹⁷ Pozri bod 191 rozhodnutia.

¹⁸ Ide o rezolúcie č. 9/11 a č. 12/12, pozri tiež body 103 a 104 odôvodnenia rozhodnutia ESLP.

¹⁹ Pozri:

<http://www.echr.coe.int/Documents/Seminar_background_paper_2016_part_1_ENG.pdf>
, s. 11/21.

sa však v danom prípade pri svojom rozhodovaní k prevládajúcemu názoru v spoločnosti priklonila. Mohla som tak však urobiť len preto, že názor prevládajúci v spoločnosti má právne základy a je možné ho argumentovať tak, aby bol stále v súlade s ústavou. Na tomto mieste parafrázujem úvahu sudcu Baraka, ktorá vo svojej podstate hovorí, že sudca v demokracii musí skúmať, či sa jeho vnímanie hierarchie hodnôť v konkrétnom prípade zhoduje s vnímaním väčšiny spoločnosti, a ak zistí rozpor, mal by uprednostniť vnímanie väčšiny spoločnosti²⁰. To však, samozrejme, len vtedy, ak názor spoločnosti nie je popretím práva. Napriek môjmu vnútornému presvedčeniu o principiálnej dôležitosti právnej istoty a nezrušiteľnosti amnestií som sa v tomto prípade preto priklonila k hľadaniu materiálnej spravodlivosti a pravdy.

Vyjadrené cez prizmu sľubu sudcu ústavného súdu, ktorý som už niekoľkokrát spomenula, pri vyvažovaní viacerých princípov demokratického a právneho štátu, ktoré sa sudca ústavného súdu zaväzuje chrániť (vrátane princípu ochrany základných, resp. prirodzených práv), ktoré sa však v danom prípade dostávajú do vzájomného napätia, som vzhľadom na osobitné okolnosti a výnimočnosť tohto prípadu uprednostnila tie z nich, ktoré (ako vyplýva z odôvodnenia väčšinového rozhodnutia pléna ústavného súdu) odôvodňujú zrušenie Mečiarových amnestií.

Vážené dámy, vážení páni,

v súvislosti s rozhodovaním v predmetnej veci ma zaujala aj myšlienka, že judikatúra súdov je ako kniha, ktorej jednotlivé kapitoly píše rôzni sudcovia.²¹ Ako sa teda ako „spoluaautorka“ tohto rozhodnutia staviam k predchádzajúcim rozhodnutiam ústavného súdu, resp. všeobecných súdov, ktoré viedli k zastaveniu trestných stíhaní práve na základe Mečiarových amnestií?

Odpoveď nie je jednoduchá. V každom prípade z nich vyplýva, že zásah do udelenej milosti alebo amnestie najmä zo strany orgánov reprezentujúcich politické zložky štátnej moci (prezidenta, vlády či parlamentu) sú v zásade vylúčené, pretože sa nevyhnutne dostávajú do kolízie s princípom právnej istoty, princípom zákazu retroaktivity

²⁰ Barak, Aharon: „A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy“ (2002). Faculty Scholarship Series. Paper 3692. Dostupné na internete: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/3692>. s. 55 a nasl.

²¹ Barak, Aharon: „A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy“ (2002). Faculty Scholarship Series. Paper 3692. Dostupné na internete: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/3692>. s. 30.

v trestnom práve a princípom ochrany základných práv a slobôd. Trestné sankcie totiž vždy predstavujú ujmu a zásah do základných práv a slobôd.

Zrušenie udelenej amnestie či milosti prichádza aj v podmienkach posledných ústavných zmien do úvahy iba za celkom výnimočných okolností. To sa týka aj posudzovaného prípadu zrušenia Mečiarových amnestií.

Nikto z nás (sudcov, ktorí sme sa na rozhodovaní v tejto veci podieľali) nemôže vedieť, ako budú kapitolu napísanú týmto rozhodnutím hodnotiť budúce generácie, chcem však povedať, že k rozhodnutiu potvrdiť zrušenie Mečiarových amnestií ma viedli úprimná snaha o dosiahnutie spravodlivosti a zistenie pravdy.

V závere možno podľa môjho názoru konštatovať, že ústavný súd bez zaváhania zvládol úlohu rozhodnúť o právne komplikovanej, spoločensky citlivej a mimoriadne verejnosťou sledovanej otázke ústavnej akceptovateľnosti preskúmavaného uznesenia národnej rady v stanovenej šesťdesiatdňovej lehote, a to napriek neúplnému zloženiu pléna ústavného súdu.

Predovšetkým z pohľadu európskeho, ale i celosvetového pritom možno toto rozhodnutie ústavného súdu nepochybne hodnotiť ako unikátne, ktoré sa nezmazateľne zapísalo do dejín (nielen) slovenského ústavného práva, keďže inštitúty amnestie, resp. milosti nie sú bežným predmetom rozhodovacej činnosti zahraničných (ústavných) súdov, a to zvlášť vtedy, ak ide o rozhodovanie o zrušení amnestie alebo milosti.

Ďakujem za pozornosť

Sloboda prejavu v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva a Ústavného súdu Slovenskej republiky z pohľadu dynamiky vývoja

JUDr. Daniela Švecová

Predsedníčka Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

Abstrakt

Ochranu slobody prejavu možno označiť za najvýraznejší vklad Ústavného súdu Slovenskej republiky v treťom funkčnom období k ochrane ústavnosti na Slovensku. Príspevok sa zaoberá všeobecnými princípmi ochrany tohto ľudského práva zakotvenými v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva, testom proporcionality a stručne aj otázky zodpovednosti za zneužitie slobody prejavu tak v rovine občianskoprávnej, ako aj trestnoprávnej. Jadro príspevku ponúka analýzu dvoch rozhodnutí Ústavného súdu a jedného rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva, na podklade ktorých autorka poukazuje na dynamickú povahu rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky. Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva sa stala integrálnou súčasťou rozhodovacej činnosti Ústavného súdu, o čom svedčí aj prehľad jeho ďalších rozhodnutí vydaných v treťom funkčnom období obsiahnutý v závere príspevku.

Abstract

Protection of the freedom of expression shall represent the most notable contribution of the Constitutional Court of the Slovak Republic in its third functional term to the protection of constitutional rights in the Slovak Republic. The contribution deals with the general principles of the protection of the said human right as enshrined in the case law of the European Court of Human Rights, the proportionality test and briefly with the issue of liability for abuse of the right for freedom of expression in terms of civil and criminal liability. The core of the contribution concerns with the analysis of two decisions of the Constitutional Court of the Slovak Republic and one decision of the European Court of Human Rights, which shall demonstrate the dynamic nature of the decision making practice of the Constitutional Court of the Slovak Republic. The case law of the European Court of Human Rights has become an integral part of the decisions of the Constitutional Court of the Slovak Republic, which is illustrated at the end of the contribution by an overview of its further decision issued in its third functional term.

V prvom rade mi dovoľte poďakovať za pozvanie na túto medzinárodnú vedeckú konferenciu, v rámci ktorej by som sa chcela venovať problematike slobody prejavu. V judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva a samozrejme v judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) zaznamenal vývoj ochrany tohto ľudského práva vysokú dynamiku; rozhodnutia Ústavného súdu, ktoré sa touto otázkou zaoberajú, sú veľmi podnetné.

Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva je živým organizmom, ktorý sa flexibilne prispôsobuje meniacim sa podmienkam spoločenskej reality. Ani Ústavný súd nezostáva voči týmto turbulentným zmenám ľahostajný. Slovenská republika ako kedysi mladá demokracia sa vo vzťahu k slobode prejavu spočiatku len neochotne prispôbovala meniacim sa spoločenským podmienkam a otvorenejším komunikačným modelom. Svedčí o tom aj niekoľko starších rozhodnutí našich vnútroštátnych súdov; v nadväznosti na niektoré z nich Európsky súd pre ľudské práva konštatoval porušenie článku 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd¹ (ďalej len „Dohovor“) – a teda práva na slobodu prejavu. Dnes však možno konštatovať, že Ústavný súd ako garant ochrany ústavnosti v Slovenskej republike sleduje líniu, ktorú v tejto oblasti nastolila práve judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva a príkladne sa jej pridrižiava.

Spočiatku by som sa chcela zmieniť o všeobecných princípoch ochrany ľudských práv zakotvených v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva, následne testu proporcionality, ktorý sa aplikuje v prípadoch konfliktu, resp. kolízie práva na slobodu prejavu a práva na ochranu osobnosti. Okrajovo spomeniem aj otázku zodpovednosti za zneužitie slobody prejavu tak v rovine občianskoprávnej, ako aj trestnoprávnej. Podrobnejšie by som analyzovala dve rozhodnutia Ústavného súdu a jedno rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva. Konkrétne pôjde o uznesenie Ústavného súdu z 27. júla 2011, sp. zn. III. ÚS 322/2011, ktorým Ústavný súd odmietol sťažnosť spoločnosti MAC TV s.r.o.

¹ 1. Každý má právo na slobodu prejavu. Toto právo zahŕňa slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov a bez ohľadu na hranice. Tento článok nebráni štátom, aby vyžadovali udeľovanie povolení rozhlasovým, televíznym alebo filmovým spoločnostiam.

2. Výkon týchto slobôd, pretože zahŕňa povinnosti aj zodpovednosť, môže podliehať takým formalitám, podmienkam, obmedzeniam alebo sankciám, ktoré stanovuje zákon, a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, územnej celistvosti alebo verejnej bezpečnosti, na predchádzanie nepokojom alebo zločinnosti, ochranu zdravia alebo morálky, ochranu povesti alebo práv iných, zabránenia úniku dôverných informácií alebo zachovania autority a nestrannosti súdnej moci.

V nadväznosti na uvedené rozhodnutie sa budem ďalej venovať rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci MAC TV s.r.o. proti Slovenskej republike z 28. novembra 2017 (číslo sťažnosti 13466/12), ktorým Európsky súd pre ľudské práva vyslovil porušenie článku 10 Dohovoru rozhodnutiami vnútroštátnych orgánov. Ako posledný budem analyzovať nález Ústavného súdu z 24. januára 2018, sp. zn. II. ÚS 174/2017, v ktorom Ústavný súd priamo aplikoval princípy vyslovené v spomenutom rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci MAC TV s.r.o. proti Slovenskej republike, čím došlo k ideovému posunu v judikatúre Ústavného súdu.

Práve uvedenými rozhodnutiami sa pokúsim poukázať na spomínanú dynamickú povahu rozhodovacej činnosti Ústavného súdu, ktorá z neho robí živý, neustále sa vyvíjajúci organizmus, akým je aj judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva. Poukážem tiež na významné časti niektorých rozhodnutí Ústavného súdu vydaných v jeho treťom funkčnom období, z ktorých je zjavné, že Ústavný súd veľmi obratne pracuje s judikatúrou štrasburského súdu, odkazuje na ňu a stala sa integrálnou súčasťou jeho vlastnej rozhodovacej činnosti.

I. Všeobecné princípy ochrany ľudských práv zakotvené judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva

Sloboda prejavu predstavuje jeden zo základných pilierov demokratickej spoločnosti, pričom mimoriadnu dôležitosť majú garancie poskytované tlačí. I keď tlač nesmie prekročiť hranice stanovené, *inter alia*, v záujme ochrany povesti alebo práv iných, je na nej, aby oznamovala informácie a myšlienky verejného záujmu. Inak by totiž nebola schopná plniť dôležitú úlohu „*verejného strážneho psa*“. Právo na slobodu prejavu neplatí len pre informácie alebo myšlienky prijímané priaznivo, či považované za neškodné alebo nedôležité, ale aj pre tie, ktoré sú nepríjemné, šokujú, či znepokojujú štát alebo akúkoľvek skupinu spoločnosti. Sloboda tlače sa vzťahuje aj na preháňanie, ba dokonca na provokáciu. Treba poukázať aj na tvrdenie faktov a hodnotiace úsudky a na rozdiel medzi nimi. Zatiaľ čo existencia faktov môže byť preukázaná, pravdivosť hodnotiacich úsudkov sa nepreukazuje.

Treba zdôrazniť, že článok 10 Dohovoru negarantuje úplne neobmedzenú slobodu prejavu aj vo vzťahu k tlačí vyjadrujúcej sa o veciach vážneho verejného záujmu. Vychádzajúc z odseku 2 tohto článku výkon tejto slobody nesie so sebou povinnosti a zodpovednosť, ktoré možno uplatniť aj voči tlačí. Garancie poskytované novinárom článkom 10

Dohovoru vo vzťahu k informovaniu o veciach verejného záujmu podliehajú podmienke, že títo (novinári) konajú v dobrej viere za účelom poskytnúť presné a spoľahlivé informácie v súlade s novinárskou etikou. Okrem toho sa vyžadujú špecifické dôvody na to, aby médiá boli zbavené všeobecnej povinnosti overiť skutkové vyhlásenia, ktoré urážajú súkromné osoby. Či existovali takéto dôvody, to závisí najmä na povahe a miere predmetného ohovárania a na miere, do akej môžu médiá primerane považovať svoj zdroj za dôveryhodný vo vzťahu k tvrdeniam.

V súvislosti s článkom 10 Dohovoru treba spomenúť test nevyhnutnosti v demokratickej spoločnosti, ktorý je predpokladom na zavedenie formalít, podmienok, obmedzení alebo sankcií vo vzťahu k slobode prejavu. Je úlohou Európskeho súdu pre ľudské práva, aby posúdil, či namietaný zásah zodpovedal naliehavej spoločenskej potrebe. Pri posudzovaní, či takáto potreba existovala a aké opatrenia mali byť prijaté v súvislosti s ňou, majú vnútroštátne orgány určitý stupeň voľnej úvahy. Táto právomoc voľného uváženia však nie je neobmedzená, ale ide ruka v ruke s európskou kontrolou Európskym súdom pre ľudské práva, ktorého úlohou je rozhodnúť s konečnou platnosťou, či obmedzenie je zlučiteľné so slobodou prejavu tak, ako je chránená článkom 10 Dohovoru. Úlohou Európskeho súdu pre ľudské práva pri výkone jeho dozornej funkcie nie je nahradiť vnútroštátne orgány, ale skôr preskúmať podľa článku 10 Dohovoru rozhodnutia, ktoré vydali v rámci svojej voľnej úvahy. Toto neznamená, že kontrola sa obmedzuje na zistenie, či žalovaný štát vykonával svoju voľnú úvahu primerane, starostlivo alebo v dobrej viere; to, čo Európsky súd pre ľudské práva musí urobiť, je pozrieť sa na namietaný zásah vo svetle prípadu ako celku. Európsky súd pre ľudské práva musí najmä rozhodnúť, či dôvody poskytnuté vnútroštátnymi orgánmi na ospravedlnenie zásahu boli relevantné a dostatočné, a či vykonané opatrenia boli primerané sledovanému zákonnému cieľu. Pri tomto sa Európsky súd pre ľudské práva musí presvedčiť, že vnútroštátne orgány, založiac svoj názor na prijateľnom posúdení relevantných skutočností, aplikovali štandardy, ktoré boli v súlade s princípmi zakotvenými v článku 10 Dohovoru. Európsky súd pre ľudské práva sa musí tiež presvedčiť, či vnútroštátne orgány našli spravodlivú rovnováhu medzi ochranou slobody prejavu tak, ako je upravená v článku 10 a ochranou povesti tých, voči ktorým boli vyslovené tvrdenia - právom, ktoré je ako aspekt práva na súkromný život chránené článkom 8 Dohovoru.²²

²² PIROŠÍKOVÁ, M. – BÁLINTOVÁ, M. *Judikatúra - Vybrané rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo vzťahu k Slovenskej republike*. Wolters Kluwer 2017. s. 576-577, 582-583, 599, 628-629.

II. Test proporcionality

V konkurencii práva na ochranu osobnosti s právom na slobodu prejavu je nutné v zásade skúmať kto, o kom, čo, kde, kedy a ako hovorí a až na základe odpovedí na tieto otázky a za pomoci testu proporcionality možno určiť, ktoré právo má byť uprednostnené, a teda ktorému právu súd poskytne súdnu ochranu. Samotný vznik testu proporcionality sa vyvinul v rozhodovacej praxi nemeckého Spolkového ústavného súdu. Princíp proporcionality sa v niektorej zo svojich podôb vyskytuje v judikatúre prakticky všetkých európskych súdov, ale aj súdov v mnohých mimoeurópskych, nemeckou právnou doktrínou ovplyvnených jurisdikciách. Napriek zdanlivo prepracovanej štruktúre však jeho aplikácia nie je priamočiarou záležitosťou, ale zložitým procesom vyvažovania všetkých pre spor relevantných argumentov.

Ústavný súd test proporcionality aplikoval vo viacerých rozhodnutiach a výsledkom sú presvedčivé rozhodnutia vo veci ochrany slobody prejavu, ktoré zrozumiteľne vysvetľujú, prečo za daných okolností bolo obmedzenie slobody prejavu všeobecnými súdmi neprimerané. Hoci princíp proporcionality sám osebe ešte nezabezpečí správne rozhodnutie vo veci, jeho riadna aplikácia núti rozhodujúci orgán prisúdiť explicitným spôsobom význam všetkým argumentom v rozhodovanej veci, čo v konečnom dôsledku robí rozhodnutie prinajmenšom zrozumiteľným, a teda aj preskúmateľným.

Test proporcionality je konštruovaný ako komplex troch čiastkových, za sebou nasledujúcich krokov. Ide o test vhodnosti, potrebnosti a test proporcionality *stricto sensu*. Predpokladom pre aplikáciu testu vhodnosti je zodpovedanie otázky, či je cieľ sledovaný ústavou legitímny s ohľadom na skutočnosť, že podstatou testu proporcionality je úsilie o nájdenie rovnováhy medzi protichodnými ústavnými princípmi, a preto môže byť kritérium vhodnosti brané do úvahy len vtedy, ak jeden ústavou chránený záujem (spravidla základné právo) potláča či oslabuje za účelom ochrany iný ústavou chránený záujem (sloboda prejavu vs. ochrana osobnostných práv). Otázku legitimacy by mal súd zodpovedať ešte skôr, ako pristúpi k samotnému testu proporcionality, avšak nestavia ju ako predpoklad proporcionality v širšom slova zmysle, ale len ako „predbežnú otázku“ testu vhodnosti.

Prvým krokom v rámci testu proporcionality je test dostatočne dôležitého cieľa, teda test vhodnosti - či zásah smeruje k cieľu, ktorý je dostatočne dôležitý na ospravedlnenie zásahu; a test racionálnej väzby

medzi zásahom a cieľom zásahu - či daným prostriedkom (obmedzením slobody prejavu) je možné dosiahnuť akceptovateľný cieľ (ochranu osobnostných práv). Druhým krokom je test nevyhnutnosti (test potrebnosti použitia daného prostriedku - zásahu) - teda, či nebolo možné použiť šetrnejší zásah. Napokon tretím krokom je test proporcionality v užšom slova zmysle, ktorý zahŕňa jednak praktickú súladnosť, t. j. test zachovania maxima z oboch základných práv, teda, či pri strete nebolo jedno z práv neprimerane obmedzené na úkor druhého, čo sa týka kvantity zachovania práva, resp. či z jedného práva nezostalo neprimerane málo vzhľadom na druhé právo, a jednak tzv. Alexyho vážiacu formulu - posúdenie toho, či intenzita zásahu do práva bola nízka, stredná alebo podstatná. Pritom sa uplatňujú otázky kto, o kom, čo, kde, kedy a ako hovoril.²³

III. Zodpovednosť za zneužitie slobody prejavu

Účel existencie práva v materiálnom právnom štáte sa spája s možnosťou donútenia k plneniu právnych povinností pomocou sankcie. Tam, kde absentuje sankcia, je právna úprava zbytočná, ba až škodlivá, lebo svojou bezzubosťou a bezmocnosťou znižuje autoritu práva. Problém zodpovednosti za zneužitie slobody prejavu nespočíva v možnosti uloženia postihu, ale v tom, aby postih bol primeraný.²⁴ Nutnosť rešpektovania slobody prejavu možno zvýrazniť aj tým, že je garantovaná tak v medzinárodných dokumentoch, ako aj v Ústave Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“). Sloboda prejavu je garantovaná v článku 26 ods. 1 a 2 Ústavy nasledovne: „Sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené. Každý má právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom, ako aj slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu.“ Sloboda prejavu ako Ústavou zaručená sloboda nie je neobmedzená. Podmienky na jej obmedzenie ustanovuje Ústava v článku 26 ods. 4 v spojení s článkom 13 ods. 4, podľa ktorého „Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.“ Zásah do základného práva alebo slobody musí byť primeraný sledovanému legitímnemu cieľu, a zároveň pri určovaní rozsahu obmedzenia je potrebné zohľadniť aj podstatu práva, ktoré sa má obmedziť. Oprávnené zásahy do základných práv a slobôd majú všeobecne charakter represívny – ochraňovať spoločnosťou uznané hodnoty. V prípade, ak tieto

²³ ZLOCHA, E. *Konflikt slobody prejavu a ochrany osobnostných práv osôb verejného záujmu v rozhodovacej praxi súdov*. Právny obzor, 99, 2016. č. 1, s. 12 - 28.

²⁴ DRGONEC, J. *Sloboda prejavu a sloboda po prejave*. Heuréka 2013. s. 351.

obmedzenia nie sú rešpektované, sú zásahy do základných práv a slobôd vylúčené a ak k nim dôjde, stávajú sa protiústavnými.

Obmedzenie slobody prejavu právnymi normami ustanovenými v Trestnom zákone je potrebné aplikovať výlučne ústavne konformným spôsobom. To znamená, že trestnoprávna sankcia za prednesený prejav je možná len vtedy, keď je preukázané, že ide o opatrenie ustanovené zákonom, ktoré je v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu jedného z vymedzených legitímnych cieľov. Trestný zákon ustanovuje viacero skutkových podstát trestných činov, ktoré umožňujú trestný postih za prednesený prejav. Takými trestnými činmi sú napr. ohováranie, pohrdanie súdom, urážka medzi vojakmi a útok proti parlamentárovi.²⁵

Zneužitie slobody prejavu protiprávnym zásahom do osobnostných práv zakladá občianskoprávnu zodpovednosť podľa § 13 Občianskeho zákonníka. Uplatnenie slobody prejavu, ak sa udeje mimo rámca ústavnej ochrany, sa v občianskoprávných vzťahoch spája so sankciami určenými Občianskym zákonníkom. Oprávnený subjekt sa môže domáhať (i) aby sa upustilo od neoprávnených zásahov, (ii) aby sa odstránili následky neoprávnených zásahov, (iii) primeraného zadosťučinenia – satisfakcie a (iv) náhrady nemajetkovej ujmy v peniazoch. Pod pojmom primerané zadosťučinenie má ustanovenie § 13 ods. 1 Občianskeho zákonníka na mysli morálnu (nepeňažnú) satisfakciu. Ako nepochybná forma zadosťučinenia sa javí byť ospravedlnenie. Najčastejšie sa vo veciach ochrany osobnosti ako primerané zadosťučinenie navrhuje, aby sa vyhlásenie žalovaného odvolávajúceho výrok, ktorý sa dotýkal osobnosti žalobcu alebo výrok rozsudku uverejnil v tlači alebo prečítal v miestnom rozhlase, prípadne na schôdzi. Náhradu nemajetkovej ujmy v peniazoch môže súd podľa § 13 ods. 2 Občianskeho zákonníka priznať vtedy, ak by sa morálna satisfakcia nezdala postačujúca, najmä ak bola v značnej miere znížená dôstojnosť fyzickej osoby alebo jej vážnosť v spoločnosti. Dôvody priznania náhrady sú v tomto ustanovení uvedené len demonštratívne. Zákon tu ustanovuje jedinú podmienku priznania náhrady nemajetkovej ujmy v peniazoch, ktorá je splnená vtedy, keď sa nemateriálne zadosťučinenie nezdá postačujúce. Pokiaľ sa v ďalšom texte tohto ustanovenia uvádzajú slová „najmä preto, že bola v značnej miere znížená dôstojnosť fyzickej osoby alebo jej vážnosť v spoločnosti“, ide iba o príklad následku neoprávneného zásahu, v ktorom je táto podmienka splnená.²⁶

²⁵ VOZÁR, J. a kol. Sloboda prejavu, sloboda tlače a ochrana osobnosti. VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied 2015. s. 176.

²⁶ DRGONEC, J. *Sloboda prejavu a sloboda po prejave*. Heuréka 2013. s. 362-366.

V prípade zásahu do slobody prejavu alebo práva na informácie jednotlivca, ktorý nespĺňa kritériá ústavne konformného zásahu v zmysle článku 26 ods. 4 Ústavy, je možné domáhať sa ochrany formou sťažnosti podľa článku 127 Ústavy. V zmysle ustálenej judikatúry Ústavného súdu je jeho právomoc konať a rozhodovať o namietaných porušeníach základných práv a slobôd sťažovateľa garantovaných Ústavou alebo príslušnou medzinárodnou zmluvou daná v prípade, ak je právomoc všeobecných súdov rozhodovať v konkrétnej veci a poskytnúť ochranu označeným základným právam alebo slobodám vylúčená.²⁷

IV. Uznesenie Ústavného súdu z 27. júla 2011, sp. zn. III. ÚS 322/2011

Spoločnosť MAC TV s.r.o., prevádzkovateľ dvoch súkromných televíznych kanálov a vysielateľ televízneho programu JOJ PLUS, ktorá pôsobí na mediálnom trhu v rámci Slovenskej republiky ako vysielateľ v zmysle zákona č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákona o vysielaní a retransmisii“), sa sťažovala vo veci namietaného porušenia základného práva na slobodu prejavu zaručeného článkom 26 ods. 1 a článkom 26 ods. 2 Ústavy a práva na slobodu prejavu zaručeného čl. 10 Dohovoru rozhodnutím Rady pre vysielanie a retransmisiu (ďalej len „Rada“) a rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Rada začala proti sťažovateľovi správne konanie vo veci možného porušenia § 19 ods. 1 písm. a) zákona o vysielaní a retransmisii. V zmysle uvedeného ustanovenia „*audiovizuálna mediálna služba na požiadanie, programová služba a ich zložky nesmú spôsobom svojho spracovania a svojím obsahom zasahovať do ľudskej dôstojnosti a základných práv a slobôd iných*“. Rada konštatovala, že sťažovateľ porušil predmetnú povinnosť tým, že dňa 12.04.2010 o cca 17:12 hod. odvysielal v programe Prvé noviny a.s. glosu Protokolárna ľútosť, ktorá svojím obsahom a spôsobom svojho spracovania zasiahla do ľudskej dôstojnosti zosnulého prezidenta Poľskej republiky Lecha Kaczyńskiego. Za takto vymedzený správny delikt Rada uložila sťažovateľovi sankciu – pokutu vo výške 5.000,- Eur.

Rada v odôvodnení svojho rozhodnutia citovala text monitorovaného príspevku: „*Pád poľského lietadla s prezidentským párom je obrovská ľudská tragédia. Celé Poľsko smúti a politici mu vyjadrujú viac alebo menej úprimnú sústrasť. Vyžaduje to diplomatický protokol. Takže aj rusofilní*

²⁷ VOZÁR, J. a kol. Sloboda prejavu, sloboda tlače a ochrana osobnosti. VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied 2015. s. 151-152.

slovenskí politici, hoc na silu, ale vytlačia nejakú slzu nad smrťou rusofóbneho Lecha Kaczyńskiego. Svoj žiaľ prejavujú aj bežní občania, ktorých k tomu nijaký protokol netlačí. Židia, homosexuáli, liberáli, feministky i ľavicoví intelektuáli trpko ľutujú smrť muža, ktorý reprezentoval extrémny poľský konzervativizmus, symbol krajiny, kde sa ľudia, ktorí nie sú heterosexuálni bieli katolícki Poliaci, rodia za trest. Je mi ľúto, ale ja Poliakov neľutujem. Ja im závidím.“

Rada pripustila, že snahou účastníka konania bolo sprostredkovať respondentovi osobitnou formou subjektívny názor glosátora na významnú a aktuálnu spoločensko-politickú udalosť. Spôsob a forma spracovania predmetnej témy, s poukázaním na záverečné vyjadrenie autora glosy, v ktorom vyjadril svoj postoj, resp. neľutosť nad tragickou smrťou poľského prezidenta, bol podľa názoru Rady v rozpore s právom na zachovanie ľudskej dôstojnosti zosnulého prezidenta. Spôsob, akým bol tento postoj autora glosy spracovaný a sprostredkovaný divákovi považuje Rada za nevhodný a dehonestujúci vo vzťahu k tejto osobe.

K problému konfliktu slobody prejavu na jednej strane a ochrany ľudskej dôstojnosti na strane druhej pri posudzovaní veci Rada uviedla, že spôsob spracovania predmetného príspevku a obsah odvysielaných vyjadrení mal vo vzťahu k zosnulému prezidentovi Poľskej republiky difamujúci charakter v takej miere, v akej to predpokladá zákonná dispozícia ustanovenia zákona o vysielaní a retransmisii. Z uvedeného dôvodu bolo (podľa názoru Rady) obmedzenie slobody prejavu v podobe vyvedenia deliktuálnej zodpovednosti voči účastníkovi konania nevyhnutné v demokratickej spoločnosti, t. j. odôvodňovalo naliehavú sociálnu potrebu a sledovalo legitímny cieľ, spočívajúci v ochrane právom chránených záujmov dotknutej osoby, a to práva na zachovanie jej ľudskej dôstojnosti. Najvyšší súd Slovenskej republiky na podklade opravného prostriedku podaného sťažovateľom napadnuté rozhodnutie Rady rozsudkom potvrdil.

Ústavný súd sťažnosť sťažovateľa uznesením odmietol. V odôvodnení uznesenia uviedol, že zásadnou otázkou, na ktorú Rada a najvyšší súd dávajú opačnú odpoveď v porovnaní so sťažovateľom, je postoj autora glosy k smrti poľského prezidenta. Kým podľa Rady a najvyššieho súdu glosátor vyjadroval neľutosť nad smrťou bývalého poľského prezidenta, sťažovateľ tvrdí, že šlo len o kritiku prezidenta ako politika, a to prostriedkami typickými pre glosu (irónia, sarkazmus, subjektivismus). Ústavný súd konštatoval, že text príspevku nepochybne môže u poslucháča vytvoriť presvedčenie, že aj keď pád poľského lietadla s prezidentským párom je obrovská ľudská tragédia, smrť poľského

prezidenta, ktorý sa vyznačoval takým názorovým extrémizmom, že v Poľsku „*sa ľudia, ktorí nie sú heterosexuálni bieli katolícki Poliaci, rodia za trest*“, predstavuje úľavu pre všetky dotknuté spoločenské skupiny v miere, ktorú treba obyvateľom Poľskej republiky závidieť. Naznačený výklad sa však nesporne bytostne dotýka úmrtia poľského prezidenta, pričom tento fakt je bodom, v ktorom už nemožno osobu človeka a osobu politika celkom jednoznačne od seba oddeliť. Relácia k smrti poľského prezidenta sa v texte príspevku neobjavuje len v prvej vete, ale aj v ďalších častiach, a napokon aj samotný sťažovateľ v odôvodnení svojej sťažnosti na pozadí negatívneho hodnotenia jeho politiky pripustil vlastný postoj emocionálnej ľahostajnosti k smrti poľského prezidenta.

Aj v dôsledku uvedených skutočností a načrtnutého možného výkladu, ktorým Rada ustálila, že príspevok sa netýkal len Lecha Kaczyńskiego ako politika, ale aj ako človeka, nemožno jej právnym záverom vytknúť ústavnú nekonformitu. Ústavný súd práve s ohľadom na akceptáciu záveru, že príspevok sa dotýkal aj ľudského rozmeru poľského prezidenta, nevzal do úvahy sťažovateľom citované judikáty Európskeho súdu pre ľudské práva, ktoré sa nevzťahujú na prípad kritiky politika iniciovanej príležitosťou jeho smrti. Ústavný súd sa stotožnil so závermi Rady, podľa ktorých miera sarkazmu a irónie použitá v predmetnom príspevku (glose) bola natoľko vysoká, že odvysielané vyjadrenia svojím obsahom a spôsobom spracovania boli spôsobilé zasiahnuť do ľudskej dôstojnosti prezidenta Poľskej republiky.

V. MAC TV s.r.o. proti Slovensku (číslo sťažnosti 13466/12) z 28. novembra 2017

Spoločnosť MAC TV s.r.o. podanou sťažnosťou na Európsky súd pre ľudské práva namietala porušenie práva podľa článku 10 Dohovoru rozhodnutím Rady (neskôr potvrdené súdmi), ktorými bolo konštatované porušenie povinnosti sťažovateľky podľa zákona o vysielaní a retransmisii, a za ktoré jej bola uložená pokuta v zmysle uvedeného zákona (viď bod IV. vyššie).

Európsky súd pre ľudské práva v odôvodnení svojho rozsudku poskytol rozsiahlu analýzu okolností prípadu, na podklade ktorej vyslovil porušenie čl. 10 Dohovoru. Napadnuté rozhodnutie Rady predstavovalo zásah do práva sťažovateľky na slobodu prejavu. Tento zásah bol stanovený zákonom o vysielaní a retransmisii a sledoval legitímny cieľ, ochranu povesti alebo práv iných. Uvedené nebolo sporné ani medzi stranami. Najdôležitejšou časťou analýzy bolo ustáliť, či bol tento zásah nevyhnutný

v demokratickej spoločnosti. Európsky súd pre ľudské práva v úvode zopakoval základné princípy, ktorými sa spravuje v prípadoch namietaného porušenia práva na slobodu prejavu. V prípadoch, ktoré sa týkajú tlače, je miera voľnej úvahy vnútroštátnych orgánov obmedzená snahou zabezpečiť slobodu tlače v demokratickej spoločnosti. Úlohou Európskeho súdu pre ľudské práva v takýchto prípadoch je posúdiť, či je odôvodnenie zásahu zo strany vnútroštátnych orgánov dostatočné, a či bol zásah primeraný sledovanému legitímnemu cieľu.

V prejednávacom prípade vnútroštátne orgány uznali, že obsahom napadnutej glosy boli politické názory reportéra, ktorý reagoval na aktuálne udalosti, a že zahŕňala sarkazmus, kritiku a iróniu, ktoré sú vlastné novinárskemu spôsobu vyjadrovania. Podľa názoru vnútroštátnych orgánov však v glose absentoval prejav ľútosti nad smrťou poľského prezidenta. Glosátor vzhľadom na predmet jeho prejavu a vysokú mieru sarkazmu a irónie použil taký spôsob podania informácie, ktorý predstavoval závažný zásah do povesti a dôstojnosti bývalého poľského prezidenta ako politika a ľudskej bytosti. Súd zdôraznil, že dôležitým znakom demokratickej spoločnosti je podpora slobodnej politickej diskusie. Politickú diskusiu je možné obmedziť iba na základe veľmi závažných dôvodov. Hranice akceptovateľnej kritiky sú oveľa širšie vo vzťahu k politikom ako je to v porovnaní so súkromnými osobami. Politici sa vedome vystavujú drobnohľadu médií a verejnosti vo vzťahu ku každému svojmu konaniu a prejavu, a preto musia disponovať vyššou mierou tolerancie. Súd konštatoval, že napadnutý prejav ponímal o smrti osoby v kontexte politických postojov reportéra. Napriek tomu, že vnútroštátne orgány tvrdili, že posudzovali prejav v jeho celkovom kontexte, je zjavné, že svoje závery založili primárne na jeho záverečnej časti (*„Je mi ľúto, ale ja Poliakov neľutujem. Ja im závidím“*). Súd už niekoľkokrát vyslovil, že kritériá zodpovednej žurnalistiky vychádzajú zo skutočnosti, že novinársky prejav je prezentovaný verejnosti ako celok. Napadnutá glosa vo svojom celkovom kontexte podľa názoru Európskeho súdu pre ľudské práva nepredstavovala osobný útok alebo urážku osoby prezidenta, a to bez ohľadu na skutočnosť, že vyjadrovala nesympatiu k jeho politickej ideológii. Frázy, ktoré boli v glose použité, hoci sa javia byť príliš silné, nepresahujú akceptovateľnú úroveň štylistického preháňania, ktoré glosátor použil vo svojom komentári politických názorov zosnulého prezidenta. V prvej vete glosy je uvedené, že smrť prezidenta je ľudskou tragédiou a podľa názoru Európskeho súdu pre ľudské práva sa posledné dve vety glosy, na ktoré sa sústredili vnútroštátne orgány, nevzťahujú na túto tragédiu. Skôr sú pokračovaním predchádzajúcej pasáže komentujúcej politické nazeranie prezidenta. Súd

tiež konštatoval, že novinárska sloboda tiež zahŕňa možnosť uchýliť sa k prehánaniu alebo dokonca k provokácii.

Vláda tiež argumentovala, že účelom uloženej sankcie nebola iba ochrana ľudskej dôstojnosti bývalého prezidenta, ale jej účelom bola aj ochrana práv a slobôd iných – širokej verejnosti – pred nenávisťnými a inými neakceptovateľnými prejavmi, akými je oslava smrti osoby z dôvodu odlišných politických názorov. Tento argument Európsky súd pre ľudské práva neakceptoval, pretože z vnútroštátneho konania jednoznačne vyplynulo, že vnútroštátne orgány sa sústredili iba na ochranu individuálnych práv zosnulého prezidenta. Súd konštatoval, že v prípade, ak je vyjadrenie spôsobilé podnietiť alebo obhajovať násilie, nenávisť alebo neznášanlivosť, môže byť predmetom odôvodneného zásahu nevyhnutného v demokratickej spoločnosti, avšak vo svetle všeobecných princípov zavedených judikatúrou súdu a s prihliadnutím na okolnosti konkrétneho prípadu. V prejednávanom prípade však takýto argument nemá relevanciu. Napadnutá glosa posudzovaná v jej celkovom kontexte nie je podľa názoru Európskeho súdu pre ľudské práva spôsobilá podnecovať k oslave smrti osoby pre jej politické názory a nie je možné považovať ju za nenávisťný prejav.

Európsky súd pre ľudské práva v závere jeho rozsudku okrajovo poznamenal, že Rada iniciovala správne konanie proti sťažujúcej sa spoločnosti z vlastnej iniciatívy, nebolo to na návrh prezidentových blízkych príbuzných. Rada sa na základe vlastného podnetu rozhodla uplatniť zákon o vysielaní a retransmisii v záujme ochrany ľudskej dôstojnosti zosnulého prezidenta.

VI. Nález Ústavného súdu z 24. januára 2018, sp. zn. II. ÚS 174/2017

Sťažovateľka, spoločnosť MAC TV s.r.o., odvysielala program *„Úradníci chceli zobrať dieťa od rodiča, skončilo na psychiatrii“*, ktorý podľa Rady svojím obsahom a spôsobom spracovania zasiahol do osobnej cti súdnej úradníčky zobrazenej v programe. Rada uložila sťažovateľke sankciu – pokutu vo výške 1 000 eur za porušenie povinnosti podľa § 19 ods. 1 písm. a) zákona o vysielaní a retransmisii. Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutým rozsudkom sťažovateľke nevyhovel a rozhodnutie Rady potvrdil. Sťažovateľka okrem iného tvrdila, že najvyšší súd napadnutým rozsudkom zasiahol do jej základného práva podľa článku 26 ods. 1 a 2 Ústavy a práva podľa článku 10 ods. 1 a 2 Dohovoru.

Ústavný súd konštatoval, že ustanovenie § 19 ods. 1 písm. a) zákona o vysielaní a retransmisii neslúži na ochranu základných práv a slobôd tých osôb, ktoré sú vzhľadom na adresnosť zásahu do ich práv zo strany vysielateľa, resp. vzhľadom na svoj pobyt, pracovisko, postavenie či iný status v rámci spoločenských vzťahov schopné efektívne hájiť svoje subjektívne práva súkromnoprávnymi prostriedkami ochrany, ktoré im poskytuje právny poriadok. Rada svojím rozhodnutím chránila subjektívne právo štátnej úradníčky na česť a ľudskú dôstojnosť, avšak takúto ochranu dotknutej štátnej úradníčky môže poskytnúť a poskytuje v prvom rade všeobecné súdnictvo na základe žaloby o ochranu osobnosti v zmysle § 11 a nasl. Občianskeho zákonníka. Predmetom šírených informácií bola navyše činnosť súdnej úradníčky pri výkone súdneho rozhodnutia, išlo o zachytenie činnosti predstaviteľa orgánu verejnej moci pri výkone verejnej moci. Predmetom šírených informácií teda neboli aktivity fyzickej osoby pri súkromnej činnosti v čase osobného voľna a podobne, kde by mohlo byť potenciálne „v hre“ súkromie fyzickej osoby.

Ústavný súd pri prerokovávaní sťažnosti bral do úvahy relevantnú judikatúru týkajúcu sa sťažovateľky – rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci MAC TV s.r.o. proti Slovenskej republike (viď bod V. vyššie) týkajúci sa slobody prejavu sťažovateľky pri aplikácii § 19 ods. 1 písm. a) zákona o vysielaní a retransmisii orgánmi verejnej moci. Európsky súd pre ľudské práva v obdobnej veci sťažovateľky konštatoval porušenie práva na slobodu prejavu sťažovateľky rozhodnutiami orgánov verejnej moci Slovenskej republiky tým, že tieto akceptovali výklad a aplikáciu § 19 ods. 1 písm. a) zákona o vysielaní a retransmisii Radou v prípade, keď nebol splnený princíp nevyhnutnosti obmedzenia slobody prejavu sťažovateľky. V uvedenom prípade prejednávanom pred Európskym súdom pre ľudské práva išlo o sankcionovanie sťažovateľky ako vysielateľa zo strany Rady za: *„porušenie povinnosti ustanovenej v § 19 ods. 1 písm. a) zákona o vysielaní a retransmisii tým, že dňa 12.04.2010 o cca 17:12 hod. odvysielal v programe Prvé noviny, a. s. glosu Protokolárna ľútosť, ktorá svojím obsahom a spôsobom svojho spracovania zasiahla do ľudskej dôstojnosti zosnulého prezidenta Poľskej republiky...“*

Podľa Európskeho súdu pre ľudské práva sa orgány verejnej moci na pôdoryse § 19 ods. 1 písm. a) zákona o vysielaní a retransmisii zamerali na ochranu subjektívnych práv konkrétnej individualizovanej osoby (bývalého poľského prezidenta) prostredníctvom aplikácie noriem § 19 ods. 1 písm. a) zákona o vysielaní a retransmisii a neponúkli žiadne závery o potrebe ochrany verejného záujmu a ochrany širšej verejnosti pred šírením

nenávistných komentárov spočívajúcich v oslave smrti človeka pre jeho iné politické zmýšľanie. Európsky súd pre ľudské práva taktiež vzal v prípade sťažovateľky do úvahy, že Rada pri aplikácii § 19 ods. 1 písm. a) zákona o vysielaní a retransmisii rozhodovala *ex officio*, a nie na základe, či už podnetu osôb blízkych bývalému prezidentovi Poľska alebo na základe podnetu poľského ľudu, či vlády. V prerokováanej veci sťažovateľky Ústavný súd aj s prihliadnutím na rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva konštatuje, že opísané pochybenie Rady neodstránil napadnutým rozsudkom ani najvyšší súd, a tak napadnutý rozsudok najvyššieho súdu nesie rovnakú záťaž porušenia práva sťažovateľky na slobodu prejavu, a teda porušenia článku 26 ods. 1 a 2 Ústavy a článku 10 ods. 1 a 2 Dohovoru.

VII. Ďalšie rozhodnutia Ústavného súdu

Nález Ústavného súdu z 28. októbra 2010, sp. zn. IV. ÚS 107/2010

Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že privilegované postavenie z hľadiska ochrany slobody prejavu patrí novinárom a masmédiám, a to zvlášť pri informovaní o veciach verejného záujmu. Novinári majú (sociálnu) povinnosť poskytovať informácie a myšlienky týkajúce sa všetkých záležitostí verejného záujmu a verejnosť má právo takéto informácie dostať. Novinárom je dokonca umožnené používať určitú mieru prehánania a provokácie. Poslaním tlače je nepochybne šíriť informácie a myšlienky o otázkach verejného záujmu, pričom zároveň je nespochybniteľným právom verejnosti takéto informácie prijímať (dostať).

Vecou verejnou je nielen všetka agenda štátnych orgánov a štátnych inštitúcií, ale aj osôb pôsobiacich vo verejnom živote, napríklad činnosť politikov, úradníkov, sudcov, advokátov, kandidátov alebo čakatel'ov na tieto funkcie. Vecou verejnou je aj umenie vrátane novinárskych aktivít a show biznisu, a ďalej všetko, čo na seba upútava verejnú pozornosť. Tieto verejné záležitosti môžu a majú byť verejne posudzované.

Ak teda orgán činný v trestnom konaní poskytne novinárom určité informácie, verejnosť ich má právo dostať. Úlohou novinárov (vydavateľa) je potom verejnosti tieto informácie sprostredkovať. Naopak, úlohou novinárov nie je informácie získané od štátnych orgánov selektovať, t. j. rozhodovať o tom, ktoré informácie verejnosť môže alebo nemôže dostať, pretože verejnosť má právo na úplné a presné informácie.

Uznesenie Ústavného súdu z 19. októbra, sp. zn. I. ÚS 390/2011

Za vyjadrenie polemického názoru, ktoré je chránené právom na slobodu prejavu, nemožno považovať použitie polemického slova „údajne“ pred opísaním skutkových okolností, ak nositeľ základného práva na slobodu prejavu nedisponuje dostatkom indícií na to, aby mohol veriť v pravdivosť svojich tvrdení. Ústavný súd, rovnako ako judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva, nepopiera právo novinára dopustiť sa aj určitého zjednodušenia, či dokonca nepresnosti, ale za súčasného rešpektovania zásady, že uverejnenie informácií v relevantnom čase zodpovedalo reálne existujúcim skutočnostiam.

Feldek proti Slovenskej republike (číslo sťažnosti 29032/95) z 12. júla 2001 a nález Ústavného súdu z 27. októbra 2016, sp. zn. II. ÚS 439/2016

Feldek proti Slovenskej republike

Sťažovateľ, pán Ľubomír Feldek, bol básnik, spisovateľ a publicista. V roku 1992 bola v denníku *Telegraf* uverejnená jeho báseň s názvom „*Dobrá noc, má milá*“, o ktorej dvaja novinári v iných článkoch tvrdili, že výraz „*člen SS*“, sa vzťahoval na pána Dušana Slobodníka, vtedajšieho ministra kultúry a školstva Slovenskej republiky. Neskôr niekoľko denníkov uverejnilo vyhlásenie, ktoré sťažovateľ poskytol Verejnej informačnej službe, týkajúce sa pána Dušana Slobodníka a jeho údajnej fašistickej minulosti, ktorú považoval za nezlučiteľnú s osobnostnými kvalitami člena vlády, pričom ho vyzval k rezignácii. Sťažovateľ namietal najmä to, že rozsudkom dovolacieho súdu, na základe ktorého bol povinný stpieť uverejnenie textu prehlasujúceho jeho vyhlásenie za urážlivé, došlo k porušeniu jeho práva podľa článku 10 Dohovoru.

Európsky súd pre ľudské práva rozhodol, že došlo k porušeniu článku 10 Dohovoru. Poukázal na to, že sťažovateľovo vyhlásenie bolo urobené a publikované ako súčasť politickej diskusie o veciach všeobecného a verejného znepokojenia týkajúceho sa histórie Slovenska, ktorá by mohla mať dopad na jeho budúci demokratický vývoj. Európsky súd pre ľudské práva konštatoval, že sťažovateľovo vyhlásenie bolo hodnotiacim úsudkom, ktorého pravdivosť nepodlieha dokazovaniu. Bolo urobené v rámci slobodnej diskusie o otázke všeobecného záujmu, pričom vyhlásenie sa týkalo verejnej osobnosti, vo vzťahu ku ktorej sú hranice prijateľnej kritiky širšie ako u súkromnej osoby. Navyše, hoci vyhlásenie neuvádzalo pramene,

bolo založené na faktoch, ktoré boli publikované samotným pánom Slobodníkom, a to v tlači, pred uverejnením sťažovateľovho vyhlásenia. Európsky súd pre ľudské práva preto nemôže prijať tvrdenie, že hodnotiaci úsudok môže byť za takýto považovaný len ak je sprevádzaný faktami, na ktorých bol založený.

Nález Ústavného súdu z 27. októbra 2016, sp. zn. II. ÚS 439/2016

Sťažovateľmi boli zamestnanci Slovenského národného múzea – Múzea ukrajinskej kultúry vo Svidníku, pričom išlo o riaditeľa múzea a troch odborných pracovníkov. Ústavný súd konštatoval, že sťažovatelia ako predstavitelia kultúrneho života v regióne predstavujú z hľadiska ochrany slobody prejavu nezastupiteľný hlas v rámci diskusie o rôznorodých otázkach spoločnosti (regiónu), obzvlášť keď sa ich hlas (informovanie) týka vecí verejného záujmu. Sťažovatelia boli pasívne legitimovaní v spore, ktorým sa žalobca domáhal voči nim práva na ochranu osobnosti. Sťažovatelia okrem iného namietali porušenie ich základných práv podľa článku 26 ods. 1 a 3 Ústavy a článku 10 ods. 1 Dohovoru.

Žalobca bol v relevantnom čase člen Výboru pre národnostné menšiny a etnické skupiny Rady vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť. Ústavný súd konštatoval, že žalobca bol verejne činný v prostredí, ktoré možno nazvať politicko-odborné, a že takéto verejné pôsobenie je vecou legitímneho verejného záujmu, a preto je povinný strpieť väčšiu mieru kritiky oproti „bežným“ občanom“.

Žalobca tvrdil, že články uverejnené v týždenníku Podduklianske novinky, v týždenníku DUKLA a text uverejnený vo Vedeckom Zborníku Múzea ukrajinskej kultúry vo Svidníku svojím obsahom zasiahli do jeho práva na osobnú česť a dobrú povesť. Predmetom sporných článkov boli informácie o verejných aktivitách žalobcu. Sťažovatelia v uvedených článkoch poukázali aj na odsúdenie žalobcu pre trestný čin neoprávneného používania vecí z majetku v socialistickom vlastníctve v roku 1985. Ústavný súd konštatoval, že primárnym predmetom článkov nebolo vykresliť charakter žalobcu, ale poukázať na jeho verejné angažovanie sa (primárny predmet článkov), pričom spôsob angažovania sa žalobcu v spoločenských otázkach sťažovatelia dávajú do súvisu aj s ich charakteristikou osobnostných črt žalobcu (sekundárny a sprievodný jav článkov).

Ústavný súd konštatoval, že skutkovým vyhlásením sťažovateľov v danej veci bol len výrok o odsúdení žalobcu za trestný čin neoprávneného používania veci z majetku v socialistickom vlastníctve, pričom uvedený výrok pravdivo opisuje realitu. Nemožno preto takýto výrok, ktorý sa zakladá na pravdivom základe, vytýkať a tvrdiť, že by sťažovatelia uvádzali v tomto bode nepravdy na adresu žalobcu alebo by výroky skresľovali pravdu. Ostatné sporné výroky možno hodnotiť ako hodnotiace úsudky. Ústavný súd v tejto súvislosti odkazuje na ustálenú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva. Európsky súd pre ľudské práva pri posudzovaní limitov slobody prejavu starostlivo rozlišuje medzi faktami a hodnotiacimi úsudkami. Existenciu faktov možno preukázať, zatiaľ čo otázka pravdivosti hodnotiacich úsudkov nepripúšťa dôkazy (vid'. Feldek proti Slovenskej republike). Aj keď hodnotiaci úsudok vzhľadom na svoj subjektívny charakter vylučuje dôkaz pravdy, musí vychádzať z dostatočného faktického základu. Z uvedeného vyplýva, že ak v konkrétnom prípade sú z hľadiska ústavnej akceptovateľnosti posudzované hodnotiace úsudky, tak je ochrana výrokov takéhoto charakteru z hľadiska slobody prejavu s ohľadom na konkrétne okolnosti prípadu intenzívnejšia, ako v prípade uverejnenia faktov (skutkových tvrdení), ktoré sa môžu ukázať neskôr ako nepravdivé. Tento prístup Európskeho súdu pre ľudské práva k posudzovaniu právnych sporov, ktorých predmetom je konflikt medzi slobodou prejavu a právom na ochranu súkromia, konštantne uplatňuje vo svojej judikatúre aj Ústavný súd, a preto ho považuje za potrebné uplatniť aj vo veci sťažovateľov.

Ústavný súd rozhodol, že krajský súd potvrdením rozsudku okresného súdu, ktorý dal prednosť ochrane osobnosti žalobcu pred slobodou prejavu sťažovateľov, porušil napadnutým rozsudkom právo sťažovateľov na slobodu prejavu podľa článku 26 ods. 1 Ústavy a článku 10 ods. 1 Dohovoru.

Rádio Twist, a.s. proti Slovenskej republike (číslo sťažnosti 62202/00) z 19. decembra 2006 a nález Ústavného súdu zo 4. marca 2010, sp. zn. II. ÚS 326/09

Rádio Twist, a.s. proti Slovenskej republike

Sťažovateľ, RÁDIO TWIST, a. s., odvysielal telefonický rozhovor, ktorý prebehol medzi dvoma vysokopostavenými vládnymi činiteľmi, štátnym tajomníkom Ministerstva spravodlivosti na jednej strane a podpredsedom vlády a ministrom financií na strane druhej. Týkal sa mocenského zápasu, ktorý sa odohral v júni 1996 medzi dvomi koalíčnými politickými stranami. Každá z nich mala určitý záujem na privatizácii

Slovenskej poisťovne, významného národného poskytovateľa poisťovacích služieb. Tento rozhovor bol pravdepodobne získaný treťou osobou nezákonným spôsobom. Sťažujúca sa spoločnosť tvrdila, že súdnymi rozhodnutiami, ktorými sa vyhovel žalobe na ochranu osobnosti, podanej proti nej, došlo k porušeniu jej práva podľa článku 10 Dohovoru na rozširovanie informácií.

Európsky súd pre ľudské práva rozhodol, že došlo k porušeniu článku 10 Dohovoru. Poukázal na to, že kontext a obsah rozhovoru bol jasne politický a v namietaných udalostiach sa mu nepodarilo objaviť žiaden rozmer týkajúci sa súkromného života. Preto možno uplatniť osobitné štandardy kladené na toleranciu stanovené judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva. Európsky súd pre ľudské práva poukázal aj na fakt, že pred vnútroštátnymi súdmi nebolo zistené, že by nahrávka obsahovala akékoľvek nepravdivé alebo skreslené informácie, alebo že by informácie a myšlienky, ktoré redaktorka v tejto súvislosti vyslovila, spôsobili nejakú osobitnú ujmu na osobnostných právach žalobcu a jeho povesti. Taktiež zdôrazňoval, že samotná skutočnosť, že nahrávka bola pravdepodobne získaná treťou osobou v rozpore so zákonom nemôže zbaviť sťažujúcu sa spoločnosť, ktorá ju odovysielala, ochrany podľa článku 10 Dohovoru.

Nález Ústavného súdu zo 4. marca 2010, sp. zn. II. ÚS 326/09

Navrhovateľom je sudca všeobecného súdu. Ústavný súd konštatoval, že na stupnici medzi verejne neznámym jednotlivcom a politikom stoja z hľadiska ochrany osobnosti sudcovia uprostred s miernou tendenciou smerom k politikom. Skutočnosť, že u navrhovateľa ide „len“ o sudcu okresného súdu (teda nie vyššieho súdu), a že sa stal verejnosti viac známym až v súvislosti s jeho trestným stíhaním, však posúva jeho pozíciu smerom k vyššej ochrane osobnosti. Na druhej strane je však nutné vnímať, že išlo o trestné stíhanie za skutok, ktorý mal byť spáchaný v súvislosti s výkonom funkcie, konkrétne trestný čin zneužívania právomoci verejného činiteľa a trestný čin falšovania a pozmeňovania verejnej listiny.

Sťažovateľka bola právnou nástupkyňou prevádzkovateľa rozhlasového vysielania, ktorý sa profiloval ako spravodajské, publicistické a hudobné rádio so zvýšeným podielom hovoreného slova. Bolo považované za mienkotvorné, s náročnejšími poslucháčmi.

Ústavný súd akceptoval prístup Európskeho súdu pre ľudské práva, že podobne ako adresáti kritiky, aj samotní kritici sú klasifikovaní z hľadiska ich dôležitosti pre výmenu názorov v spoločnosti. Je zrejmé,

že privilegovanou skupinou sú žurnalisti. Európsky súd pre ľudské práva konštantne pripomína, že tlač je strážnym psom verejných vecí a hrá významnú úlohu v právnom štáte, pretože napomáha politickej diskusii. Novinári majú povinnosť poskytovať informácie a myšlienky týkajúce sa všetkých záležitostí verejného záujmu a verejnosť má právo takéto informácie prijímať. Novinárom je dokonca umožnené používať určitú mieru preháňania a provokácie. Vychádzajúc z uvedeného Európsky súd pre ľudské práva vo svojej judikatúre poskytuje žurnalistom zvýšenú mieru ochrany v porovnaní s inými subjektmi slobody prejavu.

Sťažovateľka namietala porušenie svojich základných práv zaručených v článku 26 ods. 1 a 2 Ústavy a práva zaručeného v článku 10 ods. 1 Dohovoru. Podstatou sťažnosti bolo tvrdenie sťažovateľky, že krajský súd porušil jej slobodu prejavu, keď potvrdil rozsudok okresného súdu. Prvostupňový súd v konaní o ochranu osobnosti rozhodol, že sťažovateľka neoprávnene zasiahla do práva navrhovateľa na ochranu osobnosti uverejnením správy a zvlášť jedného výroku redaktorky, ktoré mali znamenať, že navrhovateľ spáchal uvedené trestné činy. Z odôvodnenia rozsudku krajského súdu vyplýva, že za zásah do ochrany osobnosti považoval v zásade len nasledujúci výrok, ktorý odznel v rádiu: „*Sudca J. S. takéto exekučné rozhodnutie naozaj vydal. Onedlho ho však sľušoval.*“ Podľa krajského súdu išlo o hodnotiaci úsudok týkajúci sa viny navrhovateľa, ktorá sa neskôr nepreukázala, a zároveň ide o nepravdivé tvrdenie. Krajský súd neuviedol, prečo sa odchýlil od obvyklého vzťahu medzi skutkovým tvrdením a hodnotovým úsudkom.

Navrhovateľ nebol uvádzaný plným menom, ale len krstným menom a iniciálou priezviska, avšak s uvedením pracoviska v menšom meste. Výrok odznel vo večernej spravodajskej relácii. V danom type relácie odznievajú krátke, základné, aktuálne informácie z daného dňa, bez širšieho komentára. Pre účely zdynamizovania správ sú striedavo prezentované autentické spravodajské nahrávky so vstupmi redaktora. Dôležité je, že výrok redaktorky bol parafrázou výrokov, ktoré priamo odzneli v danej relácii a mali základ v oficiálnej tlačovej konferencii. Vo veci možno podporne argumentovať aj rozhodnutiami Európskeho súdu pre ľudské práva, ktoré s ňou súvisia v širšej perspektíve. Podľa rozsudku Dammann²⁸ únik služobného tajomstva nemôže ísť na úkor novinára. Podľa rozsudku Campos Damaso²⁹ je úlohou investigatívnych novinárov upozorniť na aktuálne javy, ktoré sú predmetom verejného záujmu, akonáhle sa o nich

²⁸ Dammann proti Švajčiarsku, sťažnosť č. 77551/01, rozsudok z 25. apríla 2006

²⁹ Campos Damaso proti Portugalsku, sťažnosť č. 17107/05, rozsudok z 24. apríla 2008

dozvedia. A napokon podľa rozsudku Twist³⁰ je uverejnenie informácie získanej v rozpore so zákonom chránené čl. 10 Dohovoru, z čoho vyplýva, že zverejnenie výstupu z oficiálnej tlačovej konferencie je chránené o to viac.

Ústavný súd rozhodol, že krajský súd potvrdením rozsudku okresného súdu porušil sťažovateľkino právo na slobodu prejavu. Vychádzal z postavenia sťažovateľky ako prevádzkovateľa rozhlasového vysielania, z postavenia navrhovateľa ako sudcu, berúc do úvahy, že účelom správy bolo nekomentovaným spôsobom informovať vo večernej spravodajskej relácii v zásade neutrálnym spôsobom o obvinení žalobcu. Správa sa obsahovo zhodovala s výrokmi orgánu verejnej moci, bola od neho prevzatá. Parafrázu redaktorky považoval za akceptovateľnú v kontexte celej správy, s tým, že neskoršie oslobodenie žalobcu tu nie je relevantné. Taktiež aplikoval test proporcionality s vážiacou formulou.

VIII. Záver

Slobodou prejavu sa človeku umožňuje vysloviť alebo zamlčať svoje city, myšlienky a názory. Dáva mu možnosť prejaviť sa ako hulvát alebo gentleman, hlupák alebo intelektuál, luhár alebo zástanca pravdy bez ohľadu na následky. Štát ani jednu z týchto možností nemôže jednotlivcovi upierať, lebo sloboda prejavu sa priznáva každému človeku. Slobodu prejavu možno uplatniť rozmanitými formami. Posunkom, hlukom, tichom, obrazom, rukou, nohou sa prejavuje vôľa človeka, jeho postoj. Nápaditosti sa medze nekladú. A predsa sa niektoré formy prejavu využívajú častejšie, než iné formy. Najčastejšie sa používa slovo. Vyslovené, napísané, vytlačené. Formy uplatnenia slobody prejavu ani zďaleka nie sú rovnako účinné, pokiaľ ide o množstvo oslovených ľudí, rýchlosť šírenia informácií a podobne. V spoločnosti, ktorá pozná a využíva hromadné informačné prostriedky, najúčinnnejšie sa sloboda prejavu uplatní pomocou týchto prostriedkov. Iné formy slobody prejavu v súčasnosti sotva možno pokladať za rovnocenné alebo zameniteľné z hľadiska počtu oslovených ľudí a rýchlosti ich spoločného oslovenia. Z rôznosti foriem prejavu a zo všeobecného prísľubu slobody prejavu bez špecifikovania foriem, v ktorých človek môže prejaviť svoje city a pocity však vyplýva, že neumožnenie prejavu v masmédiách nie je automaticky dôkazom o zmarení slobody prejavu...

³⁰ Radio TWIST, a. s., proti Slovenskej republike, sťažnosť č. 62202/00, rozsudok z 19. decembra 2006

Ochranu slobody prejavu možno označiť za najvýraznejší vklad Ústavného súdu v treťom funkčnom období k ochrane ústavnosti na Slovensku. Ústavný súd na ochranu slobody vypracoval šablónu, ktorá mu umožňuje operatívne preskúmať rozhodovanie všeobecných súdov vo veciach konfliktu medzi slobodou prejavu a ochranou osobnostných práv. Práve vďaka nastavenému systému sa Slovenská republika úspešne vyhýba mnohým potenciálnym sankciám hroziacim v prípade porušenia pozitívnych záväzkov štátu plynúcim z Dohovoru. Verím, že Ústavný súd bude v nastolenom trende pokračovať a naďalej obohacovať svoju judikatúru v oblasti práva na slobodu prejavu tým správnym spôsobom konformným s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva.

Ďakujem za pozornosť!

**Súdna rada Slovenskej republiky
v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej
republiky v období rokov 2007 – 2018**

JUDr. Lenka Praženková

Predsedačka Súdnej rady Slovenskej republiky

Abstrakt

Ústavnoprávne postavenie súdnej rady vyplýva nielen z platnej právnej úpravy ale aj z rozhodovacej činnosti ústavného súdu, ktorý sa vo viacerých prípadoch musel vysporiadať s nedokonalosťou právnej úpravy a potrebami aplikačnej praxe. Cieľom príspevku je poskytnúť prehľad najdôležitejších rozhodnutí ústavného súdu v sledovanom období týkajúcich sa postavenia a činnosti súdnej rady a poukázať na otázky, ktoré ostávajú nezodpovedané. Autorka prostredníctvom vybraných rozhodnutí o ústavnosti relevantnej právnej úpravy, sťažnostiach členov súdnej rady a sťažnostiach osôb dotknutých rozhodnutím súdnej rady konkrétnym spôsobom zdôvodňuje potrebu ústavnoprávnej definície súdnej rady v záujme posilnenia jej nezávislosti a adekvátneho postavenia v ústavnom systéme Slovenskej republiky.

Abstract

The constitutional status of the Judicial Council stems not only from the applicable legislation, but also from the constitutional court's decision-making process, which in several cases has had to deal with the imperfections of the legislation and the needs of the application practice. The aim of this address is to provide an overview of the most important decisions of the Constitutional Court in the particular period concerning the status and activities of the Judicial Council and to point out questions that remain unanswered. By means of selected decisions regarding the constitutionality of the relevant legislation, the complaints of members of the Judicial Council and the complaints of the persons affected by the decision of the Judicial Council, the author justifies in concrete terms the need for a constitutional definition of the Judicial Council in order to strengthen its independence and adequate status in the constitutional system of the Slovak Republic.

Vážená pani predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, vážená pani predsedníčka Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, vážená pani dekanke Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach, vzácni hostia, dámy a páni, v úvode mi dovoľte poďakovať sa predsedníčke Ústavného súdu Slovenskej

republiky Ivette Macejkovej za pozvanie vystúpiť na tejto medzinárodnej vedeckej konferencii v rámci VII. ústavných dní. Verím, že svojim vstupom prispejem k naplneniu cieľa tohto podujatia, ktorý si stanovili organizátori konferencie, a to vytvoriť priestor pre diskusiu o aktuálnom ústavnoprávnom vývoji a reagovať na aktuálne ústavnoprávne problémy.¹ Cieľom príspevku nie je poskytnúť komplexný prehľad a analýzu rozhodovacej činnosti ústavného súdu vo veciach týkajúcich sa Súdnej rady Slovenskej republiky v skúmanom období. To by si vyžadovalo značný časový priestor. Skôr sa budem snažiť upriamiť pozornosť na vybrané rozhodnutia a s tým súvisiace otázky ústavnoprávneho postavenia a pôsobnosti súdnej rady, ktoré boli predmetom rozhodovania, či už pléna alebo jednotlivých senátov.

Vybrané rozhodnutia som vo svojom príspevku rozdelila do troch oblastí:

- 1. Právna úprava postavenia a pôsobnosti súdnej rady a jej ústavnosť.**
- 2. Ústavné sťažnosti členov súdnej rady.**
- 3. Ústavné sťažnosti osôb dotknutých rozhodnutím súdnej rady.**

I. Právna úprava postavenia a pôsobnosti súdnej rady a jej ústavnosť.

K ústavnoprávnej charakteristike súdnej rady

Azda najdôležitejším rozhodnutím ústavného súdu v skúmanom období týkajúcim sa súdnej rady je nález sp. zn. PL. ÚS 2/2012 z 18. novembra 2015, ktorým ústavný súd charakterizoval ústavne významným spôsobom Súdnu radu Slovenskej republiky. V odôvodnení nálezu uviedol: „Súdna rada Slovenskej republiky je osobitný nezávislý ústavný orgán súdnej moci garantujúci predovšetkým nezávislé postavenie súdnej moci a sudcovskú legitimitu, zodpovedajúci za chod súdnictva, správu súdnej moci a súdnictva, ako aj transparentnosť súdnictva, a tak by mal byť plnohodnotným partnerom moci zákonodarnej a výkonnej.“ Je totiž známe, že ústavodarca pri zriadení súdnej rady ústavným zákonom č. 90/2000 Z. z., tzv. veľkou novelou ústavy, v čl. 141a *expressis verbis* nezadefinoval súdnu radu. Ústava definuje národnú radu, prezidenta, vládu a ústavný súd, avšak nie je tomu tak v prípade súdnej rady.² Absencia ústavnej definície tak v praxi vedie k rôznej interpretácii ústavnoprávneho

¹ Pozri <https://www.ustavnysud.sk/ustavne-dni>

² DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 1506.

postavenia súdnej rady, čo má nepochybne vplyv na právno-aplikačnú prax. Tento nedostatok sa snažil napraviť ústavný súd, ktorý v rámci svojej rozhodovacej činnosti postupne formuloval jednotlivé charakteristiky súdnej rady, a ktoré napokon zhrnul vo vyššie citovanom náleze.³

Hľadanie ideálnej tváre súdnictva⁴ stále pokračuje. Nálezom PL. ÚS 2/2012 totiž dovtedajšia⁵ diskusia o povahe súdnej rady neskončila, o čom svedčia nielen odlišné stanoviská štyroch sudcov ústavného súdu k tomuto nálezu⁶, či legislatívna činnosť zákonodarcu⁷, ale aj výstupy odbornej verejnosti v rámci publikačnej činnosti⁸ a na vedeckých podujatiach⁹. V záujme zabezpečenia adekvátneho postavenia a posilnenia nezávislosti súdnej rady je tak potreba ústavnej definície stále aktuálna.

K ústavnosti rozhodovania o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti sudcu

Ústavný súd uznesením sp. zn. PL. ÚS 21/2014-19 zo 17. septembra 2014 prijal na ďalšie konanie návrh vtedajšej predsedníčky súdnej rady na začatie konania o súlade napadnutých ustanovení týkajúcich sa rozhodovania o predpokladoch sudcovskej spôsobilosti u sudcov ustanovených do funkcie pred 1. septembrom 2014 s ústavou a zároveň

³ Bod 9.4 odôvodnenia nálezu sp. zn. PL. ÚS 2/2012.

⁴ Porov. PL. ÚS 102/2011, s. 102.

⁵ Bližšie pozri prehľad judikatúry ústavného súdu v odôvodnení nálezu sp. zn. PL. ÚS 2/2012, bod 9; tiež aj ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 764 a nasl.; DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 1466; BRÖSTL, A. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky. 2. vydanie. Plzeň: Aleš Čenek, 2013, s. 308.

⁶ Pozri odlišné stanoviská sudcov Ľudmily Gajdošíkovej, Petra Brňáka, Lajosa Mészárosa a Ladislava Orosza k rozhodnutiu pléna sp. zn. PL. ÚS 2/2012.

⁷ Příkladom je diskusia, ktorá prebehla v súvislosti s novelou tzv. sudcovských zákonov v roku 2017 zákonom č. 152/2017 Z. z., ktorým bolo v § 3 ods. 2 zákona o súdnej rade doplnené „odporúčacie“ ustanovenie pre prezidenta, vládu a národnú radu ustanovovať za členov súdnej rady spravidla osobu, ktorá nie je sudcom.

⁸ Pozri napr. DRGONEC, J.: Ústavné právo hmotné. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 419 a nasl.; SVÁK, J.: Miesto Súdnej rady Slovenskej republiky v systéme ústavných záruk práva na súdnu ochranu. In: Právo na súdnu ochranu a garancie nezávislosti sudcov z pohľadu teórie a praxe. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Banská Bystrica, 18. júna 2015. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta 2015; OROSZ, L. a kol.: Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice: UPJŠ 2009, s. 122; KROŠLÁK, D. a kol.: Ústavné právo. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 619 a nasl.

⁹ Napr. Medzinárodná konferencia organizovaná Súdnou radou Slovenskej republiky pri príležitosti 15. výročia vzniku Súdnej rady Slovenskej republiky, Primaciálny palác, Bratislava, 11. máj 2017. (Zdroj: <http://www.teraz.sk/slovensko/jbajankova-sudna-rada-potrebuje-def/259178-clanok.html>)

pozastavil účinnosť vybraných¹⁰ ustanovení uvedených v druhom bode výroku rozhodnutia. Z tohto dôvodu súdna rada v súčasnosti rozhoduje o predpokladoch sudcovskej spôsobilosti v zmysle čl. 141a ods. 5 písm. b) ústavy len v prípade kandidátov na funkciu sudcu. Keďže doposiaľ ústavný súd v tejto veci meritórne nerozhodol, upriamim pozornosť len na niekoľko skutočností.

Podľa navrhovateľky podstata napadnutých ustanovení spočíva v tom, že zákonodarca zaviedol previerky sudcovskej spôsobilosti na základe podkladov Národného bezpečnostného úradu aj u sudcov, ktorí boli do funkcie vymenovaní pred 1. septembrom 2014. Napadnuté ustanovenia porušujú obsah princípu materiálneho právneho štátu, princíp deľby moci, nezávislosť sudcov ako aj základné pravidlo o ich vymenovaní bez časového obmedzenia. Zákonodarca zasiahol do právneho postavenia sudcov všeobecných súdov neočakávaným a retroaktívnym rozšírením právnych predpokladov na výkon funkcie sudcu o skúmanie sudcovskej spôsobilosti.¹¹

Vo veci zatiaľ nebolo rozhodnuté, a preto si v tejto súvislosti dovoľím poukázať na pripomienky Prezídia Poradnej rady európskych sudcov (Bureau of CCJE) z 1. júla 2014 k vybraným ustanoveniam ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. zo 4. júna 2014, ktorým bola novelizovaná ústava a z obsahu ktorých vyplýva, že výrazy ako „predpoklady sudcovskej spôsobilosti“ a „riadny výkon funkcie“ nie sú dostatočne určité a preto toto vágne ustanovenie otvára dvere širokej škále možných interpretácií.¹² Zároveň, vzhľadom na skutočnosť, že od pádu komunistického režimu uplynula značná doba a že Slovenská republika je dlhodobo členom Rady Európy a tiež aj Európskej únie, a z tohto členstva jej plynú záväzok spĺňať medzinárodne štandardy, nie je dôvod pre ďalšiu lustráciu či preverovanie sudcov.¹³ CCJE ďalej uviedla, že zhromažďovanie informácií o sudcovi štátnym orgánom plniacim úlohy ochrany utajovaných skutočností, ktorý je súčasťou výkonnej moci, ako podklad pre rozhodnutie

¹⁰ Ustanovenia, ktorých účinnosť bola pozastavená: § 5 ods. 7 v časti slov „sudca alebo“ zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, § 74da, § 74db a § 74dc zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov, § 31 zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, § 69a ods. 2 v časti slov „o sudcovi alebo“, § 70 ods. 1 písm. d) v časti slov „o sudcovi a“ a § 84b zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹¹ Z odôvodnenia uznesenia sp. zn. PL. ÚS. 21/2014-19.

¹² CCJE-BU(2014)4, bod 1. Dostupné na: <https://rm.coe.int/comment-on-certain-provisions-of-the-constitutional-act-of-4-june-2014/1680764b7b>.

¹³ Tamtiež, bod 2.

súdnej rady, je nevhodné a neakceptovateľné¹⁴ a v rozpore s princípom deľby moci.¹⁵

K ustanovovaniu nesudcov za členov súdnej rady

Ďalším návrhom vtedajšej predsedníčky súdnej rady na začatie konania o súlade právnych predpisov bolo podanie z 21. júna 2017, ktorým napadla ústavnosť ustanovenia § 3 ods. 2 zákona o súdnej rade¹⁶, podľa ktorého národná rada, prezident a vláda ustanovia za člena súdnej rady spravidla osobu, ktorá nie je sudcom, a ustanovenie § 6 ods. 12, podľa ktorého člen súdnej rady má právo, aby sa jeho stanovisko vznesené počas zasadnutia súdnej rady pripojilo k rozhodnutiu súdnej rady a zverejnilo rovnako ako uznesenie. Ústavný súd uznesením zo 4. apríla 2018¹⁷ prijal tento návrh na ďalšie konanie a pozastavil účinnosť § 6 ods. 12 zákona o súdnej rade. Vo veci nebolo doposiaľ meritórne rozhodnuté.

II. Ústavné sťažnosti členov súdnej rady

V súvislosti s odvolaním člena súdnej rady ústavný súd riešil dva prípady, na ktoré si dovoľím upriamiť pozornosť. V oboch prípadoch sa jedná o odvolanie člena súdnej rady Vládou Slovenskej republiky.

V prvom prípade IV. senát ústavného súdu uznesením sp. zn. IV. ÚS 46/2011 zo 17. februára 2011 sťažnosť z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti odmietol. V odôvodnení svojho rozhodnutia uviedol, že spôsob kreovania súdnej rady je vo svojej podstate založený na delegačnom princípe. „Vnútna konštrukcia (zloženie) súdnej rady by totiž stratila svoje racionálne opodstatnenie, ak by členovia súdnej rady po svojom ustanovení (zvolení, resp. vymenovaní) nemali žiadnu väzbu na tých, ktorí ich do tejto funkcie ustanovili (zvolili, vymenovali).“¹⁸ Podľa ústavného súdu ústava a zákon o súdnej rade nevymedzujú taxatívne a ani demonštratívne dôvody, na základe ktorých môže vláda odvolať ňou vymenovaného člena súdnej rady, t. j. zjavne predpokladá aj iné dôvody. Zloženie súdnej rady a spôsob jej uznášania tak podľa ústavného súdu vychádzajú z požiadavky zachovania vzťahu dôvery medzi členmi súdnej rady a subjektmi, ktoré ich do ich funkcií ustanovili, pričom túto dôveru charakterizuje ako politickú.

Ján Drgonec v tejto súvislosti poznamenáva, že „ústavný súd v tomto právnom názore ako keby uplatnil model ustanovovania a rozhodovania v obchodnej spoločnosti, kde sa v orgánoch zídu majitelia alebo ich

¹⁴ Tamtiež, bod 3.

¹⁵ Tamtiež, bod 4.

¹⁶ Zákon č. 185/2000 Z. z.

¹⁷ PL. ÚS 6/2018

¹⁸ Odôvodnenie uznesenia IV. ÚS 46/2011, s. 18.

zástupcovia, aby realizovali vlastné predstavy o chode obchodnej spoločnosti“.¹⁹ A aj keď sa súdna rada kreuje zo štyroch centier verejnej moci, neznamená to, že člen súdnej rady by bol „hovorcom“ alebo „predĺženou rukou“ subjektu, ktorý ho ustanovil za člena.²⁰

V prípade druhej sťažnosti sp. zn. I. ÚS 454/2012 dospel I. senát ústavného súdu v priebehu jej predbežného prerokovania k odlišnému názoru, než aký zaujal IV. senát v skutkovo obdobnej veci a preto predložil plénu ústavného súdu návrh na zjednotenie odchylných právnych názorov. Podľa I. senátu „neexistencia dôvodov na odvolanie člena súdnej rady v ústave i zákone o súdnej rade neprezumuje a ani prezumovať nemôže existenciu akýchkoľvek dôvodov na odvolanie člena súdnej rady kedykoľvek v priebehu ústavou určenej 5-ročnej doby (čl. 141 ods. 3)...., pretože takýto zásah priamo ohrozuje jej nezávislosť...“²¹

Plénu ústavného súdu bol predložený návrh na prijatie zjednocujúceho stanoviska v tomto znení: „Člena Súdnej rady Slovenskej republiky nie je možné odvolať v priebehu jeho 5-ročného funkčného obdobia iba pre zmenu zloženia Národnej rady Slovenskej republiky, zmenu vlády Slovenskej republiky či zmenu v osobe prezidenta Slovenskej republiky ani bez uvedenia dôvodu.“²² Ústavný súd predložený návrh stanoviska uznesením z 12. novembra 2014 zamietol z procesných dôvodov, keďže návrh nezískal potrebnú väčšinu hlasov. V nadväznosti na to I. senát ústavného súdu nálezom I. ÚS 454/2012-65 z 10. decembra 2014 sťažnosti nevyhovel.

Za povšimnutie stojí, že v prvom prípade v konaní IV. ÚS 46/2011 senát rozhodol už po desiatich dňoch od doručenia sťažnosti. V druhom prípade v konaní I. ÚS 454/2012 sa sudkyňa spravodajkyňa výzvou obrátila na kanceláriu súdnej rady, ministerstvo spravodlivosti a generálnu prokuratúru, aby sa vyjadrili k problematike odvolávania členov súdnej rady, a na základe výzvy ústavného súdu, sa k problematike vyjadril aj vtedajší predseda vlády. Následne, ako už bolo uvedené, bola vec predložená plénu s návrhom na zjednotenie odchylných právnych názorov. Ako je možné vidieť, názory na ústavnoprávne postavenie súdnej rady a jej členov boli (sú) rozdielne nielen medzi odbornou verejnosťou, ale aj senátmi ústavného súdu.

Čerstvou novinkou v uvedenej otázke je rozhodnutie pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci vedenej pod sp. zn. PLz. ÚS

¹⁹ DRGONEC, J.: Súdna rada Slovenskej republiky: ústavné otázky od samého zrodu (1. časť). Zo súdnej praxe, 4/2016.

²⁰ Porov. DRGONEC, J.: Ústavné právo hmotné. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 423-424.

²¹ PLz. ÚS 4/2014, s. 7.

²² Tamtiež, s. 8.

2/2018 o návrhu na zjednotenie odchylného právneho názoru IV. senátu Ústavného súdu Slovenskej republiky vysloveného v uznesení č. k. IV. ÚS 46/2011-13 zo 17. februára 2011, názoru I. senátu Ústavného súdu Slovenskej republiky vysloveného v náleze č. k. I. ÚS 454/2012-65 z 10. decembra 2014 a názoru I. senátu Ústavného súdu Slovenskej republiky, ku ktorému dospel v konaní vedenom pod sp. zn. I. ÚS 215/2015 pri predbežnom prerokovaní sťažnosti JUDr. G. Š., ktorú odvolal z funkcie členky Súdnej rady Slovenskej republiky Prezident Slovenskej republiky. Podľa tlačovej informácie plénum rozhodlo, že „Člena Súdnej rady Slovenskej republiky nie je možné odvolať v priebehu jeho 5 ročného funkčného obdobia orgánom, ktorý ho na tento post nominoval, lebo len tak sa zaručí jeho základné právo podľa čl. 30 ods. 1, 4 Ústavy Slovenskej republiky.“ V dôvodoch nálezu ústavný súd okrem iného uvádza, že postavenie súdnej rady ako nezávislého ústavného orgánu je voči ostatným ústavným orgánom rovnocenné bez existencie hierarchickej podriadenosti, či nadriadenosti voči prezidentovi, parlamentu, či vláde, ktoré ju kreujú, a preto je ústavne neudržateľný názor o nevyhnutnosti, aby súdna rada pre výkon ústavou jej zverených kompetencií musela nevyhnutne požívať ich „politickú“, „dôveru“, resp. že by jej členovia museli vo vzťahu k orgánu, ktorý ich kreoval, dodržiavať prísnu „politickú disciplínu“, aby tak tieto orgány „.....prenášali na pôdu súdnej rady svoje predstavy o fungovaní súdnictva a ovplyvňovať v primeranom rozsahu jej rozhodovanie...“ tak, ako to uviedol IV. senát ústavného súdu. Podľa ústavného súdu „uvedené je rozpore s princípom nezávislosti zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci v štáte, ale je aj v rozpore s princípom právnej istoty ako základným atribútom právneho štátu, štátu, kde vládne právo...ono bráni tomu, aby spoločenskými vzťahmi zmietali vaše, či osobné ambície jednotlivcov.“ Ako už ústavný súd aj v minulosti konštatoval, právo každého občana na prístup k volenej alebo inej verejnej funkcii za rovnakých podmienok (čl. 30 ods. 4 ústavy) v sebe zahŕňa „aj právo volené a iné verejné funkcie nerušene vykonávať, vrátane práva na ochranu pred protiprávnym zbavením funkcie“ (III.ÚS 62/2011). Obdobne sa vyslovil aj Ústavný súd Českej republiky vo vzťahu k ustanoveniu čl.21 ods. 4 Listiny, ktoré je obsahovo zhodné s čl.30 ods. 4 ústavy. Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde k tomuto rozhodnutiu pripojila odlišné stanovisko sudkyňa Marianna Mochnáčová a sudca Ladislav Orosz. Podľa tohto odlišného stanoviska „väčšina pléna ústavného súdu prostredníctvom zjednocujúceho stanoviska odňala sudcom, národnej rade, prezidentovi a vláde ústavou zverenú právomoc odvolať nimi ustanoveného člena súdnej rady v priebehu ich päťročného funkčného obdobia. Takýto právny názor je v právnom štáte neakceptovateľný, keďže stavia ústavný súd nad ústavodarcu a de facto priznáva ústavnému súdu

právomoc derogovať ústavu, resp. jej časti, či jednotlivé ustanovenia.“. Podľa odlišného stanoviska došlo k neakceptovateľnej extenzívnej interpretácii čl. 30 ods. 4 ústavy, z ktorej možno vyvodiť, že „väčšina pléna ústavného súdu priznala členom súdnej rady nielen právo uchádzať sa za rovnakých podmienok o prístup k tejto verejnej funkcii, ale aj právo na zotrvanie v tejto funkcii až do uplynutia päťročného funkčného obdobia“. Oponenti však priznávajú, že ústavný súd v doterajšej judikatúre vyslovil názor, že získaním verejnej funkcie sa „ústavné právo občanov na prístup k voleným a iným verejným funkciám.... nevyčerpáva“ (II.ÚS 48/97), ale zastávajú názor, že uvedené „nemožno vnímať v takej extenzívnej (absolútnej) podobe, ako ho interpretuje väčšina pléna ústavného súdu v oponovanom uznesení“.

Pravdou je, že ústavodarca dáva prezidentovi, vláde, národnej rade i sudcom právo voliť a odvolať člena súdnej rady (čl. 141a ods. 1 Ústavy SR), pričom ústava stanovuje kritériá, ktoré musí člen súdnej rady spĺňať. Akým spôsobom sa predpoklady preukazujú upravuje zákon o súdnej rade²³. Strata niektorého z ústavou definovaných predpokladov na výkon funkcie člena súdnej rady, spôsobuje podľa zákona o súdnej rade zánik tejto funkcie. Ide o právnu normu ustanovenú, predvídateľný dôsledok. Jednými zo základných pilierov právneho štátu sú zákonnosť a právna istota. Právne normy musia byť tak formulované, že z nich možno zrozumiteľne a predvídateľne vyvodiť aké dôsledky pre konkrétny okruh otázok, správania sa a vzťahov nastanú. Naša právna úprava neobsahuje žiadne dôvody, pre ktoré je možné člena súdnej rady odvolať z funkcie. Mám za to, že dôvodom pre odvolanie členov súdnej rady z funkcie nemôže byť zmena v obsadení subjektu, ktorý ich do funkcie ustanovil (zvolil, menoval). V opačnom prípade by tak došlo k zásahu do ich nezávislého postavenia, ktoré v konečnom dôsledku zabezpečuje nezávislosť súdnej rady.

III. Ústavné sťažnosti osôb dotknutých rozhodnutím súdnej rady

Proti rozhodnutiam súdnej rady bolo v skúmanom období zo strany dotknutých osôb podaných viacero sťažností podľa čl. 127 ústavy.

Ústavný súd rozhodoval o sťažnostiach týkajúcich sa:

- voľby kandidáta na sudcu Súdneho dvora Európskej únie (III. ÚS 128/2009),
- voľby kandidáta na sudcu Všeobecného súdu Európskej únie (III. ÚS 588/2016),

²³ Zákon č. 185/2002 Z. z.

- voľby predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (III. ÚS 171/2010),
- voľby podpredsedu súdnej rady (I. ÚS 421/2013),
- odvolania z funkcie sudcu z dôvodu nemožnosti vykonávať riadne funkciu sudcu po dobu najmenej jedného roka pre zdravotný stav (III. ÚS 62/2011),
- odvolania z funkcie sudcu z dôvodu dosiahnutia veku 65 rokov (II. ÚS 298/2015, II. ÚS 125/2017),
- nepodania návrhu súdnej rady prezidentovi na vymenovanie kandidáta do funkcie sudcu (II. ÚS 29/2011, II. ÚS 768/2014, III. ÚS 135/2018),
- preloženia sudcu na súd vyššieho stupňa (I. ÚS 238/2015),
- práva na prijímanie a šírenie informácií počas verejného zasadnutia súdnej rady (III. ÚS 1/2018).

K rozhodovaniu o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti kandidátov na funkciu sudcu

V súvislosti s rozhodovaním súdnej rady o predpokladoch sudcovskej spôsobilosti u kandidátov na funkciu sudcu, boli na ústavnom súde podané tri sťažnosti proti negatívnemu rozhodnutiu súdnej rady. Ústavný súd tieto sťažnosti (I. ÚS 396/2016, I. ÚS 293/2017, II. ÚS 164/2017) uznesením prijal na ďalšie konanie. Doposiaľ nebolo rozhodnuté o žiadnej z nich.

Vážené dámy a páni,

z doterajšej ústavnoprávnej praxe ako aj z viacerých rozhodnutí ústavného súdu možno vyvodit' návrhy *de constitutione ferenda*, prijatím ktorých by bolo možné účinným spôsobom riešiť viacero ústavnoprávnych otázok. K tomu je však potrebná súčinnosť všetkých zložiek štátnej moci.

„Úlohou sudcu je byť mostom medzi právom a životom. Túto úlohu nesmie prehliadať. Verejnosť však predsa len nemôže očakávať, že sudca preklenie každú medzeru medzi právom a životom“, píše Aharon Barak vo svojej knihe *Sudca v demokracii*.²⁴

Za Súdnu radu Slovenskej republiky môžem povedať, že bude naďalej v diskusii s ostatnými zložkami štátnej moci iniciovať a viesť proces pozitívnych zmien za účelom posilnenia nezávislého, zodpovedného a kvalitného súdnictva tak, ako k tomu vyzýva aj Európska sieť súdnych rád (ENCJ).²⁵

²⁴ BARAK, A.: *Sudca v demokracii*. Bratislava: Kalligram, 2016, s. 51.

²⁵ Porov. Lisabonská deklarácia z 1. júna 2018, bod 2. Dostupné na: <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/ENCJ%20Lisbon%20Declaration%20final%201%20June%20-%20adopted%20GA.pdf>

Ďakujem za pozornosť.

Konanie o súlade právnych predpisov v rokoch 2007-2018

JUDr. Ľudmila Gajdošíková, CSc.

Ústavný súd Slovenskej republiky

Abstrakt

Obsahom príspevku je konanie o súlade právnych predpisov v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) v rokoch 2007-2018, t. j. v tzv. treťom funkčnom období ústavného súdu. Zameriava sa na špecifiká tohto konania s osobitným zreteľom práve na toto obdobie. V príspevku sa poukazuje aj na posunu v judikatúre ústavného súdu v tomto období a obsahuje aj úvahy o ďalšom vývoji tohto konania.

Abstract

The contribution deals with the proceedings on the compliance of legal regulations before the Constitutional Court of the Slovak Republic (hereinafter “Constitutional Court”) within the period 2007-2018, i.e. in the third acting period of the Constitutional Court. It focuses on the specific features of this proceedings with a special regard to the respective period of time. The article refers to the development and shift in the decision-making activity of the Constitutional Court, and it also contains considerations on the further perspective of the abovementioned proceedings.

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) má ústavou zverenú právomoc participovať na tvorbe práva výsledkami svojej rozhodovacej činnosti v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“). Ide predovšetkým o nálezy ústavného súdu, v ktorých ústavný súd vyslovil, že napadnutý právny predpis, jeho časť alebo ustanovenie (ďalej len „napadnutý právny predpis“) nie je v súlade s právnym predpisom vyššieho stupňa právnej sily (odsek 1), ale aj rozhodnutia ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov za podmienok uvedených v čl. 125 ods. 2 ústavy (ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok) a rozhodnutia o zrušení pozastavenia účinnosti napadnutých právnych predpisov (odsek 5); ak ústavný súd nezruší rozhodnutie

o pozastavení účinnosti pred rozhodnutím vo veci samej, jeho platnosť zaniká vyhlásením nálezů ústavného súdu (odsek 5).

Konanie a rozhodovanie o súlade právnych predpisov je súčasťou ústavnej a zákonnej úpravy ústavného súdnictva Slovenskej republiky od jej samotného vzniku, t. j. od 1. januára 1993. Je klasickou a štandardnou právomocou (väčšiny) európskych ústavných súdov; zapadá aj do rámca užšieho modelu kompetencií ústavných súdov, ktorého zástancom sú niektorí českí konštitucionalisti, ktorí rozhodovanie o súlade právnych predpisov zaraďujú medzi podstatné znaky ústavného súdnictva aj v tomto jeho zúženom ponímaní.

Oproti individuálnej ochrane ústavnosti, v ktorej dominuje ochrana základných práv a slobôd jednotlivcov, konanie o súlade právnych predpisov vykazuje špecifické znaky. Špecifiká konania o súlade právnych predpisov zaraďujú ústavný súd do pozície negatívneho zákonodarcu (normotvorcu) a samotné konanie o súlade právnych predpisov je označované za abstraktnú kontrolu ústavnosti. Toto označenie však nie je prijímané vždy jednoznačne. Je však nespochybniteľné, že uplatňovaním svojej právomoci ústavný súd nielenže ovplyvňuje právny poriadok, ale do neho aj právne relevantným spôsobom zasahuje.

Funkciou konania o súlade právnych predpisov je zachovanie integrity ústavného právneho poriadku. Ide o nesporné a nekontradiktórne konanie, to však nevylučuje komunikáciu s účastníkmi konania, ako aj inými orgánmi verejnej moci.

Rešpektujúc skutočnosť, že už samotné rozhodnutie ústavného súdu prijaté v konaní o súlade právnych predpisov má vplyv na zmenu práva, či už dočasnú (čl. 125 ods. 2 ústavy), alebo trvalú (čl. 125 ods. 3 ústavy), nemožno opomenúť viazanosť normotvorcu/zákonodarcu nálezom ústavného súdu, pričom skúsenosti ukazujú, že jeho reakcia na nálezy ústavného súdu niekedy prekračuje rámec relevantnej právnej úpravy.

Konanie o súlade právnych predpisov je upravené v čl. 125 ústavy ako kľúčová (ťažisková, prioritná) právomoc ústavného súdu. Podrobnosti o konaní o súlade právnych predpisov sú v súlade s čl. 140 ústavy upravené v zákone Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“).

Rozlišovacím znakom konania o súlade právneho predpisu oproti iným konaniam, ktoré patria do právomoci ústavného súdu, je povaha jeho rozhodnutia (nálezu): také rozhodnutie je všeobecne záväzné. Takúto povahu má okrem neho už len rozhodnutie v rámci konania o výklade ústavy alebo ústavného zákona realizovaného na základe právomoci ústavného súdu upravenej v čl. 128 ústavy.

Všeobecná záväznosť právoplatných náleзов vydaných v konaní o súlade právnych predpisov (čl. 125 ods. 6 ústavy) „posúva“ tieto nálezy ústavného súdu do polohy prameňov práva, resp. jedného z prameňov práva a sú súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky. Spôsob vyhlasovania náleзов ústavného súdu, ktorý je identický so spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov aj po formálno-právnej stránke, teda z hľadiska ich publikácie v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len „zbierka zákonov“), „zaraďuje“ tieto nálezy čo do ich charakteristiky k právnym predpisom a zákonom. Ide o jedinečnú vlastnosť rozhodnutia orgánu súdnej moci, keďže v zásade žiadne iné „súdne“ rozhodnutie takúto vlastnosť nemá (s výnimkou rozhodnutí o výklade podľa čl. 128 ústavy).

Vyhlásením v zbierke zákonov má nález ústavného súdu vydaný v konaní o súlade právnych predpisov okamžité právne účinky.

Ústava v čl. 125 ods. 3 prikazuje (ustanovuje povinnosť) zákonodarcovi (kľúčovému „autorovi“ právnych predpisov), t. j. orgánu, ktorý vydal právny predpis nesúladiť s ústavou, uviesť ho do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu do súladu s ústavou, ak ide o „podzákonné právne predpisy“ [čl. 125 ods. 1 písm. b) a c) ústavy] aj s inými zákonmi a ak ide o predpisy uvedené v čl. 125 ods. 1 písm. d) ústavy, aj s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. „Sankciou“ za nesplnenie tejto povinnosti je strata platnosti takého právneho predpisu, jeho časti alebo jednotlivého ustanovenia po márnom uplynutí šiestich mesiacov, resp. legislatívnej pasivity zákonodarcu (normotvorcu) od vyhlásenia nálezu v zbierke zákonov. Znamená to, že ústavný súd síce sám právo netvorí, ale „derogačnými“ dôsledkami svojho nálezu vydaného v konaní o súlade právnych predpisov zasahuje do právneho poriadku. Z tohto dôvodu je preto často označovaný aj za negatívneho zákonodarcu.

Aká je ale realita? Prístup zákonodarcu k vysporiadaniu sa s nálezmi ústavného súdu je rozmanitý. Reakcie na jednotlivé nálezy ústavného súdu sa rôznia:

- zákonodarca na nález nereagoval, lebo už platila novela – nová právna úprava napadnutého ustanovenia, časti právneho predpisu (napr. PL. ÚS 17/08);

- nepovažoval za potrebné reagovať na nález ústavného súdu (napr. PL. ÚS 67/07); – praktickému uplatňovaniu/aplikácii takého právneho predpisu však nič nebránilo;

- zákonodarca reagoval v rámci ustanovenej šesťmesačnej lehoty. Ako príklad možno uviesť, že zákonodarca reagoval nielen v čase, ale „klasicky“ – štandardnou legislatívnou technikou a v štandardnom legislatívnom procese prijal právne riešenie akceptujúce nález ústavného súdu a prijal novú právnu úpravu, resp. jej novelizáciu, ktoré boli bezprostrednou reakciou na nález ústavného súdu (takou bola klasická reakcia na nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 25/05 zo 7. júna 2006 vyhláseného v zbierke zákonov 19. júla 2006 pod č. 460/2006 Z. z. – prijatie novely zákona č. 461/2003 Z. z., a to zákona č. 529/2006 Z. z. účinného od 1. októbra 2006, ktorým sa riešili nároky na invalidné dôchodky vzniknuté za účinnosti predchádzajúcej právnej úpravy, ako aj reakcia na nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 15/06 z 20. mája 2009 vyhláseného v zbierke zákonov 1. októbra 2009 týkajúceho sa problematiky zbraní a streliva, prijatím novely zákona č. 190/2003 Z. z. o strelných zbraniach a strelive a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov účinnej od 1. novembra 2009, a to zákona č. 440/2009 Z. z.);

- zákonodarca reagoval po uplynutí šesťmesačnej lehoty (napr. PL. ÚS 29/05, PL. ÚS 18/06, PL. ÚS 6/08).

Spôsob reakcie zákonodarcu na nález ústavného súdu možno rozdeliť do niekoľkých skupín:

- reakcia v čase – „klasická“ a logická;

- reakcia formálno-právna: zákonodarca reagoval na nález ústavného súdu zrušením ustanovenia, vysloveného ako nesúladneho s ústavou, aj keď išlo vlastne o „zopakovanie“, resp. „premietnutie“ nálezu ústavného súdu do právneho predpisu, legislatívno-technickým vypustením nesúladneho ustanovenia z právneho predpisu, a to napriek priamym de facto ex constitutione derogačným účinkom čl. 125 ods. 3 ústavy;

- reakcia neštandardná - mimoriadna: - ústavný súd vyhlásil celý zákon za nesúladný s ústavou (PL. ÚS 29/05, a to zákon č. 335/2005 Z. z.

o preukazovaní pôvodu majetku), avšak zákonodarca v šesťmesačnej lehote ustanovenej v čl. 125 ods. 3 ústavy na tento nález nezareagoval. Až 4. marca 2010 prijal nový zákon č. 101/2010 o preukazovaní pôvodu majetku, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2011. Zákonodarca reagoval na nález ústavného súdu novou komplexnou právnou úpravou preukazovania pôvodu majetku, ale až takmer jeden a pol roka od vyhlásenia nálezu ústavného súdu;

- reakcia neštandardná: zákonodarca reagoval na vyslovenie nesúlady zákona č. 458/2003 Z. z. o zriadení Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a súvisiacich ustanovení príslušných právnych predpisov upravujúcich otázky týkajúce sa Špeciálneho súdu s označenými článkami ústavy v náleze ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 17/08 z 20. mája 2009, ktorý bol uverejnený v zbierke zákonov 17. júla 2009 pod č. 290/2009 Z. z., ešte pred uverejnením nálezu v zbierke zákonov, keď prijal 18. júna 2009 zákon o Špecializovanom trestnom súde a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý bol vyhlásený v zbierke zákonov pod č. 291/2009 Z. z., presne v deň vyhlásenia nálezu ústavného súdu. Súčasne s týmto rozhodnutím ústavný súd v rámci konania o súlade právnych predpisov prvý raz v rámci konania o súlade právnych predpisov rozhodol v náleze aj o aplikačných otázkach spojených s vysloveným nesúladam označených ustanovení právnych predpisov, keď samostatným výrokom rozhodol, že právoplatné, ale nevykonané rozsudky Špeciálneho súdu vydané v trestnom konaní do dňa straty účinnosti zákona č. 458/2003 Z. z. nie sú na základe tohto rozhodnutia dotknuté dôvodom na obnovu konania podľa ustanovení Trestného poriadku v zmysle § 41b zákona o ústavnom súde;

- reakcia vylučujúca účinky nálezu ústavného súdu: zákonodarca v nadväznosti na prijatie nálezu ústavného súdu z 19. októbra 2005 vyhláseného v zbierke zákonov 30. decembra 2005 pod č. 638/2005 Z. z. „obišiel“ prijatím ústavného zákona z 20. apríla 2006 č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu účinného od 11. mája 2006 nález ústavného súdu, ktorý rozhodol o neústavnosti § 30 ods. 4 až 7 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov, a ktorý sa týkal zriadenia „odvolacej komisie“, ktorú zákonodarca nahradil „preskúmacím výborom“ zriadeným už uvedeným ústavným zákonom; tým de facto zachoval postavenie „kritizovaného“ druhostupňového správneho orgánu v štruktúre orgánov Národnej rady Slovenskej republiky a len „kozmeticky“ upravil jeho názov.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že napriek v zásade stabilizovanej judikatúre ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov, týkajúcej sa atribútov princípu právneho štátu, reakcia normotvorcu a následne aj právny dôsledok konania o súlade právnych predpisov nie sú vždy predvídateľné, t. j. nejde vždy o postup podľa čl. 125 ods. 3 ústavy, a potom aj zmena práva podľa reakcie normotvorcu je diferencovaná, idúca mimo rámca čl. 125 ods. 3 ústavy. Sú nevyspytateľné a bez akejkoľvek sankcie, s výnimkou „sankcie“ zakotvenej priamo v ústave, ktorou je strata platnosti právneho predpisu vyhláseného za nesúladiť s ústavou, a to po uplynutí šesťmesačnej lehoty, ktorú normotvorca nechal márne uplynúť bez toho, aby realizoval príslušnú zmenu právneho predpisu vyplývajúcu z ústavy. Takáto situácia nastala napr. po vyslovení nesúladiť „zdravotníckych“ právnych predpisov s ústavou v roku 1994 nálezmi PL. ÚS 5/94, PL. ÚS 7/94 a PL. ÚS 8/94 a podmienky poskytovania zdravotnej starostlivosti na základe zdravotného poistenia ostali upravené len v čl. 40 ústavy. To už je však vecou normotvorcu, ako sa vyrovná s nálezom ústavného súdu a ústavný súd nemá vo vzťahu k normotvorcovi okrem svojho rozhodnutia žiadne nástroje na zosúladenie napadnutého právneho predpisu s ústavou. Rozhodnutia ústavného súdu vydané v konaní o súlade právnych predpisov podľa č. 125 ústavy sú špecifickým spôsobom zmeny právnych predpisov, ktorých právne dôsledky možno rozdeliť do týchto skupín:

- a) pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo ustanovenia (ďalej len „právny predpis“) podľa čl. 125 ods. 2 ústavy, dňom uverejnenia uznesenia o pozastavení účinnosti v zbierke zákonov,
- b) strata účinnosti napadnutého právneho predpisu po vyhlásení nálezu ústavného súdu v zbierke zákonov podľa čl. 125 ods. 3 prvej vety ústavy,
- c) strata platnosti napadnutého právneho predpisu po uplynutí šiestich mesiacov od vyhlásenia nálezu v zbierke zákonov podľa čl. 125 ods. 3 poslednej vety ústavy,
- d) povinnosť príslušného normotvorcu uviesť napadnutý právny predpis do súladiť s ústavou podľa čl. 125 ods. 3 druhej vety ústavy,

- e) viazanosť normotvorcu právnym názorom ústavného súdu vysloveným v náleze ústavného súdu vydanom v konaní podľa čl. 125 ods. 1 ústavy a § 41a ods. 2 zákona o ústavnom súde.

Konkrétne právne dôsledky vyslovenia nesúlady právnych predpisov s právnymi predpismi vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou sú ustanovené v ústave a v zákone o ústavnom súde.

Praktickým dôsledkom rozhodnutia ústavného súdu o nesúlade právneho predpisu s právnym predpisom vyššej právnej sily je aplikácia právneho predpisu rešpektujúca nález ústavného súdu v súlade s § 41a a 41b zákona o ústavnom súde. O skutočnosti, že ide neraz o komplikovanú aplikačnú techniku, svedčí aj v poradí prvé rozhodnutie pléna ústavného súdu o zjednocovaní odchylných právnych názorov senátov ústavného súdu prijatého v súlade s § 6 zákona o ústavnom súde, a to uznesenie PLz. ÚS 1/06 prijaté v súvislosti s aplikáciou § 38 ods. 4 zákona národnej rady č. 273/1994 Z. z. o zdravotnom poistení, financovaní zdravotného poistenia a o zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne a o zriaďovaní rezortných, odvetvových, podnikových a občianskych zdravotných poisťovní v znení zákona č. 138/2003 Z. z. na základe nálezu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 38/03-89 zo 17. mája 2004 o nesúlade § 38 ods. 4 zákona č. 273/1994 Z. z. v znení zákona č. 138/2003 Z. z. s čl. 20 ods. 1 druhou vetou v spojení s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy uverejneného v zbierke zákonov 15. júla 2004, v dôsledku ktorého sa obnovilo znenie § 38 ods. 4 zákona č. 273/1994 Z. z. platné a účinné do nadobudnutia účinnosti zákona č. 138/2003 Z. z., t. j. do 1. júna 2003, na ktoré nadväzovala rozsiahla rozhodovacia činnosť tak ústavného súdu, ako aj všeobecných súdov v individuálne určených veciach.

Predpokladom prijatia návrhu o súlade právneho predpisu na ďalšie konanie, je platný a účinný právny predpis (pokiaľ nejde o právny predpis, na ktorý sa vzťahuje PL. ÚS 1/2010, pozri ďalej), ktorý môže byť napadnutý z hľadiska jeho súladu s právnym predpisom vyššej právnej sily (súlad právnych predpisov rovnakého stupňa právnej sily ústavný súd neposudzuje a nerozhoduje o ňom). Ak sa v konaní o súlade právnych predpisov namieta nesúlad zákona, ktorý už nie je súčasťou právneho poriadku, t. j. nie je ani platný a ani účinný, nie je splnený základný predpoklad na konanie a rozhodovanie ústavného súdu o tomto právnom predpise ani v prípade, ak by návrh na začatie konanie podali procesne legitimované osoby (PL. ÚS 23/95). Takéto návrhy sa odmietajú už pri ich predbežnom prerokovaní. Ak napadnutý právny predpis stratí účinnosť po prijatí návrhu na ďalšie konanie, ale pred rozhodnutím vo veci samej (vyhlásením nálezom), ústavný súd konanie zastaví. Predmetom konania

o súlade právnych predpisov nemôže byť návrh právneho predpisu. Ústavný súd dosiaľ nepreskúmaval z hľadiska ústavnosti legislatívny proces prijímania zákona, aj keď na túto možnosť už upozornil v náleze (PL. ÚS 29/05), keď uviedol: „Ústavný súd sa stotožňuje s tvrdením navrhovateľov, že pri schvaľovaní zákona o preukazovaní pôvodu majetku došlo k závažnému porušeniu zákona o rokovacom poriadku, a zdôrazňuje, že nerešpektovanie zákonom ustanovených pravidiel legislatívneho procesu môže mať v konkrétnom prípade v konečnom dôsledku nielen nezanedbateľný vplyv na celkovú kvalitu schváleného zákona, ale môže sa stať aj dôvodom, ktorý spôsobí neústavnosť zákona ako celku (porovnaj k tomu napr. judikatúru Ústavného súdu Českej republiky vymedzenú najmä v náleze sp. zn. Pl. ÚS 77/06 z 15. februára 2007 alebo v náleze sp. zn. Pl. ÚS 21/01 z 12. februára 2002).

V danom prípade ústavný súd nepovažoval, vzhľadom na materiálne dôvody zakladajúce podľa už uvedeného neústavnosť zákona o preukazovaní pôvodu majetku ako celku, za potrebné vysloviť sa meritórne k tomu, či zistené porušenia zákona o rokovacom poriadku pri schvaľovaní napadnutého zákona nadobudli takú intenzitu, že by na ich základe bolo možné vysloviť jeho nesúlad s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy z dôvodu nerešpektovania zákazu svojvôle v zákonodarnom procese. Napriek tomu ústavný súd využíva túto príležitosť na to, aby národnú radu upozornil na rešpektovanie zákonom ustanovených pravidiel legislatívneho procesu ako požiadavky vyplývajúcej z princípu demokratického a právneho štátu garantovaného čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy“.

Aktívnu legitímáciu na podanie návrhu na začatie konania o súlade má len taxatívne v ústave a v zákone o ústavnom súde ustanovený okruh subjektov. Ako navrhovatelia na začatie konania o súlade právnych predpisov dominujú dlhodobo dve skupiny aktívne legitimovaných subjektov: všeobecné súdy a poslanci, pričom najviac návrhov v ostatnom období podali práve súdy. Kým početnosť návrhov podávaná skupinami poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) je nástrojom aktuálnej opozície v parlamente na ovplyvňovanie právneho poriadku a neraz zavádzajú politickým populizmom. Druhá skupina navrhovateľov, ktorými sú všeobecné súdy a ktorá v súčasnosti dominuje, akoby bola vedená snahou získať/odobriť si svoj právny názor ústavným súdom, prípadne vyhnúť sa vlastnej zodpovednosti. Možno k tomu čiastočne prispelo aj prelomenie judikatúry ústavného súdu nálezom sp. zn. PL. ÚS 1/2010 z 20. apríla 2011, keď sa začali preskúmavať z hľadiska súladu s ústavou aj právne predpisy, ktoré už nie sú platné, ak je

navrhovateľom súd aplikujúci takýto právny predpis pri svojej rozhodovacej činnosti.

V súvislosti s ustanovením aktívnej legitímácie na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov možno uviesť, že daný spôsob ustanovenia okruhu oprávnených subjektov na podanie návrhu je v porovnaní s niektorými okolitými (európskymi) ústavnými súdmi užší, čo vyplýva z charakteru a spôsobu úpravy tohto konania v ústavách a zákonoch jednotlivých štátov. Nepochybne závisí aj od rozsahu právomocí, ktoré ústavný súd vykonáva. Vylúčenie fyzických osôb a právnických osôb, t. j. v zásade generálnej aktívnej legitímácie na podanie návrhov na začatie konania o súlade právnych predpisov v právnom systéme Slovenskej republiky nemožno oddeliť a hodnotiť abstrahujúc od rozsahu právomocí, ktoré ústavný súd vykonáva. Tento právny stav čiastočne kompenzujú tak oprávnenia všeobecných súdov podať návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov, ak v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou dospejú k názoru o nesúlade právneho predpisu, ktorý majú aplikovať, s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, ako aj oprávnenie verejného ochrancu práv podať návrh na začatie konania o súlade právneho predpisu nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, ak jeho ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody.

Ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov a rozšíril s účinnosťou od 1. septembra 2014 okruh aktívne legitimovaných subjektov na podávanie návrhov na začatie konania o súlade právnych predpisov o predsedu Súdnej rady Slovenskej republiky, nie však generálne, ale len vo veciach „súlady právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 týkajúcich sa výkonu súdnictva“.

Pasívne legitimovaným subjektom a účastníkom konania v konaní o súlade právnych predpisov je vždy ten orgán, ktorý napadnutý právny predpis vydal. Najčastejšie je to zákonodarca, t. j. národná rada, pretože najfrekventovanejšími právnymi predpismi z hľadiska preskúmavania ich súladu s ústavou sú zákony. Zákon o ústavnom súde okruh účastníkov konania o súlade právnych predpisov rozširuje o vedľajšieho účastníka konania, ktorým je priamo zo zákona vláda zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“). Dôvodom takejto zákonnej úpravy bola zrejme skutočnosť, že predmetom posudzovania súladu právnych predpisov s ústavou sú najčastejšie zákony, ktoré boli prijaté na základe návrhov na ich vydanie vládou, ktorá využíjúc

svoje právo zákonodarnej iniciatívy podľa čl. 87 ods. 1 ústavy je v prevažnej väčšine navrhovateľkou zákonov. Je na diskusiu, či z tohto dôvodu má byť vláda priamo zo zákona v konaní o súlade právnych predpisov vedľajším účastníkom konania o všetkých právnych predpisoch a či by nepostačovala všeobecná právna úprava (v súčasnosti § 39 zákona o ústavnom súde) na vyžiadanie si stanoviska vlády k posudzovaným právnym predpisom v rámci konania o ich súlade s ústavou s prípadným ustanovením nie povinnosti predsedu ústavného súdu, ale jeho oprávnenia takéto stanovisko k posudzovanému právnemu predpisu od vlády požadovať.

Aj keď konanie o súlade právnych predpisov nemožno považovať za sporové, resp. kontradiktórne konanie, zákon o ústavnom súde ustanovuje povinnosť predsedovi ústavného súdu vyžiadať si pred rozhodnutím o veci samej stanovisko orgánu, ktorý napadnutý právny predpis vydal, vrátane predloženia dôvodovej správy (ak ide o zákon, aj záznam z diskusie zo schôdze národnej rady) a stanovisko vlády, ktoré za vládu predkladá ministerstvo. Okrem povinnosti predsedu ústavného súdu vyžiadať si stanovisko od orgánu, ktorý napadnutý právny predpis vydal a od vlády, má predseda ústavného súdu aj zákonné oprávnenie vyžiadať si stanovisko od predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a od generálneho prokurátora.

Kvantitatívna stránka rozhodovacej činnosti ústavného súdu z hľadiska počtu realizovaných konaní nezaznamenala dramatický vývoj. Určitý postup nastal v štruktúre podaní z hľadiska podávaných návrhov aktívne procesne legitimovanými subjektmi, kde výraznejšie stúpol počet návrhov na začatie konania podávaných všeobecnými súdmi a klesol počet návrhov podávaných neoprávnenými osobami. Z hľadiska predmetu konania prevažuje konanie o súlade právnych predpisov garantujúcich ľuďom ich sociálne „istoty“ – sociálne zabezpečenie, zdravotná starostlivosť, školstvo, rodina, ale aj riešenie niektorých statusových a inštitucionálnych otázok v oblasti všeobecného súdnictva.

Do rozhodnutia ústavného súdu vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 1/2010 judikatúra ústavného súdu v súvislosti zdôrazňovala, že v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy je v zásade ústavný súd oprávnený posudzovať len súlad platných právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení s právnymi predpismi vyššej právnej sily. Tento záver vyplýva priamo u čl. 125 ústavy a aj z § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde, podľa ktorého ak preskúmané právne predpisy stratia platnosť pred vyhlásením nálezu ústavného súdu, konanie zastaví. Ústavný

súd preto vo svojej doterajšej rozhodovacej činnosti v konaniach podľa § 130 ods. 1 písm. d) ústavy iniciovaných všeobecným súdom, v ktorých bol namietaný nesúlada neplatných právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení s právnymi predpismi vyššej právnej sily, postupoval tak, že ich svojím uznesením zastavil (napr. PL. ÚS 16/02 z 20. mája 2002, PL. ÚS 13/08 z 9. apríla 2008, PL. ÚS 23/08 z 15. októbra 2008, PL. ÚS 4/09 z 25. februára 2009). Väčšina pléna ústavného súdu považovala túto judikatúru ústavného súdu za prekonanú a vo veci PL. ÚS 1/2010 sa priklonila k záveru, že v prípadoch iniciovania začatia konania o súlade právnych predpisov súdmi v záujme prehĺbenia uplatňovaniu zásady materiálnej ochrany ústavnosti sa budú preskúmať aj právne predpisy, ktoré už stratili platnosť, ale všeobecný súd ich ešte aplikuje pri svojej rozhodovacej činnosti. Ústavodarca zrejme nepočítal s takýmto posunom v konaní o súlade právnych predpisov, pretože v daných prípadoch je ústavný príkaz daný zákonodarcovi v čl. 125 ods. 3 ústavy nerealizovateľný.

Ďalší posun sa zaznamenal v odmietaní návrhov na začatie konania o súlade právnych predpisov z dôvodu ich zjavnej neopodstatnenosti, hoci ide o zjavne meritórne rozhodnutia, aj keď negatívne.

Všeobecný dopad a všeobecná záväznosť rozhodnutí o súlade/nesúlade právneho predpisu podčiarkujú kľúčový význam a postavenie konania o súlade právnych predpisov v sústave všetkých konaní pred ústavným súdom. Väčšinové rozhodovanie pléna ústavného súdu podľa čl. 131 ods. 1 ústavy nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov, t. j. na dosiahnutie relevantného rozhodnutia (aj meritórnej povahy) v konaní o súlade právnych predpisov je potrebných 7 hlasov sudcov, kladie výnimočné požiadavky na morálnu a odbornú úroveň sudcov ústavného súdu, ktorá musí vyvažovať rozsah takejto právomoci. Je na zváženie, či by inštitút zamietnutia návrhu mal byť procesným inštitútom konania o súlade právnych predpisov (pozri napr. vec PL. ÚS 11/2012).

Z obsahového hľadiska najčastejšie smerovali návrhy k vysloveniu nesúlady namietaných právnych predpisov s ústavou, a to s čl. 1 ods. 1 ústavy (námietky smerovali k porušeniu princípov právneho štátu, oslabeniu právnej istoty, nerešpektovaniu zákazu retroaktivity právnych predpisov), s čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2 a s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy (t. j. bol namietaný nesúlada právnych predpisov s tými článkami ústavy, prostredníctvom ktorých sa generálne garantujú princípy právneho štátu, ako aj ochrana základných práv a slobôd). Namietanie nesúlady právnych predpisov z hľadiska ich rozporu s ústavnou úpravou základných práv a slobôd

najčastejšie smerovali k namietaniu nesúlady napadnutých právnych predpisov s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, ale opakovane sa vyskytli návrhy na vyslovenie nesúlady napadnutých právnych predpisov aj s čl. 30 ods. 4 a s čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy. Z hľadiska namietania nesúlady právnych predpisov sa namietal rozpor najmä s ústavno-procesnými princípmi upravenými v čl. 46 ods. 1 a 2, ale aj v čl. 47 ods. 3 a v čl. 48 ods. 2 ústavy.

Tieto aspekty (hľadiská) charakterizujú rozhodovaciu činnosť ústavného súdu ostatného obdobia, nejde však o taký posun, ktorý by zásadným spôsobom zmenil rozhodovaciu činnosť ústavného súdu v tomto konaní.

Článok 124 ústavy umožňuje ústavnému súd vyvinúť aj určitý aktivizmus, ktorý by však nemal prekročiť rozumnú mieru. V konaní o súlade právnych predpisov je to rozumné využívanie § 40 zákona o ústavnom súde, pozastavenie účinnosti napadnutých právnych predpisov z vlastnej iniciatívy, možno sa črtá aj preskúmavanie „ústavnosti“ niektorých ústavných zákonov.

Znamená to, že ústavný súd má v konaní o súlade právne zakotvené dve významné oprávnenia, ktorými iniciatívne môže zasiahnuť do právneho poriadku Slovenskej republiky. Prvým z týchto oprávnení je ústavné oprávnenie z vlastnej iniciatívy (ale aj na základe návrhu) pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov alebo ich častí z dôvodov už uvedených (ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok). Ďalšie jeho v poradí druhé významné oprávnenie spočíva v tom, že ústavný súd môže z vlastnej iniciatívy rozširovať okruh a rozsah posudzovaných právnych predpisov z hľadiska ich súladu s právnym predpisom vyššej právnej sily v konaní o akomkoľvek návrhu na konanie o súlade právnych predpisov, pri predpokladanej, ale nie ustanovenej obsahovej a vecnej príbuznosti preskúmaných právnych predpisov. , ústavný súd zatiaľ pri svojej rozhodovacej činnosti nevyužil. Treba povedať, že ústavný súd je pri využívaní týchto svojich oprávnení zdržanlivý.

Za určitý prejav nie už súdneho, ale sudcovského aktivizmu možno považovať využitie oprávnenia každého sudcu, aby v súlade s § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde, ak nesúhlasí s rozhodnutím pléna alebo senátu ústavného súdu alebo s jeho odôvodnením, aby sa jeho odlišné stanovisko pripojili k rozhodnutiu. Inštitút odlišných stanovísk sa využíva tak pri prijatých, ako aj meritórnych rozhodnutiach.

Za prejav aktivizmu ústavného súdu možno považovať aj jeho rozhodovanie vo veci PL.ÚS 12/05 v súvislosti s návrhom Okresného súdu Košice – „na začatie konania o súlade čl. II zákona č. 670/2002 Z. z. o platových pomeroch sudcov v roku 2003 a o zmene zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 185/2002 Z. z. v časti o zmene účinnosti § 77 od 1. januára 2004, ako aj čl. I bodu 1 zákona č. 505/2003 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a čl. I bodu 2 tejto novely upravujúceho nadobudnutie účinnosti § 77 od 1. januára 2005, ktoré sú súčasťou zákonného mechanizmu nadobúdania účinnosti § 77 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov ustanoveného v čl. IV tohto zákona, s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 141 ods. 1 a 2 a s čl. 144 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (pozri predbežné prerokovanie a rozhodnutie vo veci samej).

Vo všeobecnosti však možno konštatovať, že rozhodovacia právomoc ústavného súdu sa pohybuje v zásade vo vymedzených ústavných limitoch a prejavy aktivizmu musia rešpektovať okrem vymedzených ústavných limitov predmet a účel konania, v ktorom sa o veci rozhoduje.

O čom by bolo treba v konaní o súlade právnych predpisov uvažovať:

- „premostiť/prepojiť“ konanie o sťažnostiach s konaním o súlade právnych predpisov za presne definovaných podmienok (nie všetko možno vyložiť podľa čl. 152 ods. 4 ústavy),
- zaoberať sa ideou možného prieskumu niektorých ústavných zákonov (podľa mňa by nemali všetky „požívať“ ústavnoprávnu imunitu brániacu ich preskúmaniu,
- nad ústavnosťou a bez akýchkoľvek limitov ustanovenej právomoci ústavného súdu v § 40 zákona o ústavnom súde, podľa ktorého – ak ústavný súd pri rozhodovaní podľa čl. 125 ústavy zistí nesúlad preskúmaného právneho predpisu nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, a pritom zistí nesúlad aj ďalších právnych predpisov s predpismi vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, vydá nález o zistenom nesúlade aj týchto ďalších právnych predpisov. Prelamuje sa tým v konaní o súlade aj § 20 ods. 3 zákona o ústavnom súde, ktorý zakotvuje viazanosť petitom pri rozhodovacej činnosti ústavného súdu. Tento aspekt v konaní

o súlade právnych predpisov však nepovažujem za problematický. Ústavný súd túto právomoc dosiaľ párkrát využil, ale neprekročil hranice vecnej súvislosti s napadnutým predpisom.

- uvoľniť „tvrdo“ nastavené podmienky (príliš formalistický a doslovný výklad príslušných ustanovení ústavy) pre podanie návrhu na začatie konania verejným ochrancom práv,

- úvahy o inštitucionalizovaní ústavného práva procesného ustali po v tichosti prijatom zákone č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Budúcnosť ukáže, na ako dlho.

Použitá literatúra:

<https://www.ustavnysud.sk/> vyhľadávanie rozhodnutí ústavného súdu
Zbierka nálezov a rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky 1993-2017

Ústavný súd Slovenskej republiky v III. funkčnom období - hodnotenie zainteresovaného (o sebareflexii a užitočných odkazoch pre nasledovníkov)

Ladislav OROSZ

Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Abstrakt

Predmet príspevku tvorí rámcová analýza troch okruhov problémov, ktoré sa vyskytli v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky v III. funkčnom období. Ide o analýzu a) kvantitatívnych parametrov rozhodovacej činnosti, b) rozhodovania o námietkach predpojatosti a c) aktivizmu ústavného súdu pri rozhodovaní tzv. „politických otázok“. Autor kritickú analýzu uvedených problémov zakladá na dostupných štatistických údajoch o rozhodovacej činnosti v skúmanej oblasti, poukazom na konkrétne rozhodnutia a ich stručnom rozboře, ako aj na vlastných poznatkoch a skúsenostiach sudcu, ktorý sa na judikatúre ústavného súdu v skúmanom období aktívne podieľal.

Abstract

The subject matter of work is the framework analysis of problems in three areas that occur in decision-making of Constitutional Court of Slovak Republic in its third term of office. It concerns the analysis of a) quantitative factors of decision-making, b) decisions on objections of bias and c) activism of constitutional court in decisions on “political questions”. The critical analysis is based on available statistical data on decision-making in the field examined, specific decisions and their brief examination, as well as on author's own knowledge and experience as judge participating actively in decision-making in relevant term of office.

Úvod

Tematické zameranie tohtoročných „ústavných dní“ bolo vo svojej podstate objektívne predurčené skutočnosťou, že za niekoľko mesiacov končí funkčné obdobie deviatim (z 13) sudcov slovenského ústavného súdu, čím uplynie obdobie označované (aj) v domácej odbornej literatúre v zásade štandardne¹, ako III. funkčné obdobie ústavného súdu.

¹ Okrem iných diel je takéto označenie použité napr. v monografii. DRGONEC, J.. *Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Bratislava: EUROKÓDEX.

Bezprostredne potom, ako organizačný výbor odobril môj návrh na tematické zameranie tohtoročných ústavných dní som sa zamyslel nad tým, či vôbec prislúcha „dosluhujúcim“ sudcom, aby sa na tomto hodnotení podieľali aj v podobe aktívneho vystúpenia na vedeckej konferencii, alebo bude lepšie, ak toto hodnotenie prenechajú nezávislým odborníkom. Je nepochybné, že hlas „dosluhujúceho“ sudcu bude viac či menej vnímaný ako hlas osoby, ktoré je subjektívne zainteresovaná, teda osoby, u ktorej existujú objektívne pochybnosti o tom, či sa dokáže od zvolenej témy odosobniť a svoju výpoveď maximálne objektivizovať.

Na druhej strane práve „dosluhujúci“ sudca disponuje najväčším rozsahom informácií o úskaliach a problémoch, ktoré v priebehu jeho funkčného pôsobenia na ústavnom súde zásadným spôsobom ovplyvňovali nielen rozhodovaciu činnosť súdu, ale aj jeho vnímanie v odbornej i občianskej spoločnosti. Domnievam sa, že „ventilovanie“ takýchto informácií [prirodzene pri rešpektovaní zákonnej povinnosti „zachovávať v úradných veciach mlčanlivosť“, a to aj po zániku sudcovskej funkcie - § 15 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“)] môže byť prospešné a prispieť v konečnom dôsledku aj k objektivizácii celkového hodnotenia ústavného súdu v príslušnom funkčnom období. To ale bude platiť len vtedy, ak bude „dosluhujúci“ sudca motivovaný primárne úsilím artikulovať užitočné odkazy (a možno aj poučenia) svojim nasledovníkom a zároveň sa bude snažiť svoju výpoveď maximálne objektivizovať a to aj s primeranou dávkou sebareflexie.

Uvedomujúc si všetky riziká, ako aj prednosti, ktoré sú spojené s výpoveďou zainteresovaného, som sa nakoniec rozhodol aktívne vystúpiť aj na tohtoročných ústavných dňoch, a v mojom príspevku sa venovať, trom okruhom problémov, ktoré považujem za významné, konkrétne :

- kvantitatívnym parametrom rozhodovacej činnosti ústavného súdu,
- rozhodovaniu o námietkach predpojatosti sudcov,
- súdnemu aktivizmu vo veciach označovaných právnou doktrínou ako „politické otázky“ (*political question*).

Vzhľadom na obmedzený časový a priestorový rámec tohto príspevku je zjavné, že mojou ambíciou nie je dať prostredníctvom neho vyčerpávajúcu odpoveď na skúmané problémy, ale skôr len ponúknuť ich náčrt v podobe základných téz, ktoré by snád mohli byť užitočné pre ďalší vývoj judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky.

2010, s. 416. Ide o označenie, ktoré sa odvíja od konštituovania prvého ústavného súdu v podmienkach samostatnej Slovenskej republiky vo februári 1993.

I. O kvantitatívnych parametroch rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (trochu inak)

II.1 Hromadné sťažnosti ako kľúčový faktor nárastu počtu podaní v III. funkčnom období

Ak má byť výpoveď o činnosti ústavného súdu v III. funkčnom období objektivizovaná, tak nemožno obísť kvantitatívne parametre jeho rozhodovacej činnosti. Nechcem opakovať sumu štatistických informácií, ktoré sú obsiahnuté v celom rade mediálne prezentovaných informácií z ostatného obdobia predsedníčkou ústavného súdu I. Macejkovou², skôr na ne odkázať a možno sa trochu inak „pohrať“ s číslami. Je všeobecne známou skutočnosťou, že od konštituovania ústavného súdu až po súčasnosť došlo k dramatickému nárastu podaní doručovaných ústavnému súdu. Ak v I. funkčnom období bolo ústavnému súdu doručených 4998 podaní, t.j. priemerne 642 ročne, v II. funkčnom období ich počet narástol na celkom 12 466 podaní, t.j. priemerne 1780 ročne, pričom v rámci III. funkčného obdobia bolo k 1. septembru 2018 doručených už 146 738 podaní, čo predstavuje (zatiaľ neúplný) ročný priemer 12 228 podaní.

Nárast rozhodovacej agendy ústavného súdu zásadným spôsobom ovplyvnili predovšetkým dva základné faktory

a) novelizácia Ústavy Slovenskej republiky vykonaná ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. (v dôsledku podstatného rozšírenia a precizácie právomocí ústavného súdu, zvlášť zefektívnenia inštitútu ústavnej sťažnosti) súdom Slovenskej republiky³,

b) dramatický nárast tzv. hromadných sťažností.

Prvý z uvedených faktorov (novelizácia ústavy) sa týka nielen III. funkčného obdobia, ale čiastočne už aj II. volebného obdobia (spomínaná novelizácia ústavy nadobudla účinnosť 1. januára 2002). Pokiaľ ide o tzv. hromadné sťažnosti, tieto v štatisticky významnej miere začali zaťažovať súdy Slovenskej republiky v zásade až v druhej polovici

² Z celého radu dokumentov, ktoré sa zaoberajú štatistickými údajmi o rozhodovacej činnosti ústavného súdu sa zdá vhodné odkázať na tie, ktoré sumarizujú informácie o rozhodovacej činnosti za uplynulý kalendárny rok – ide o dokumenty označené ako „Ochrana ústavnosti a Ústavy Slovenskej republiky v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky“, ktoré sú prístupné na webovom portáli ústavného súdu: Pozri: <https://www.ustavnysud.sk/ochrana-ustavnosti>).

³ Podrobne o vplyve novelizácie ústavy z roku 2001 na kvantitatívne parametre rozhodovacej činnosti ústavného súdu pozri napr. GAJDOŠÍKOVÁ, Ľ. – LUBY, J. – MOCHNÁČOVÁ, M. – OROSZ, L.- MACKO, R.: *Rozširovanie právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe*. In.: 15 rokov Ústavného súdu Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ, 2008, s. 223 a nasl.

minulého desaťročia a činnosť ústavného súdu relevantným spôsobom ovplyvnili v zásade až v III. funkčnom období. Ak vezmeme do úvahy, že k 20. augustu 2018 bolo v priebehu III. funkčného obdobia doručených ústavnému súdu celkom 42 359 sťažností obchodnej spoločnosti Lawyer Partners, a.s. a 72 912 sťažností obchodnej spoločnosti Pohotovosť, s.r.o.,⁴ tak počet ostatných podaní doposiaľ doručených ústavnému súdu v rámci III. funkčného obdobia klesne na 21 457, čo predstavuje ročný priemer 1788 podaní, teda v podstate ročný priemer na úrovni II. funkčného obdobia.

Osoby, ktoré možno zaradiť k notorickým kritikom pôsobenia ústavného súdu v III. funkčnom období, práve poukazom na vysoký podiel tzv. hromadných sťažností na celkovom počte podaní **argumentujú, že v III. funkčnom období v podstate k žiadnym dramatickým zmenám v náraste rozhodovacej agendy,** ktoré by mohli negatívne ovplyvniť kvalitu rozhodnutí *nedošlo, keďže rozhodovanie o tzv. hromadných sťažnostiach je podľa nich v zásade rutinnou záležitosťou. S touto argumentáciou nemožno súhlasiť, pretože je veľmi zjednodušená a tendenčná.* Na jednej strane síce nemožno popierať, že rozhodovanie o týchto veciach, zvlášť po vydaní tzv. „pilotných“ rozhodnutí, nie je kvalitatívne náročné a je v podstate naozaj rutinné. Na druhej strane je ale nevyhnutné vziať do úvahy skutočnosť, že „**technické**“ **spracovanie masy tzv. hromadných sťažnostiach je (bolo) časovo mimoriadne náročné a každý zo sudcov musel v priebehu III. funkčného obdobia minimálne jedného zo svojich poradcov „obetovať“ na spracovanie tejto časti rozhodovacej agendy.** Z tohto pohľadu sa žiada oceniť, že príslušné ústavné orgány vytvorili v priebehu III. funkčného obdobia aj vďaka efektívnej intervencii vedenia ústavného súdu rozpočtové predpoklady na zvýšenie počtu poradcov ústavného súdu.⁵

Žiada sa podotknúť, že k v zásade uspokojivému zvládnutiu tzv. hromadných podaní nie malou mierou prispeli aj účinné (i keď možno nie optimálne) legislatívne opatrenia a to legislatívne zmeny v spotrebiteľskom práve, procesné zmeny v civilnom práve a tiež zmeny v zákone o ústavnom súde, vrátane spoplatnenia hromadných „sťažností“, čo sa prejavilo v ostatných dvoch rokoch aj v dramatickom znížení počtu podaní doručených ústavnému súdu, ktoré možno označiť za hromadné. **V naznačených súvislostiach sa javí, že problém kvantitatívnych**

⁴ Žiada sa navyše poznamenať, že obchodné spoločnosti Lawyer Partners, a Pohotovosť nie sú jedinými hromadnými sťažovateľmi v konaniach pred ústavným súdom, i keď zo štatistického hľadiska ich sťažnosti výrazne dominujú.

⁵ Začiatkom III. funkčného obdobia pripadal na každého sudcu jeden interný a jeden externý poradca. V súčasnosti má už každý sudca k dispozícii troch interných a jedného externého poradcu. Navyše sudcom je nápomocné analytické oddelenie ústavného súdu konštituované taktiež v priebehu tohto funkčného obdobia.

parametrov rozhodovacej agendy ústavného súdu je z legislatívneho, organizačného i personálneho hľadiska v zásade zvládnutý a v budúcnosti by nemal rozhodovaciu činnosť našich nástupcov vystaviť vážnejším hrozbám, než tomu bolo v III. volebnom období. Dovolím si formulovať hypotézu, že v ďalších rokoch sa počet podaní doručovaných ústavnému súdu stabilizuje a nebude vyšší ako 3 000 ročne. V tomto kontexte sa mi nezdá vhodné vôbec uvažovať o prípadnom navýšení počtu sudcov ústavného súdu z 13 na 15 (tieto úvahy boli artikulované z úst viacerých ústavných činiteľov v období ostatných piatich rokov) a do iného svetla stavia aj diskusiu o prípadnej redukcii rozhodovacích právomocí ústavného súdu.⁶

II.1 O formálno-právnych prístupoch k vybavovaniu podaní

Bez ohľadu na uvedené skutočnosti (aj po odrátaní tzv. hromadných sťažností) je počet podaní doručovaných ústavnému súdu (zvlášť v medzinárodnom porovnaní) pomerne vysoký, čo nepochybne objektívne vplýva na kvalitu jeho rozhodnutí.⁷ Jedným z predpokladaných (očakávaných) dôsledkov kvantitatívnej preťažnosti ústavného súdu (ale i každého iného súdu) je úsilie o odbúranie podstatnej časti podaní prostredníctvom rigorózne uplatňovaných formálno-právnych postupov. Ako osobe, ktorý profesionálne pochádza z akademického prostredia, sú mi formalizované prístupy k ochrane ústavnosti principiálne cudzie.⁸ Zrejme práve z tohto dôvodu som ako sudca ústavného súdu zastával názor, že v III. funkčnom období nadobudli tieto postupy

⁶ To zdôrazňujem aj napriek tomu, že dlhodobo patrí k tým, ktorí sa zasadzujú k redukcii rozhodovacích právomocí ústavného súdu. Stále si však myslím, že ústavný súd disponuje v súčasnosti takými právomocami, ktoré mu systémovo nepatria

⁷ K tomu viac OROSZ, L.: *Ústavný súd ako manufaktúra na ústavné sťažnosti*. In.: Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi – III. ústavné dni. Košice: UPJŠ, 2014, s. 218 – 223, alebo tamtiež BĀRĀNY, E.: *Dôsledky preťažnosti ústavného súdu*. s. 212 -217, tiež MACEJKOVÁ, I.: *Právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky po dvadsiatich rokoch*. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie „Postavenie ústavných súdov a ich vplyv na právny poriadok štátu“. Košice 9. apríl 2012. Košice: EQUILIBRIA, s.r.o., 2013, s. 19 – 38.

⁸ Viackrát som tento postoj vyjadril aj vo forme odlišných stanovísk a to zvlášť v súvislosti s kryštalizáciou formálnych požiadaviek, ktoré podľa názoru väčšiny kolegov musí spĺňať návrh verejného ochrancu práv na začatie konania o ústavnom súde (pozri odlišné stanoviská vo veciach PL. ÚS 5/2014 a PL. ÚS 36/2015). Kritika šikanózneho prístupu ústavného súdu k návrhom verejného ochrancu práv zaznieva aj v odbornej spisbe (k tomu pozri 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. Košice: UPJŠ, 2014, s.194 – 211, tiež DRGONEC, J.: *Ústavné právo hmotné*. Bratislava: C.H. BECK, 2018, s. 449- 450.

neprimerané rozmery, a aj preto som sa pokúsil tento svoj subjektívny názor objektivizovať v tomto príspevku prostredníctvom štatistických údajov, konkrétne poukazom na údaje o počte vecí vybavených odložením podľa § 23a zákona o ústavnom súde v jednotlivých funkčných obdobiach ústavného súdu⁹. Z evidencie doterajšej rozhodovacej činnosti ústavného súdu som zistil nasledovné skutočnosti:

- a) v I. funkčnom období bolo vybavených odložením celkom 1782 podaní, čo predstavuje 35,65% z celkového počtu podaní,
- b) v II. funkčnom období bolo vybavených odložením celkom 4779 podaní, čo predstavuje 38,34 % z celkového počtu podaní,
- c) v III. funkčnom období bolo vybavených odložením celkom 6445 (do 1. septembra 2018), čo predstavuje 4,39 % z celkového počtu podaní (po odrátaní hromadných sťažností ale celkové percento odložených vecí zo zvyšného počtu podaní už predstavuje 30,3 %, čo sa javí ako objektívnejší ukazovateľ, keďže o hromadných sťažnostiach rozhodoval ústavný súd spravidla odmietnutím po ich predchádzajúcom spojení na ďalšie konanie).

Záver, ku ktorému som sa dopracoval ukázal,¹⁰ že moja vstupná hypotéza bola mylná, keďže percentuálny podiel odložených vecí v III. funkčnom období oproti predchádzajúcim funkčným obdobiam nielenže nenarástol, ale naopak poklesol. Som si vedomý toho, že tieto údaje sa nedajú absolutizovať, keďže môžu byť ovplyvnené rôznymi faktormi, napr. celkovou tendenciou k zvyšovaniu kvality podaní doručovaných ústavnému súdu. Aj napriek tomu má výsledok tejto štatistickej sondy pozitívne prekvapil, keďže umožňuje formulovať objektívne podložený záver, že **sudcovia pôsobiaci v III. funkčnom období ústavného súdu si v porovnaní so svojimi predchodcami výraznejšie nezjednodušovali prácu „zneužívaním“ inštitútu odloženia vecí**. Tento záver je prirodzene zovšeobecňujúci a nemožno ho vzťahovať na ktorékoľvek odloženie v konkrétnej veci, pričom navyše štatistika ukazuje, že existujú

⁹ Pôvodne som uvažoval formulovať závery aj prostredníctvom údajov o počte, resp. percentuálnom podiele vecí odmietaných ústavným súdom už pri ich predbežnom prerokovaní podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde na celkovom počte podaní. Tieto údaje som však nakoniec v tomto príspevku neponúkol, keďže ich považujem za objektívne nepoužiteľné, vzhľadom na veľké množstvo skresľujúcich faktorov, ktoré štatisticky nemožno neutralizovať (hromadné sťažnosti, spájanie vecí na spoločné konanie atd.).

¹⁰ Prirodzene vychádzam z predpokladu, že informačný systém ústavného súdu poskytuje spoľahlivé štatistické informácie

nezanedbateľné rozdiely medzi využívaním tohto inštitútu jednotlivými sudcami¹¹, ktoré sa pohybujú v rozmedzí od 362 odložených podaní po 777 odložených podaní, čo predstavuje viac ako dvojnásobný rozdiel.¹²

Sumarizujúc túto časť môjho príspevku si dovoľím konštatovať, že kvantitatívne parametre rozhodovacej činnosti už nie sú, a podľa môjho predpokladu ani nebudú, takým dramatickým strašiakom pre budúcu rozhodovaciu činnosť ústavného súdu, ako sa v ostatnom období nie zriedka (mediálne) prezentovali. Aj v tej súvislosti je namieste môj apel, aby sa v budúcej judikatúre minimalizovali formálno-právne prístupy ústavného súdu pri predbežnom prerokovaní návrhov na začatie konania, pretože tieto sú pre materiálne chápanú ochranu ústavnosti cudzie.

II. Rozhodovanie o vylúčení sudcov ústavného súdu z výkonu sudcovskej funkcie a jeho dôsledky

V priebehu III. funkčného obdobia sa ústavný súd stal „viditeľným“ aj vďaka rozhodovaniu o vylúčení sudcov z rozhodovania (rozhodovaniu o námietkach predpojatosti), a to zvlášť v priebehu konania vedeného pod sp. zn. I. ÚS 397/2014 (tzv. kauza Čenteš), v rámci ktorého účastníci konania vzniesli námietky predpojatosti proti takmer všetkým sudcom, čo vyvolalo „námietkovú vojnu“ a spôsobilo na dlhší čas zablokovanie ústavného súdu. Na úvod tejto časti môjho príspevku sa žiada uviesť niekoľko štatistických údajov, ktoré naznačujú, že rozhodovanie o vylúčení sudcov z rozhodovania, resp. rozhodovanie o námietkach predpojatosti v III. funkčnom období ústavného súdu predstavuje problematiku, ktorá si „zaslúži“ pozornosť aj odbornej verejnosti.

Z evidencie doterajšej rozhodovacej činnosti ústavného súdu možno (k 1. septembru 2018) vo vzťahu k rozhodovaniu senátov, resp. pléna ústavného súdu o vylúčení sudcov z rozhodovania zistiť nasledovné štatistické údaje:

a) v priebehu I. funkčného obdobia ústavného súdu nebola vznesená žiadna námietka predpojatosti proti sudcom, pričom zároveň žiaden

¹¹ Objektívne sa dajú porovnať len údaje o ôsmich sudcoch, ktorí pôsobili, resp. pôsobia počas celého III. funkčného obdobia (P. Brňák, Ľ. Gajdošíková, S. Kohut, M. Ľalík, L. Mészáros, M. Mochňáčová, L. Orosz a R. Tkáčik) a nemali znížený nápad prideľovaných vecí (ako napr. predsedníčka ústavného súdu I. Macejková).

¹² Z týchto údajov zároveň v súlade s mojim očakávaním vyplynulo, že využívanie jednoduchého vybavenia vecí odložením je najbližšie sudcom pochádzajúcim z prostredia všeobecných súdov (M. Ľalík – 777 vecí, S. Kohut – 707 vecí, P. Brňák – 578), menej ho využívajú sudcovia, ktorí sú pôvodným povoláním advokáti (R. Tkáčik – 606 vecí, M. Mochňáčová – 559 vecí, L. Mészáros – 487 vecí) a najmenej ho uplatňujú sudcovia, ktorí pochádzajú z akademického prostredia (L. Orosz – 362 vecí, Ľ. Gajdošíková – 457 vecí).

zo sudcov neoznámil predsedovi ústavného súdu skutočnosti, ktoré by mohli zakladať dôvody na jeho vylúčenie z výkonu sudcovskej funkcie v konkrétnej veci,

b) v priebehu II. funkčného obdobia ústavného súdu vzniesli účastníci konania celkom 20 námietok predpojatosti (žiaden z namietnutých sudcov nebol vylúčený), pričom sudcovia v 20 prípadoch oznámili, skutočnosti ktoré by mohli zakladať dôvody na ich vylúčenie (v 18 prípadoch boli sudcovia z výkonu sudcovskej funkcie v nimi označenej veci vylúčení),

c) v priebehu III. funkčného obdobia ústavného súdu bolo vznesených len v senátnych veciach 163 námietok predpojatosti proti sudcom ústavného súdu (ústavný súd v 26 prípadoch námietkam vyhovel a sudcov vylúčil z výkonu sudcovskej funkcie v označenej veci), pričom sudcovia predložili predsedníčke ústavného súdu celkom 179 oznámení o skutočnostiach, ktoré by mohli zakladať dôvody na ich vylúčenie z rozhodovania konkrétnej veci (ústavný súd na základe týchto oznámení 127 krát rozhodol o ich vylúčení z výkonu sudcovskej funkcie).¹³

Z osôb, ktoré nadmieru „využívali“ inštitút námietky predpojatosti sa žiada spomenúť dve fyzické osoby, z ktorých prvú môžeme označiť prívlastkom „súkromná osoba“. Išlo o už zosnulého MUDr. D. B., ktorého možno považovať za štandardného kverulanta (chronického sťažovateľa), keďže len v III. funkčnom období doručil ústavnému súdu podľa zistiteľných údajov celkom 350 sťažností, pričom takmer v každej jednej z nich vzniesol námietky predpojatosti proti viacerým sudcom, ktorí odmietli jeho predchádzajúce sťažnosti.¹⁴

V druhom prípade ide o „verejne činnú osobu“, bývalého predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky JUDr. Štefana Harabina (ďalej len

¹³ Aj keď sú uvedené štatistické údaje získané z oficiálneho informačného systému ústavného súdu označeného ako „Elektronizácia služieb Ústavného súdu Slovenskej republiky“, ktorý bol zavedený na základe štátneho programu „Operačný program informatizácie spoločnosti (OPIS)“, financovaného z fondov EÚ, som nútený poukázať na ich nízku spoľahlivosť (pre objektivizáciu tohto tvrdenia stačí poukázať na nespočetné množstvo námietok predpojatosti uplatňovaných chronickým sťažovateľom MUDr. D. B., ktoré v súčasnom informačnom systéme nie sú zachytené – k tomu pozri aj nižšie, pozn.). Bez ohľadu na túto skutočnosť, záver o výraznom náraste počtu podaní, v ktorých navrhovatelia namietli predpojatosť sudcov v III. funkčnom období naznačená nepresnosť získaných štatistických údajov nie je spôsobilá vyvrátiť. Táto poznámka je ale užitočná na podporu pre medzi sudcami ústavného súdu všeobecne zdieľaný poznatok, že predchádzajúci informačný systém vytvorený na ústavnom súde v „internej réžii“ bol ďaleko kvalitnejší, než súčasný.

¹⁴ Na účely rozhodovania o námietkach predpojatosti vznesených MUDr. D.B musel ústavný súd zriadiť osobitný senát vzhľadom na potrebu jeho obsadenia takými sudcami, proti ktorým ešte námietka predpojatosti týmto sťažovateľom nebola uplatnená (!).

„Š.H.“), ktorý podľa zistiteľných (podľa môjho poznatku zjavne nepresných)¹⁵ štatistických údajov vzniesol len v senátnych veciach v priebehu III. funkčného obdobia v 47 veciach námietok predpojatosti, v ktorých štandardne namietal viacero sudcov (vo vzťahu k bývalému II. a IV. senátu v zásade vždy všetkých jeho členov) a to nielen vo veciach, kde bol v postavení sťažovateľa (navrhovateľa) ako fyzická osoba, ale aj vtedy, ak bol účastníkom konania najvyšší súd, ktorý Š. H. ako „štatutár“ v konaní pred ústavným súdom zastupoval. Uvedený kvantitatívny údaj sám osebe by nebol až tak zaujímavý, ale v spojení s dôvodmi, na ktorých zakladal menovaný svoje námietky a najmä spôsobom rozhodnutia o niektorých z nich už vytvára problém, o ktorom sa žiada diskutovať, keďže nie bezvýznamným (a pritom nie pozitívnym) spôsobom ovplyvnil atmosféru v sudcovskom zbore, čo nepochybne malo a má bezprostredné dopady aj na rozhodovaciu činnosť. Len pre ilustráciu sa žiada spomenúť, že Š. H. okrem iného namietal

- spôsob ako namietaní sudcovia rozhodovali v iných veciach, hoci takto odôvodnené námietky predpojatosti zákon výslovne vylučuje (takéto námietky uplatňoval spravidla proti sudkyni Ľ. Gajdošíkovej a sudcovi S. Kohutovi),

- skutočnosť, že ho namietaný sudca v minulosti ako poslanec národnej rady (podľa jeho názoru) neobjektívne kritizoval za výkon funkcie predsedu najvyššieho súdu, t.j. z dôvodu, že si plnil poslanecké povinnosti (túto argumentáciu uplatňoval proti mojej osebe),

- že v dôsledku nim v médiách prezentovanej kritiky smerujúcej proti konkrétnemu sudcovi („... *tento by nemohol riadiť ani križovatku*“), nemôže byť namietaný sudca proti Š. H. nezaujatý (štandardne uplatňovaný argument proti už zosnulému sudcovi J. Horváthovi),

- skutočnosť, že namietaný sudca je v priateľskom kolegiálnom vzťahu k sudcom, ktorí sú proti nemu zjavne predpojatí („...*chodí s nimi na obed*“ – námietka uplatňovaná proti sudcovi J. Lubymu, vzhľadom na jeho priateľský vzťah k sudkyni Ľ. Gajdošíkovej a sudcovi L. Oroszovi),¹⁶

- skutočnosť, že proti namietaným sudcom podal trestné oznámenie, resp. podnet na disciplinárne stíhanie (!).

Argumentácia uplatňovaná v námietkach predpojatosti vznášaných bývalým predsedom najvyššieho súdu nepochybne dotvára charakteristiku jeho osobnosti, podstatné ale je to, že v nie zanedbateľnom počte prípadov

¹⁵ Toto tvrdenie zakladám na vlastných interných zdrojoch informácií, podľa ktorých vzniesol JUDr. Štefan Harabin námietky predpojatosti len proti mojej osobe vo viac ako 50 veciach.

¹⁶ Pozri napr. námietky predpojatosti Š.H. vznesené vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 92/2011.

tieto (podľa môjho názoru) zjavne neodôvodnené námietky príslušné senáty ústavného súdu, resp. väčšina pléna ústavného súdu akceptovali a namietaných sudcov z rozhodovania konkrétnych vecí vylúčili, čím dali „návod“ aj iným účastníkom konaní pred všeobecnými sudcami, ako postupovať, ak sa chcú zbaviť, aby v ich veci nerozhodovali „nepohodlní“ sudcovia.¹⁷ Navyše zjavne neprimeraný prístup niektorých sudcov k posúdeniu námietok predpojatosti vznesených proti iným sudcom je spravidla spôsobilý vyvolať „vendetu“ a to je už začiatok cesty k znefunkčneniu jediného ústavného orgánu súdnej kontroly ústavnosti, ktorého rozhodnutie je aspoň z vnútroštátneho hľadiska konečné.¹⁸

Spôsob, akým sa rozhodovalo o námietkach predpojatosti v III. funkčnom období má vedieť k apelu, aby sa sudcovia, ktorí budú pôsobiť v IV. funkčnom období ústavného súdu, pri rozhodovaní o týchto otázkach vyvarovali obdobných prístupov, poučili sa z neuvážaných a zrejme aj „spolitizovaných“ prístupov svojich predchodcov a rozhodovali tieto otázky z rozvahou a nevyhnutným sudcovským nadhľadom, ktorý musí byť vlastný sudcom tvoriacim najvýznamnejšie súdne teleso v Slovenskej republike

III. O súdnom aktivizme v „politických otázkach“

III.1 Teoretické východiská

V dlhodobom procese vývoja výkonu súdnictva nezávislými a nestrannými súdmi sa vytvoril celý rad všeobecne uznávaných

¹⁷ Nepovažujem za žiaduce niekoľko mesiacov pred skončením funkčného obdobia osobitne načrtnutý problém „rozpítávať“, aj keď sa objektívne núka otázka, prečo niektorí sudcovia takto postupovali. Rozhodovali naozaj podľa vlastného svedomia a najlepšieho presvedčenia, alebo boli v hre aj iné faktory, napr. solidarita a kolegalita voči svojmu bývalému šéfovi, či príp. aj „politika“? Za najzávažnejší prejav „solidarity“ s Š.H. v súvislosti s rozhodovaním o jeho námietkach predpojatosti považujem úsilie viacerých členov pléna ústavného súdu revokovať rozhodnutia o nevyhlásení niektorých sudcov z výkonu funkcie sudcu vo veciach vedených pod sp. zn. PL. ÚS 92/2011 a sp. zn. PL. ÚS 93/2011, ku ktorému došlo v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 116/2011 (pozri k tomu spoločné odlišné stanovisko sudcov Juraja Horvátha, Ludmily Gajdošíkovej a Ladislava Orosza) a to v čase, keď Európsky súd pre ľudské práva rozhodoval o sťažnosti Š.H. smerujúcej proti rozhodnutiu ústavného súdu PL. ÚS 92/2011 z 29. júna 2011 (!).

¹⁸ Žiada sa pripomenúť, že neprimerane „ústretový“ prístup k námietkam predpojatosti vznášaným účastníkmi konania môže veľmi ľahko viesť k zablokovaniu ústavného súdu, čo v konečnom dôsledku, vzhľadom na postavenie ústavného súdu v ústavnom systéme Slovenskej republiky, môže viesť k „*denegatio iustitiae*“. Je všeobecne známe, že k zablokovaniu ústavného súdu reálne došlo v známej kauze Gašparovič v. Čenteš (vymenúvanie generálneho prokurátora), v ktorej sa ústavný súd stal „akcieschopný“ až potom, ako novozvolený prezident A. Kiska vzal späť námietky predpojatosti vznesené jeho predchodcom (detailný popis priebehu „námietkovej vojny“ je popísaný v náleze sp. zn. I. ÚS 397/2014 z 4. decembra 2014).

rozhodovacích doktrín, ktoré viac či menej akceptujú medzinárodné súdne orgány, ako aj ústavné, či najvyššie súdy recentných demokratických a právnych štátov. K takýmto doktrínam nepochybne patrí *doktrína „political question“ (politických otázok)*, ktorej podstata spočíva v tom, že otázky, ktoré môžu byť rozhodnuté len uplatnením politických kritérií by orgány súdnej moci mali ponechať na rozhodnutie politickými orgánom, t.j. orgánom zákonodarnej a výkonnej moci [základy tejto doktríny položil Najvyšší súd USA už v polovici 19 storočia [rozhodnutie vo veci Luther v Borden – 48 U.S. (7 How) 1 (1849)]. S doktrínou „political question“ úzko súvisí doktrína „judicial self restraint“, t.j. doktrína sudcovskej zdržanlivosti,¹⁹ resp. doktrína minimalizácie zásahov súdov do rozhodovacej sféry iných orgánov verejnej moci, ktorá by sa zvlášť mala týkať rozhodovania politických otázok.

V predchádzajúcich obdobiach predstavitelia domácej, ale i zahraničnej ústavnej teórie **nie zriedka kriticky hodnotili Ústavný súd Slovenskej republiky**, v porovnávaní s ústavnými súdmi iných postkomunistických štátov, **ako neprimerane zdržanlivý pri rozhodovaní politických otázok**. V súčasnosti ale už existuje dostatok argumentov k tomu, aby sa tvrdil opak, čo možno dokumentovať na celom rade rozhodnutí, z ktorých vzhľadom na priestorové možnosti tohto príspevku poukážem len na niektoré.

III. 2 Nález sp. zn. PL. ÚS 17/08 z 20. mája 2009 (Špeciálny súd)

Označeným nálezom ústavný súd rozhodol o nesúlade zákonnej úpravy Špeciálneho súdu s viacerými ustanoveniami ústavy. K tomuto nálezu bolo pripojené odlišné stanovisko šiestich sudcov, ktorého kľúčovým argumentom je kritika neprimeraného súdneho aktivizmu väčšiny pléna ústavného súdu.²⁰ V tejto súvislosti sa žiada poukázať nato, k čomu viedol súdny aktivizmus ústavného súdu v tejto kauze. V prvom rade treba konštatovať, že zákonodarca v bezprostrednej reakcii na rozhodnutie ústavného súdu v podstate len „premaľoval fasádu“, keď Špeciálny súd nahradil špecializovaným trestným súdom (pozri zákon č. 291/2009 Z. z.

¹⁹ Za jedno z prvých pilotných rozhodnutí založených na doktríne sudcovskej zdržanlivosti sa považuje rozhodnutie Najvyššieho súdu USA *Welsh v. United States* – 398 U. S. 333 (1970). K otázkam sudcovskej zdržanlivosti v politických otázkach pozri aj rozhodnutie Spolkového ústavného súdu SRN z roku 1973 (BVerfGE 36, 1, 14 f.).

²⁰ Pozri odlišné stanovisko sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej a sudcov Jána Lubyho, Juraja Horvátha, Lajosa Mészároša, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika k nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 17/08 z 20. mája 2009. K súdnemu aktivizmu v tejto kauze pozri aj ĽALÍK, T.: *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. 1. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o., 2015, s. 194.

o Špecializovanom trestnom súde a o zmene a doplnení niektorých zákonov), pričom mu zveril v podstate obdobné právomoci, aké boli predtým zverené Špeciálnemu súdu a zachoval nedotknutú aj jeho personálnu sudcovskú zostavu (išlo sudcov, ktorí sa predtým podrobili bezpečnostným previerkam, ktoré ústavný súd kvalifikoval ako protiústavné, pozn.) a jedinou viditeľnou zmenou sa stalo len zníženie platov sudcov tohto súdu.

Ďalej treba pripomenúť, že jedným zo závažných neželaných dôsledkov nálezů ústavného súdu o Špeciálnom súde sa stali tzv. diskriminačné žaloby sudcov, ktoré podala viac ako polovica sudcov všeobecných súdov. Prostredníctvom týchto žalôb sa sudcovia domáhali od štátu, aby im boli doplatené ich príjmy na úroveň platov, ktoré boli priznané sudcom Špeciálneho súdu z dôvodu ich diskriminácie, ktorú ústavný súd konštatoval v označenom náleze. Na ľahkú váhu netreba brať ani skutočnosť, že celý páchatel'ov závažných trestných činov, ktorí boli právoplatne odsúdení rozsudkami Špeciálneho súdu sa po publikovaní nálezů ústavného súdu domáhali zrušenia odsudzujúcich rozsudkov argumentujúc neústavnosťou Špeciálneho súdu. Viacero takýchto kauz riešil následne aj Európsky súd pre ľudské práva (pozri napr. Fruni proti Slovenskej republike, rozsudok z 21. júna 2011, sťažnosť č. 8014/2007).

III.3 Rozhodnutia ústavného vo veciach odvolávania predsedov všeobecných súdov

Do kategórie aktivistických rozhodnutí v „politických otázkach“ možno s určitými výhradami (možno totiž diskutovať o tom, či ide o „politickú otázku“, pozn.) zaradiť aj viacero rozhodnutí senátov ústavného súdu vo veci odvolávania predsedov všeobecných súdov z ich funkcií ministrom spravodlivosti (pozri rozhodnutia vo veciach I. ÚS 44/2009, II. ÚS 230/09, IV. ÚS 75/09, I. ÚS 230/2010, I. ÚS 231/2010, a ÚS 232/2010). Senáty ústavného súdu v týchto veciach zhodne dospeli k záveru, že otázka odvolania predsedu súdu z funkcie ministrom spravodlivosti podlieha súdnemu prieskumu (v rámci správneho súdnictva) a argumentovali, že výkon funkcie predsedu súdu nemožno oddel'ovať od výkonu funkcie sudcu, pričom pri odvolávaní z funkcie predsedu súdu nemožno (mechanicky) uplatňovať vo vzťahu medzi ministrom spravodlivosti a predsedom súdu princíp nadriadenosti a podriadenosti.

Ma margo uvedeného sa žiada poznamenať, že vznik týchto kauz bol do značnej miery spôsobený formovaním nežiaducej praxe, keď nástup nového ministra spravodlivosti bol spravidla sprevádzaný masovým odvolávaním predsedov všeobecných súdov vymenovaných predchádzajúcim ministrom, čo minimálne signalizuje, že ustanovovanie predsedov súdov bolo v tomto období do nemalej miery spolitizované.

Uvedené skutočnosti objektívne vyvolali potrebu, aby k tejto nežiadúcej praxi zaujal meritórny postoj aj ústavný súd.

III. 4 Rozhodnutia ústavného súdu súvisiace s interpretáciou a aplikáciou kreačných právomocí prezidenta Slovenskej republiky

Mimoriadny záujem odbornej ale i laickej verejnosti upútali v priebehu III. funkčného obdobia rozhodnutia ústavného súdu, ktorých spoločným menovateľom bola interpretácia kreačných právomocí prezidenta. Ide o rozhodnutia, ktoré boli vystavené intenzívnej kritike domácej ústavnej teórie,²¹ pričom vzhľadom na ich vnútornú protirečivosť a nekompatibilitu, možno tejto kritike len ťažko oponovať.

V prvej polovici funkčného obdobia ústavného súdu boli vydané rozhodnutia, pre ktoré je príznačný extenzívny výklad prezidentských právomocí. Do tejto skupiny možno zaradiť uznesenie sp. zn. PL. ÚS 14/06 z 23. septembra 2009 vo veci výkladu čl. 102 ods. 1 písm. h) vety pred bodkočiarkou ústavy v súvislosti s vymenúvaním viceguvernéra NBS²². Ešte výraznejšie sa extenzívny prístup k právomociam prezidenta prejavil v ďalšom konaní o výklad ústavy v súvislosti s výkonom právomoci prezidenta vymenúvať generálneho prokurátora Slovenskej republiky podľa čl. 102 ods. 1 písm. t) a čl. 150 Ústavy,²³ ktoré vyústilo do uznesenia PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012. K tomuto uzneseniu boli priložené odlišné stanoviská štyroch sudcov (L. Mészároša, J. Lubyho, E. Gajdošíkovej a L. Orosza), ako aj doplňujúce (podporné) stanovisko predsedníčky ústavného súdu I. Macejkovej, ktoré dopĺňa odôvodnenie väčšinového rozhodnutia.

V ďalšom období došlo k viditeľnému obratu vo výklade prezidentských právomocí charakteristické reštriktívnym (zuzujúcim) prístupom k diskrečnému priestoru prezidenta a to v súvislosti s vymenúvaním sudcov ústavného súdu. Išlo o nález sp. zn. III. ÚS 571/2014 zo 17. marca 2015 vo veci sťažnosti troch národnou radou zvolených kandidátov na sudcov ústavného súdu, ktorých prezident odmietol svojim rozhodnutím vymenovať (k nemu pozri odlišné stanovisko sudcu R. Tkáčika) a následne uznesenie sp. zn. PL. ÚS 45/2015 z 28. októbra 2015, ktorým plénum ústavného súdu rozhodlo o návrhu prezidenta vo veci výkladu čl. 134 ods. 2 v spojení s čl. 101 ods. 1 a čl. 102 ods. 1 písm. s) ústavy (k tomuto uzneseniu boli priložené odlišné stanoviská

²¹ Z celého radu štúdií venovaných tejto problematike pozri napr. MAJERČÁK, T.: *Kreačné právomoci prezidenta Slovenskej republiky*. Justičná revue, roč. 64, 2012, č.10.

²² Aktivistický prístup v tejto kauze potvrdzuje aj skutočnosť, že ústavný súd nevyhovel návrhu navrhovateľa (vlády) na späť vzatie jej návrhu(!).

²³ Žiada sa pripomenúť, že k sudcovskej zdržanlivosti v tejto kauze vyzval plénum ústavného súdu pri predbežnom prerokovaní návrhu skupiny poslancov národnej rady sudca Peter Brňák (pozri jeho odlišné stanovisko z 21. marca 2012).

štyroch sudcov Ľ. Gajdošíkovej, L. Mészárosova, L. Orosza a R. Tkáčika). Kauza menovania sudcov ústavného súdu vyvrcholila nálezom sp. zn. I. ÚS 575/2016 zo 6. decembra 2017, ktorý ústavný súd vyhovel sťažnostiam piatich prezidentom odmietnutých kandidátov na sudcov ústavného súdu zvolených národnou radou (z toho trom kandidátom ústavný súd vyhovel opakovane a jednému z nich po predchádzajúcom späť vzatí pôvodnej sťažnosti). Označené rozhodnutie, ktoré je nepochybne mimoriadne aktivistické, vyvolalo okamžite po svojom zverejnení tvrdé kritické reakcie odbornej verejnosti.²⁴ Podľa môjho názoru neexistuje dostatok argumentov k odmietnutiu tejto kritiky. Na druhej strane však nemožno prehliadnuť, že práve „vdaka“ tomuto rozhodnutiu I. senátu ústavného súdu bol sudcovský zbor na ústavnom súde skompletizovaný s odstupom viac ako troch rokov od vydania rozhodnutí prezidenta A. Kisku, ktorými národnou radou zvolených kandidátov na sudcov odmietol vymenovať (!).

III. 5 Uznesenie sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017 o súlade uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky o zrušení tzv. Mečiarových amnestií s Ústavou Slovenskej republiky

Je nepochybné, že jedným z najviac sledovaných, ako aj najviac diskutovaných rozhodnutí ústavného súdu z ostatného obdobia je nález sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017, ktorým ústavný súd vyslovil, že uznesenie národnej rady č. 570 z 5. apríla 2017 o zrušení tzv. Mečiarových amnestií a milosti prezidenta M. Kováča udelennej svojmu synovi z 12. decembra 1997 je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky. Zároveň nemožno relevantným spôsobom spochybňovať ani záver o tom, že ide o nález, pri prijímaní ktorého ústavný súd prejavil (mimoriadne) vysokú mieru súdneho aktivizmu.

Tento záver obstoí už aj z toho hľadiska, že ústavný súd sa v tomto prípade nezachoval alibisticky, t.j. „nestrčil hlavu do piesku“, hoci ustanovenie § 48b ods. 6 zákona o ústavnom súde²⁵ mu umožňovalo, aby nechal márne uplynúť „šibeničnú“ lehotu 60 dní vyhradenú zákonom pre svoje rozhodnutie, bez toho, aby o tejto veci v súlade s novo ustanovenou právomocou (zavedenou novelizáciou ústavy vykonanou ústavným

²⁴ Pozri napr. KUBINA, P.: *Prezident zistil aké to je, keď sa žiaden ústavný princíp nemôže cítiť v bezpečí*. Denník N, 7. 12. 2017, DRGONEC, J.: *Postup ústavného súdu páchne svojvôľou*. Denník N, 11. 12. 2017, DRGONEC, J.: *Všetko, čo by ste mali vedieť o tom, ako ústavní sudcovia prikázali Kiskovi konať*. Denník N, 15. 12. 2017; BERDISOVÁ, L.: *Horcruxy na Ústavnom súde*. Sme, 16. 12. 2017.

²⁵ Podľa § 48b ods. 6 zákona o ústavnom súde „Ústavný súd rozhodne o súlade uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky o zrušení amnestie alebo individuálnej milosti alebo jeho časti do 60 dní odo dňa začatia konania; ak Ústavný súd v tejto lehote nerozhodne, konanie sa zastaví.“.

zákonom č. 71/2017 Z. z.) meritórne rozhodol. Nemožno opomenúť ani skutočnosť, že ústavný súd svojim nálezom z 31. mája 2017 prelomil svoje vlastné právne názory vyslovené koncom 90-tych rokov (ide najmä o právne názory vyslovené v uzneseniach sp. zn. I. ÚS 30/99 z 28. júna 1999 a sp. zn. I. ÚS 48/99 z 20. decembra 1999, pozn.), v zmysle ktorých sú rozhodnutia o amnestiách nezrušiteľné a nezmeniteľné. Za najpodstatnejšiu (so závažným dopadom na budúcu judikatúru ústavného súdu) ale treba považovať skutočnosť, že jedným z kľúčových východísk rozhodnutia ústavného súdu o súlade zrušenia tzv. Mečiarových amnestií s ústavou sa stal právny názor, v zmysle ktorého „v podmienkach demokratického a právneho štátu **nemôže v zásade žiadne rozhodnutie ústavného orgánu (vrátane rozhodnutia o amnestii alebo milosti) stáť mimo ústavného prieskumu z hľadiska toho, či zodpovedá (neodporuje) základným ústavným princípom ako konštitutívnym hodnotám, ktoré sú nedotknuteľné a ktoré demokratický a právny štát rešpektuje a chráni.**“²⁶

III. 6 Uznesenie o zjednotení právnych názorov senátov ústavného súdu PLz 2/2018 z 19. septembra 2018 vo veci odvolávania členov Súdnej rady Slovenskej republiky v priebehu ich päťročného funkčného obdobia

K prejavom súdneho aktivizmu z ostatného obdobia je žiaduce zaradiť aj uznesenie pléna ústavného súdu sp. zn. PLz. 2/2018 z 19. septembra 2018, ktoré bolo prijaté v konaní o zjednotení právnych názorov senátov ústavného súdu podľa § 6 zákona o ústavnom súde vo veci právomoci prezidenta a vlády odvolávať nimi ustanovených členov Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „súdna rada“) v priebehu ich päťročného funkčného obdobia. (z povahy veci vyplýva, že týmto rozhodnutím je rovnako dotknutá aj právomoc národnej rady a sudcov všeobecných súdov nimi zvolených členov súdnej rady). Išlo v poradí už o druhý pokus prelomiť právne závery vyslovené v uznesení sp. zn. IV. ÚS 46/2011 zo 17. februára 2011, v ktorom označený senát ústavného súdu vyhodnotil ako ústavne akceptovateľné rozhodnutie vlády o odvolaní ňou ustanoveného člena súdnej rady pred uplynutím jeho funkčného obdobia a to bez potreby osobitne odôvodniť toto rozhodnutie.²⁷

²⁶V širšom kontexte k východiskám nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017 pozri napr. MAZÁK, J. – OROSZ, L: *Quashing the decisions on amnesty in the constitutional system of the Slovak Republic: Opening or closing Pandora's box? The Lawyer quarterly* : international journal for legal research. - Roč. 8, č. 1 (2018), s. 1-21.

²⁷Kritické výhrady k tomuto rozhodnutiu pozri napr. v štúdii ĽALÍK, T.: *K uzneseniu ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 46/2011 alebo ako ústavný súd za roh nedovidi ?* Justičná revue, roč. 63, 2011, č. 6-7. s. 971 - 977)

Konanie vo veci PLZ. 2/2018 vyústilo do výrokovej časti označeného uznesenia, ktoré znie „**Člena Súdnej rady Slovenskej republiky nie je možné odvolať v priebehu jeho 5-ročného funkčného obdobia orgánom, ktorý ho na tento post nominoval, lebo len tak sa zaručí jeho základné právo podľa čl. 30 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.**“. Už na prvý pohľad je zjavné, že väčšina pléna ústavného súdu sa týmto neuváženým záverom dopustila snád' najväčšieho prešľapu v hodnotenom období, keďže prostredníctvom citovanej právnej vety „... **odňala sudcom, národnej rade, prezidentovi a vláde ústavou zverenú právomoc odvolať nimi ustanoveného člena súdnej rady v priebehu ich päťročného funkčného obdobia. Takýto právny názor je v právnom štáte, neakceptovateľný, keďže stavia ústavný súd nad ústavodarcu a de facto priznáva ústavnému súdu právomoc derogovať ústavu, resp. jej časti, či jednotlivé ustanovenia.**“.²⁸

III.7 (Stručne) o príčinách a dôsledkoch súdneho aktivizmu v politických otázkach

Bez potreby pripomínať a popisovať aj ďalšie rozhodnutia ústavného súdu v „politických otázkach“,²⁹ pre ktoré je charakteristická absencia ústavnou teóriou preferovanej sudcovskej zdržanlivosti zo strany ústavného súdu v priebehu jeho III. funkčného obdobia, sa žiada položiť si aspoň „rečnícku“ otázku, či bol súdny aktivizmus ústavného súdu v politických kauzách spôsobený primárne subjektívnymi faktormi, t.j. vlastnou iniciatívou ústavného súdu (úsilím angažovať sa aktívne aj v politických kauzách), alebo bol objektívne (a ak tak, do akej miery) „len“ dôsledkom dôsledného plnenia kľúčovej ústavnej funkcie ústavného súdu (nezávislej súdnej kontroly ústavnosti) aj v politicky motivovaných sporoch, ktorých rozhodovanie je integrálnou súčasťou ústavných právomocí ústavného súdu. Nemám ambíciu formulovať v tomto príspevku meritórnu odpoveď na túto otázku, keďže by nemusela byť vnímaná ako objektívna (vzhľadom na celý rad odlišných stanovísk, ktoré som ako sudca v priebehu III. funkčného obdobia pripojil k väčšinovým rozhodnutiam práve v politicky motivovaných kauzách). Napriek tomu považujem za žiaduce aspoň podotknúť, že výraznou mierou **k súdnemu aktivizmu ústavného súdu v politických kauzách prispelo viacero rozhodnutí a postupov**

²⁸Citované z odlišného stanoviska sudcov L. Orosza a M. Mochnáčovej k uzneseniu sp. zn. PLZ. 2/2018 z 19. septembra 2018.

²⁹ Do tejto kategórie by sa dali nepochybne napr. zaradiť rozhodnutia ústavného súdu vo veci platových pomerov sudcov všeobecných súdov (nález sp. zn. PL. ÚS 12/05 z 28. novembra 2007, sp. zn. PL. ÚS 99/2011 z 11. decembra 2013 a najmä nález sp. zn. PL. ÚS 27/2015 z 25. novembra 2015), ako aj platových pomerov ďalších ústavných činiteľov, resp. vyšších štátnych funkcionárov (nález sp. zn. PL. ÚS 8/2017 z 25. apríla 2018).

(aj najvyšších) ústavných činiteľov, ktoré možno považovať za prejavy absencie vžitých štandardov demokratickej politickej a právnej kultúry v kultúrno-politickom prostredí Slovenskej republiky, pričom ide o také rozhodnutia a postupy, ktoré nie sú zlučiteľné s princípmi demokratického a právneho štátu. Vďaka nie zriedkavým prejavom „neštandardného“ správania niektorých najvyšších ústavných činiteľov a iných aktérov politického zápasu bol tak ústavný súd „nútený“ vstupovať svojimi rozhodnutiami do riešenia politických sporov, ktoré sa v tradičných demokraciách spravidla riešia politickými prostriedkami.

V načrtnutých súvislostiach sa ale zároveň žiada zdôrazniť, že **v dôsledku „vysokej“ miere angažovanosti v politicky motivovaných kauzách sa ústavný súd nie zriedka ocitol v centre politického diania**, za čo čo si vyslúžil v mnohých prípadoch (nie nezaslúženú) kritiku a to nielen zo strany (dotknutých) politikov, ale aj médií a občianskej spoločnosti. Je nepochybné, že práve vďaka tomu **si ústavný súd výrazne posilnil svoje postavenie pri rozhodovaní politických otázok** a dostal sa do pozície „relevantného politického hráča“, ktorý disponuje silnými mocenskými oprávneniami pri riešení primárne politicky motivovaných sporov.

Nemožno pritom opomínať, že uvedené skutočnosti objektívne posilňuje ambíciu relevantných politických strán „ovládnut“ ústavný súd, čo pri už spomínanom nedostatku politickej kultúry môže vyústiť aj k jeho znefunkčneniu v súvislosti s blížiacim sa ukončením funkčného obdobia deviatich z trinástich sudcov ústavného súdu (!). Práve spôsob, akým sa zainteresované ústavné orgány (národná rada a prezident) vysporiadajú s úlohou kreovať novú personálnu zostavu ústavného súdu pre jeho IV. funkčné obdobie v mnohom predznamená, či bude v ďalších rokoch narastať „politická angažovanosť“ ústavného súdu, alebo naopak sa utlmí a vďaka tomu sa dostane do limitov, ktoré by mali byť príznačné pre moderný demokratický a právny štát s rozvinutou politickou a právnou kultúrou.

Záverečná poznámka

Komplexné a objektívne hodnotenie činnosti takého významného ústavného orgánu, akým je v ústavnom systéme Slovenskej republiky Ústavný súd Slovenskej republiky v časovom intervale dvanástich rokov vyžaduje v prvom rade primeraný časový odstup od hodnoteného obdobia a nepochybne aj výrazne širší priestorový rámec, než aký poskytujú pre jednotlivých autorov konferenčné príspevky, ktoré odznali na tejto (už renomovanej) vedeckej konferencii. Napriek tomu môžu predstavovať hodnotný príspevok do mozaiky hodnotiacich pohľadov, ktorých hlavnou motiváciou by mala byť kritická analýza s kľúčových problémov, ktoré sa

v hodnotenom období vyskytli a v neposlednom rade aj formulovanie námetov k ich riešeniu. Verím, že z týchto hľadísk snád' tento príspevok aspoň čiastočne napĺňa ciele, ktoré som jeho spracovaním sledoval.

Použitá literatúra:

1. BÁRÁNY, E.: *Dôsledky preťažnosti ústavného súdu*. s. 212 -217, In.: Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi – III. ústavné dni. Košice: UPJŠ, 2014.
2. BERDISOVÁ, L.: *Horcruxy na Ústavnom súde*. Sme, 16. 12. 2017.
3. DRGONEC, J.: *Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Bratislava: EUROKÓDEX. 2010, s. 416.
4. DRGONEC, J.: *Ústavné právo hmotné*. Bratislava: C.H. BECK, 2018, s. 449- 450.
5. DRGONEC, J.: *Postup ústavného súdu páchne svojvôľou*. Denník N, 11. 12. 2017. DRGONEC, J.: *Všetko, čo by ste mali vedieť o tom, ako ústavní sudcovia prikázali Kiskovi konať*. Denník N, 15. 12. 2017.
6. GAJDOŠÍKOVÁ, E. – LUBY, J. – MOCHNÁČOVÁ, M. – OROSZ, L.- MACKO, R.: *Rozširovanie právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe*. In.: 15 rokov Ústavného súdu Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ, 2008, s. 223 a nasl.
7. 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. Košice: UPJŠ, 2014, s.194 – 211.
8. KUBINA, P.: *Prezident zistil aké to je, keď sa žiaden ústavný princíp nemôže cítiť v bezpečí*. Denník N, 7. 12. 2017.
9. ĽALÍK, T.: *K uzneseniu ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 46/2011 alebo ako ústavný súd za roh nedovídi ?* Justičná revue, roč. 63, 2011, č. 6-7.
10. ĽALÍK, T.: *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii. 1. vydanie*. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o., 2015
11. MACEJKOVÁ, I.: *Právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky po dvadsiatich rokoch*. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie „Postavenie ústavných súdov a ich vplyv na právny poriadok štátu“. Košice 9. apríl 2012. Košice: EQUILIBRIA, s.r.o., 2013, s. 19 – 38.
12. MAJERČÁK, T.: *Kreačné právomoci prezidenta Slovenskej republiky*. Justičná revue, roč. 64, 2012, č.10.

13. MAZÁK, J. – OROSZ, L.: *Quashing the decisions on amnesty in the constitutional system of the Slovak Republic: Opening or closing Pandora's box?* The Lawyer quarterly : international journal for legal research. - Roč. 8, č. 1 (2018), s. 1-21.
14. OROSZ, L.: *Ústavný súd ako manufaktúra na ústavné sťažnosti*. In.: Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi – III. ústavné dni. Košice: UPJŠ, 2014, s. 218 – 223.

Ústavný súd v prostredí viacerých právnych systémov*

JUDr. Eduard Bárány, DrSc.

Ústav štátu a práva SAV

Abstrakt

Ústavný súd Slovenskej republiky pracuje v právnom prostredí štyroch alebo piatich rozličných právnych systémov, ale sám bol vytvorený na základe jedného z nich, právneho poriadku Slovenskej republiky. Výsledkom tejto situácie je, že ústavný súd pristupuje ku iným právnym systémom a hodnotí ich zo zorného uhla slovenského právneho poriadku a zvlášť ústavy. Právne prostredie ústavného súdu dotvára aj aktivizmus medzinárodných súdov a obchodných orgánov. Napríklad známa možnosť obyvateľov európskych štátov (nielen členov EÚ) žalovať vlastný štát sa v rukách Európskeho súdneho dvora zmenila na marný nástroj kontroly členských štátov EÚ.

Abstract

The Constitutional Court of the Slovak Republic works in an legal environment formed by 4 or 5 different legal systems, but it has been established on the base of one of them, the legal order of the Slovak Republic. The result of this situation is, that the constitutional court approaches and evaluates other legal systems from the point of view of the Slovak one and in particular of the Slovak Constitution. The legal environment of the Constitutional Court is formed also by activism of international courts and similar bodies. E.g. the well known possibility of inhabitants of European (not only EU) countries to sue their governments before European Court for Human Rights has been converted by the Court of Justice of the European Union into an powerful instrument of control over EU member states.

Webové sídlo Ústavného súdu Slovenskej republiky poskytuje zaujímavý faktografický materiál pre štúdium postavenia a činnosti tejto inštitúcie. Nehovorím o textoch rozhodnutí ústavného súdu, ktoré sú obvykle ťažiskom záujmu právnej vedy a na ne sa sústreďuje i pozornosť právnej praxe. Veď nimi a skoro len nimi hovorí orgán ochrany ústavnosti.

Na webovom sídle ústavného súdu možno nájsť aj rubriku Základné právne dokumenty a medzi filtračnými kritériami vyhľadávania jeho

* Tento príspevok bol spracovaný v rámci projektu APVV-15-0267 Právny pluralizmus: zmeny v chápaní práva.

rozhodnutí je aj „Namietaný právny predpis“. Záujemcovi sa v oboch prípadoch objavia (odlišné) zoznamy prameňov práva vo formálnom zmysle, teda toho, čo ústavný súd pokladá za právny základ (jadro, či ťažisko) svojej existencie a pôsobia a toho, čo skutočne použil v rámci svojej rozhodovacej činnosti ako právo. Pomôže pochopiť reaktívnu povahu súdnictva, že to s čím ústavný súd zaobchádzal ako s právom mu predložili alebo aspoň iniciovali účastníci konania. Oba uvedené podobné zoznamy predstavujú inšpiratívny zdroj informácií pre štúdium ústavného súdu.

Prečítanie týchto zoznamov prameňov práva vo formálnom zmysle vedie k poznaniu, že ústavný súd pôsobí v právnom prostredí európskeho ústavného pluralizmu.¹ Pramene práva vo formálnom zmysle zaradené do uvedených zoznamov sú prekvapivo málopočetné. Ústavný súd zaradil do svojho katalógu základných právnych dokumentov podľa stavu 7.9.2018 46 položiek a účastníci konania ho primäli pracovať do 117 prameňmi práva vo formálnom zmysle. Navyiac sa tieto katalógy do značnej miery prekrývajú, čiže viacero dokumentov je nevyhnutne zaradených do oboch.

Patria ku 4 až 5 právnym poriadkom či systémom, ktoré v zásade zodpovedajú aj mimoriadne prísnyim kritériám právneho pozitivizmu na identifikáciu právneho systému. Každý z nich ma vlastnú Kelsenovskú základnú normu a Hartovské pravidlo uznania. Ide o právny poriadok Slovenskej republiky, právo Európskej únie, právo spojené s Radou Európy, predovšetkým o Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd a na neho nadväzujúcu obrovskú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, všeobecné medzinárodné právo verejné včítane jeho súčasti, práva ľudských práv, ktoré sa rozvíja na pôde OSN. (Príliš) prísne vzaté by sa dalo hovoriť o tradičnom delení na vnútroštátne právo (v tomto prípade Slovenskej republiky) a medzinárodné právo verejné, do všeobjímajúceho rámca ktorého by patrilo všetko právo okrem právneho poriadku štátu.

Charakteristika práva EÚ či práva Rady Európy ako medzinárodného práva verejného je pravdepodobne správna pokiaľ ide o ich povahu zvlášť v kontrapozícii s právom štátu, ale nevystihuje ich kvalitu samostatných právnych systémov spätých v duchu Wainbergerovsko – McCormickovského neoinštitucionalizmu s rôznymi systémami inštitúcií.²

¹ „Môžeme si predstaviť svet, v ktorom sú naša normatívna existencia a náš praktický život zakotvene alebo sa vzťahujú ku rôznym inštitucionálnym systémom, z ktorých každý platí alebo pôsobí vo vzťahu ku nejakému rozsahu záležitostí a žiadny z nich nie je absolútne nadradený všetkým ostatným a všetky môžu pre väčšinu účelov pôsobiť bez vážnych vzájomných konfliktov v oblastiach prekrývania?“ McCormick, N. Beyond the Sovereign State. The Modern Law review. Volume 56, January 1993, No 1, s. 17.

² „Systémom noriem prislúcha reálna existencia práve potom, keď sú súčasťami inštitúcií a len tým, že sú inštitucionálne účinné. Z toho rezultuje na jednej strane objasnenie existencie práva (a iných spoločenských systémov noriem), primerane ktorej platnosť

Možno naznačenú situáciu zachytáva u nás nezaslúžene opomínaná poľsko-česká koncepcia polycentrického právneho systému³, ktorá však zodpovedá viac pohľadu a postaveniu adresátov práva typu právnickej osoby súkromného práva a fyzickej osoby ako ústavnému súdu, ktorý je orgánom štátu, teda orgánom verejnej moci. Práve jeho spätosť s určitým štátom vyjadrená i samozrejmosťou, že existuje na základe a podľa jeho ústavy a nevyhnutné pôsobenie v právnom prostredí zloženom z viacerých právnych systémov určujú jeho náročné postavenie či situáciu.

Ústavný súd pristupuje ku právu mimo právneho poriadku Slovenskej republiky na základe, či podľa právneho poriadku a zvlášť ústavy Slovenskej republiky, teda štátu, ktorého je orgánom. Svoj vzťah ku iným právnym systémom okrem právneho poriadku vlastného štátu vyjadril ústavný súd už v staršom náleze III. ÚS64/2000, keď v rámci odôvodnenia uviedol: „Súdy v Slovenskej republike existujú na základe ústavy a zákonov, čiže na základe právneho poriadku Slovenskej republiky, a sú teda povinné rozhodovať na základe aplikácie noriem tohto právneho poriadku alebo noriem, ktorých použitie tento právny poriadok zvlášť umožňuje.“ Iné právne poriadky alebo ich časti, uznáva za právo uplatniteľné na území SR v miere a kvalite určenej právnym poriadkom vlastného štátu. Táto formulácia je radikálna iba svojou teoretickou koncepciou, ale jej praktický dopad je v prostredí právneho systému SR umiernený, lebo Ústava Slovenskej republiky je veľmi otvorená voči iným právnym systémom a zaväzuje štát, teda koniec koncov jeho orgány včítane ústavného súdu rešpektovať ba i presadzovať určité iné právne systémy, hlavne právo EÚ, medzinárodné právo ľudských práv a samozrejme i vlastné zmluvné povinnosti. Napríklad čl. 5 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky inkorporuje veľkú skupinu medzinárodných zmlúv do právneho poriadku štátu a priznáva im postavenie (právnú silu) niekde nad „bežnými“ zákonmi a pod ústavou. Základmi tejto otvorenosti sú civilizačná a kultúrna blízkosť právneho (zvlášť ústavného) poriadku Slovenskej republiky s ďalšími právnymi systémami platnými na jej území. Zvlášť druhá hlava Ústavy SR obsahujúca väčšinu ústavnej úpravy ľudských práv bola zjavne napísaná pod vplyvom ich medzinárodných katalógov. Tam, kde niet kultúrnej a civilizačnej spriaznenosti nastupujú na jej miesto všeobecnosť

právneho systému spočíva na inštitucionálnom zakotvení, a na druhej strane ponímanie, že právne a spoločenské inštitúcie, ako aj ich organizácie spočívajú na normách a nemožno ich chápať iba ako jednoduché pravidelnosti správania.“ Weinberger, O.: Inštitucionalizmus. Nová teória konania, práva a demokracie. Bratislava, ARCHA spol. s r.o. 1995, s. 95.

³ „Multicentričnosť vyžaduje prijatie samotného faktu, že rôzne centrá môžu záväzným spôsobom svojím pôsobením vyplňať ten istý právny priestor ...“ Letowska, E.: Multicentryczność systemu prawa i jej konsekwencje. *Pánstwo i Prawo*. Rok LX, Kwiecień 2005, Zeszyt 4 (740), s. 4.

formulácií a/alebo úzkosť zamerania (obsahu) jednotlivých častí právnych systémov, ktoré dokonca môžu viesť ku absencii predmetu úpravy na Slovensku (medzinárodnoprávna ochrana tzv. domorodého obyvateľstva – indigenous peoples).

Postmoderné právne myslenie, v rámci ktorého sa rozvinuli koncepcie právneho pluralizmu aj polycentrického právneho systému, neraz prehliadalo spojenie súčasného pôsobenia viacerých právnych poriadkov na tom istom území, pre tých istých adresátov práva a neraz i v tých istých právnych vzťahoch s mocenským pluralizmom vlastným každej modernej a zvlášť postmodernej spoločnosti. Nie náhodou sa politické systémy označované spätne a nie príliš výstižne ako totalitné bránili priamej platnosti medzinárodného práva na ich území. Okrem ľahko pochopiteľných prakticko-mocenských dôvodov sa to priečilo ideologickej sebareflexii založenej na do značnej miery pravdivých koncepciách jedinej a jednotnej verejnej moci.

Pozadím a základom právneho pluralizmu je mocenský pluralizmus postmodernej spoločnosti, kde už (žiaľ) niet jedinej dominantnej mocenskej organizácie typu starého dobrého moderného štátu, ale tu súperí viacero nositeľov (subjektov?) verejnej moci a jedným z významných prostriedkov i prostredí ich súperenia je právo. Prinajmenej na európskom kontinente patrí ku pozitívam postmodernity, že mocenské spory sa vybojujú ako spory právne alebo ináč vyjadrené právne spory majú mocenský základ. Zároveň však niektoré právne spory na hraniciach právnych systémov strácajú charakter sporu o právo a podľa práva. Stávajú sa stretmi právnych systémov, ktoré sú v duchu neoinstitucionalizmu aj stretmi inštitúcií, ktorých súčasťami sú právne systémy. Nejde tu len o dodatočnú racionalizáciu vlastného postoja a (ne)úspechu v právnom spore pomocou právnej (právnickej) argumentácie, ale skôr o reálne využitie práva a právnickej argumentácie ako zdrojov/prostriedkov politickej moci. Súvisí to s legitimačnou silou práva, legality a spravodlivosti.

Na rozhraniach právnych systémov vzniklo viacero nových javov v práve, ktoré slúžia riešeniu ich stretov a polomierovej koexistencii. Asi najznámejšími z nich sú princíp aplikačnej prednosti práva EÚ, doktrína „Solange“. Aplikačná prednosť práva EÚ pred právnymi systémami členských štátov možno bola inšpirovaná niektorými modelmi vzťahov v rámci medzinárodného práva, ale až v rámci EÚ sa stala významnou súčasťou aplikácie práva a právneho života. Jej učebnicové vyjadrenie „... akékoľvek ustanovenie národného práva, ktoré je v rozpore s priamo účinným únijským právom sa nemá aplikovať“⁴ vychádza z konštantnej línie

⁴ Craig, P. – De Búrca, G.: EU Law. Text, Cases and Materials. Third Edition. Oxford, Oxford University Press, 2003, s. 280.

judikatúry ESD. Aj slovenský právny poriadok zakotvuje niektoré nové prvky nadobúdajúce kvalitu právnych inštitútov v stave zrodu, ktoré upravujú jeho vzťah ku iným právnym systémom. Viacero novších procesných kódexov i Zákon o ústavnom súde⁵ zakladajú možnosť obnovy konania ak si to vyžaduje realizácia rozhodnutí medzinárodných orgánov ochrany ľudských práv. Uvedené i mnohé ďalšie nové javy vznikajúce na rozhraní právnych systémov, predstavujú výzvu pre právne myslenie i vrcholy súdnych pyramíd. Od ústavného či najvyššieho súdu možno spravodlivo očakávať, že štúdiom, skúsenosťou a intelektuálnym úsilím zvládnu aj nové a zložité, ale pre adresáta práva v postavení účastníka konania sú zložitost' a intelektuálna náročnosť súdneho rozhodnutia a práva zdrojmi odcudzenia. Koncepcia interlegality B. de Sousa-Santora⁶ predstavuje zaujímavý pokus o teoretické uchopenie vzťahov a prienikov viacerých právnych systémov. Veľa vysvetľuje, ale v konkrétnom právnom prípade je len obmedzene využiteľná.

Za každým právnym systémom stojí inštitúcia majúca charakter organizácie verejnej moci. Tvorba i aplikácia práva sú výkonom verejnej moci, čo len potvrdzuje banalitu, že aj ústavný súd je orgánom verejnej moci štátu Slovenská republika. Svojím postavením sa ocitá v situácii, kedy musí podľa príkazu Ústavy SR aplikovať okrem, ba niekedy i namiesto právneho poriadku SR iný právny systém a zároveň majú jeho sudcovia i niečo ako povinnosť lojality voči Slovenskej republike a sú teda povinní ju plniť presadzovaním právneho poriadku SR voči iným právnym systémom, čo znamená aj presadzovanie slovenskej suverenity voči iným organizáciám verejnej moci. Ústavný súd SR bol od počiatkov svojej existencie veľmi otvorený voči medzinárodnému právu ľudských práv, zvlášť voči Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a hlavne na ňom založenej judikatúre EŠLP. Na túto otvorenosť upozorňuje početnosť odkazov na judikatúru EŠLP v rozhodnutiach ústavného súdu aj to, že vo výrokoch svojich rozhodnutí neraz vyslovil aj (ne)porušenie namietaných ustanovení niektorého medzinárodného katalógu ľudských práv. Organizácie a tým zároveň aj inštitúcie verejnej moci stojace „za“ rôznymi medzinárodnými katalógmi ľudských práv nepredstasujú pre národný štát mocenskú

⁵ § 397, písm. d), e), f) Civilného sporového poriadku

§ 394, ods. 4 Trestného poriadku

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

⁶ „Náš právny život sa vytvára interakciou rôznych právnych poriadkov, teda interlegalitou. Interlegalita je fenomenologickým protikladom právnej plurality a kľúčovým pojmom v opozičnej postmodernej koncepcii práva.“ Sousa-Santos, B. de: Toward a New Legal Common Sense. Law, Globalization and Emancipation. Second edition. London-Edinburgh. Butterworth, LexisNexis 2002, s. 437.

konkurenciu. Čiastočne síce obmedzujú jeho *modus operandi* dôrazom na ľudské práva, demokraciu a právny štát (*rule of law*), ale neoberajú ho o časť jeho suverenity. Vytvorili však mechanizmus, ktorý sa na pôde EÚ stal cestou podstatného obmedzovania členských štátov.

Možnosť občana alebo právnickej osoby súkromného práva sťažovať sa na vlastný štát pred medzinárodným orgánom ľudských práv a to podľa iného právneho systému ak podľa práva jeho štátu je relatívne nová. Jej v Európe najvýznamnejším a paradigmatickým zakotvením je čl. 34 – Individuálne sťažnosti Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podľa ktorého „Súd môže prijímať sťažnosti od ktoréhokoľvek jednotlivca, mimovládnej organizácie alebo skupiny osôb, ktoré sa považujú za poškodené v dôsledku porušenia práv priznaných dohovorom alebo jeho protokolmi jednou z Vysokých zmluvných strán. Vysoké zmluvné strany sa zaväzujú, že nebudú žiadnym spôsobom brániť účinnému výkonu tohto práva.“ V súčasnosti asi každý európsky právnik vie, že súdom spomínaným v texte je Európsky súd pre ľudské práva. Ešte začiatkom minulého 20. Storočia by bola samotná možnosť občana žalovať vlastný štát pred medzinárodným súdom vzbudila v rámci právnického stavu pobavenie až pohoršenie. Pokiaľ sa uplatňovala a uplatňuje ako jadro súdnych a im podobných mechanizmov ochrany ľudských práv hlavne na pôde Rady Európy a OSN tak v zásade neohrozuje suverenitu a moc štátu, i keď štáty niektoré ich rozhodnutia v tichosti ignorujú (neimplementujú) alebo ich výnimočne (Ruská federácia⁷) oficiálne odmietnu implementovať. Vo vzťahu EÚ a je členských štátov sa však možnosť fyzických osôb a právnických osôb súkromného práva žalovať vlastný štát pred súdnym orgánom EU stala cestou ku rozhodnutiam ďaleko presahujúcim neraz relatívne malicherné predmety konania. Rozhodnutia Súdneho dvora EÚ vyslovené v týchto konaniach sú právnou cestou pokusu o mocenské podriadenie členských štátov EÚ. Mechanizmus vynájdený na ochranu jednotlivca pred porušeniami ľudských práv jeho vlastným štátom sa v rámci inej medzinárodnej organizácie (EÚ) stal nástrojom právno-mocenského pôsobenia voči tomuto štátu a v záujme medzinárodnej organizácie.

Slovenský ústavný súd doposiaľ nebol nútený zaujať rázne a azda konfrontačné stanovisko voči tomuto tlaku, tak ako to urobili napr. Spolkový ústavný súd a Ústavný súd ČR. Možno je to i dobre, lebo

⁷ Právomoc rozhodnúť o neimplementácii rozhodnutia medzinárodného súdneho orgánu má Ústavný súd Ruskej federácie podľa Hlavy XIII. 1, č. 104, 1-4 Federálneho konstitucionného zákona ot 21. júla 1994., No 1- F.K.Z. „O Konstitucionnom súde Rossijskaj Federacii.“

vzhľadom na relatívnu malosť Slovenska by sa stal vhodným objektom sankcií. Spravil však niečo menej nápadné. Ak je nejaký právny predpis SR transpozíciou práva EÚ, tak ho to nechráni pred prieskumom súladu s Ústavou SR. Ústavný súd napr. v konaní PL ÚS 8/04 skúmal súlad zákona s ústavou, hoci problematické ustanovenie predstavovalo transpozíciu práva EÚ a napokon vyslovil i jeho protiústavnosť. Ústavný súd teda stojí pevne na pôde práva svojho štátu a zvlášť jeho ústavy a odtiaľ posudzuje iné právo. Tu nejde len, ba ani nie hlavne, o problém vzťahu ústavného práva a zvlášť problematického materiálneho jadra ústavy s právom EÚ, ale o otázku zo zorného uhla (podľa) ktorého právneho systému pristupuje ústavný súd ku ostatným právnym systémom platným aj v jeho štáte. Cestou jej zbežvýmnamnenia by bolo „oslobodenie“ ústavného súdu od ústavy svojho štátu na základe ktorej vznikol a zaujatie postavenia rovnocenného uplatňovania všetkých právnych systémov pôsobiach v tom istom štáte. Takéto oslobodenie by ho však zbavilo legitimacy a nezodpovedalo by ani mocenskému základu právneho pluralizmu.

Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva a jej vplyv na judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky v treťom funkčnom období

JUDr. Marica Pirošíková
zástupkyňa SR pred ESLP

Abstrakt

Autorka v článku hodnotí tretie funkčné obdobie Ústavného súdu Slovenskej republiky z pohľadu rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorý niektoré jeho prístupy označil za nesúladné s judikatúrou ESLP. Upozorňuje na to, že ESLP vytkol Ústavnému súdu Slovenskej republiky priznávanie nedostatočného finančného zadosťučinenia, neposúdenie celkovej dĺžky konania prebiehajúceho na viacerých stupňoch, podmieňovanie prijatia ústavnej sťažnosti na prieťahy v súdnom konaní predchádzajúcou sťažnosťou predsedovi súdu, podmieňovanie prijatia ústavnej sťažnosti na prieťahy v správnom konaní žalobou na nečinnosť, či odmietnutie preskúmavania hmotnoprávných aspektov rozhodovania všeobecných súdov z dôvodu nedostatku právomoci. V aplikačnej praxi ESLP sa vyskytli aj prípady, keď tento na rozdiel od Ústavného súdu Slovenskej republiky dospel k záveru o porušení práv zaručených Dohovorom, či konštatoval porušenie práva na spravodlivé súdne konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Výbor ministrov Rady Európy v týchto prípadoch vyžadoval resp. stále vyžaduje preukázanie zosúladenia praxe Ústavného súdu Slovenskej republiky s aktuálnou judikatúrou tohto medzinárodného súdneho orgánu.

Abstract

The author evaluates in the article the third term of the Constitutional Court of the Slovak Republic from the point of view of decision making activities of the European Court of Human Rights describing some of its approaches as inconsistent with case-law of the ECtHR. She points out that the Constitutional Court of the Slovak Republic has been criticised by the ECtHR for awarding insufficient financial satisfaction, failure to examine the overall duration of the proceedings pending on several levels of jurisdiction, declaring constitutional complaint about delays in the proceedings admissible depending on lodging previous complaint to the president of the court, declaring constitutional complaint about delays in administrative proceedings admissible depending on lodging action for acceleration of the proceedings, or refusal to examine substantive aspects of ordinary courts' decision making due to the lack of

jurisdiction. Cases where, unlike the Constitutional Court of the Slovak Republic, the ECtHR concluded that there has been a violation of rights guaranteed by the Convention or found violation of the right to a fair hearing in proceedings before the Constitutional Court of the Slovak Republic, has also occurred in application practice of the ECtHR. The Committee of Ministers of the Council of Europe required, or still requires in such cases to establish accordance of practice of the Constitutional Court of the Slovak Republic with the current case-law of this international court.

Tretie funkčné obdobie charakterizuje z môjho pohľadu ako zástupkyne SR pred ESLP intenzívna a konštruktívna spolupráca s pani predsedníčkou Ústavného súdu SR (ďalej len „ústavný súd“), za ktorú by som sa rada opätovne poďakovala, a to tak pokiaľ ide o prípravu podkladov zasielaných našej kancelárii v súvislosti prípravou stanovísk adresovaných Európskemu súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) v Štrasburgu, ako aj pokiaľ ide o prijímanie opatrení, ktoré vyžaduje Výbor ministrov Rady Európy vo fáze výkonu rozsudkov tohto medzinárodného súdneho orgánu vyhlásených proti Slovenskej republike.

Vo väčšine prípadov sú sťažovatelia povinní obrátiť sa pred tým, ako pošlú sťažnosť na ESLP na Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) so svojou sťažnosťou podľa článku 127 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

Ako som už na tomto podujatí v minulosti opakovane uviedla, ESLP vo svojej rozhodovacej činnosti identifikoval v praxi ústavného súdu viaceré nedostatky, ktoré nemali pôvod v ústavnom texte, ale v jeho aplikácii zo strany ústavného súdu spôsobom nesúladiým 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. V tomto ohľade upozorním na niektoré aspekty rozhodovacej činnosti ústavného súdu, ktoré boli kritizované zo strany ESLP.

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 o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) po tom, ako o porušení tohto práva už rozhodol ústavný súd. Dôvodom je ich **nespokojnosť buď s výškou primeraného finančného zadost'učinenia, 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.

Podrobnejšie som sa tejto téme venovala už v minulosti, preto len stručne zosumarizujem, že v zmysle existujúcej judikatúry sa nevyžaduje, aby vnútroštátne orgány priznávali z titulu odškodnenia rovnaké sumy, ako by pravdepodobne priznal ESLP v zmysle článku 41 Dohovoru, výška spravodlivého zadosťučinenia poskytnutého na vnútroštátnej úrovni nesmie byť zjavne neprimeraná konkrétnym okolnostiam prípadu. Za neprimerane nízke považoval ESLP primerané finančné zadosťučinenie priznané ústavným súdom v prípadoch *Sika proti Slovenskej republike* (15 000 Sk)¹, *Magura proti Slovenskej republike* (15 000 Sk a 20 000 Sk)², *Riškova proti Slovenskej republike* (20 000 Sk a 10 000 Sk)³, *Solárová a ďalší proti Slovenskej republike* (15 000 Sk pre každého z troch sťažovateľov)⁴, *Kuril proti Slovenskej republike* (120 000 Sk)⁵, *Tomláková proti Slovenskej republike* (50 000 Sk a 70 000 Sk)⁶, *Eliáš proti Slovenskej republike* (80 000 Sk)⁷, *Hudečková proti Slovenskej republike* (70 000 Sk)⁸, *Novák proti Slovenskej republike* (90 000 Sk)⁹, či *Đurech a ďalší proti Slovenskej republike* (100 000 Sk pre každého sťažovateľa)¹⁰. V prípadoch *Palgutová proti Slovenskej republike*¹¹, *Gábriška proti Slovenskej republike*¹², či *Kaščák proti Slovenskej republike*¹³ 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.

Za nedostatočnú považoval ESLP aj nápravu poskytnutú ústavným súdom za zistené porušenie záruk obsiahnutých v článku 5 Dohovoru v prípadoch *Aydemir proti Slovenskej republike*¹⁴, *Michalák proti Slovenskej*

¹ Rozsudok z 13. júna 2006.

² Rozsudok z 13. júna 2006.

³ Rozsudok z 22. augusta 2006.

⁴ Rozsudok z 5. decembra 2006.

⁵ Rozsudok z 3. októbra 2006.

⁶ Rozsudok z 5. decembra 2006.

⁷ Rozsudok z 18. marca 2008.

⁸ Rozsudok z 2. júna 2009.

⁹ Rozsudok z 2. júna 2009.

¹⁰ Rozsudok z 18. marca 2008.

¹¹ Rozsudok zo 17. mája 2005.

¹² Rozsudok z 13. decembra 2005.

¹³ Rozsudok z 30. novembra 2010.

¹⁴ Rozsudok z 8. februára 2011.

republike¹⁵, *Bruncko proti Slovenskej republike*¹⁶, *Kormoš proti Slovenskej republike*¹⁷, *Kováčik proti Slovenskej republike*¹⁸, *Žúbor proti Slovenskej republike*¹⁹, *Horváth proti Slovenskej republike*²⁰, či *Šablij proti Slovenskej republike*²¹.

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**. EŠLP 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 EŠLP. V 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 EŠLP pri preskúmaní podobných prípadov.²²

V niektorých prípadoch týkajúcich sa práva na prerokovanie veci v primeranej lehote EŠLP dospel na rozdiel od ústavného súdu k záveru o tom, že **dĺžka konania bola prehnaná**.²³

Ďalším pretrvávajúcim problémom v praxi ústavného súdu, je **podmieňovanie ústavnej sťažnosti predchádzajúcou sťažnosťou predsedovi súdu**. V množstve prípadov týkajúcich sa neprimeranej dĺžky konaní ústavný súd odmietol ústavnú sťažnosť z dôvodu, že sťažovateľ pred

¹⁵ Rozsudok z 8. februára 2011.

¹⁶ Rozsudok z 3. novembra 2011.

¹⁷ Rozsudok z 8. novembra 2011.

¹⁸ Rozsudok z 29. novembra 2011.

¹⁹ Rozsudok zo 6. decembra 2011.

²⁰ Rozsudok z 27. novembra 2012.

²¹ rozsudok z 28. apríla 2015.

²² 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 *Sirotňák proti Slovenskej republike* z 21. decembra 2010, rozsudok *Bubláková proti Slovenskej republike* z 15. februára 2011, rozsudok *Hoholm proti Slovenskej republike* z 13. januára 2015, *Čičmanec proti Slovenskej republike* z 28. júna 2016.

²³ 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.

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 označil za nesúladnú s článkom 13 Dohovoru, zaručujúcim právo na účinný prostriedok nápravy.²⁴ Prvými prípadmi, v ktorých sa touto námietkou EŠLP detailne zaoberal v roku 2012 boli *Ištván a Ištvánová proti Slovenskej republike* a *Komanický (č. 6) proti Slovenskej republike*. EŠLP uviedol, že 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. Následne sa EŠLP zaoberal uvedeným problémom v roku 2016 v prípade *Grešáková proti Slovenskej republike*²⁵, 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. EŠLP sa v rozsudku nestotožnil s právnym názorom ústavného súdu pričom konštatoval, že prípad je podľa neho s prípadom *Ištván a Ištvánová proti Slovenskej republike* analogický. Porušenie článku 6 ods. 1 Dohovoru EŠLP konštatoval aj v roku 2017 v obdobnom prípade *Ivan proti Slovenskej republike*²⁶.

Dňa 31. augusta 2018 EŠLP vyhlásil rozsudky v prípadoch *Balogh a ďalší proti Slovenskej republike* a *Engelhardt proti Slovenskej republike*. **Zaoberal sa v nich podmieňovaním ústavnej sťažnosti na prietahy v správnom konaní žalobou na nečinnosť.** V prípade *Balogh a ďalší* ústavný súd v roku 2015 sťažnosť v časti týkajúcej sa prietahov v správnom konaní pred pozemkovým úradom odmietol z dôvodu nevyčerpania

²⁴ 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.

²⁵ Rozsudok z 22. novembra 2016.

²⁶ Rozsudok z 27. júna 2017.

prostriedkov nápravy, pretože sťažovatelia nepodali žalobu pre nečinnosť pozemkového úradu podľa § 250t ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku. Vo vzťahu k časti sťažnosti týkajúcej sa konania pred krajským súdom ústavný súd poukázal na to, že konanie na súdoch trvalo v tom čase 4 roky a 5 mesiacov, z čoho približne dva roky konanie prebiehalo na najvyššom súde. V súvislosti s postupom krajského súdu ústavný súd nezistil zbytočné prietahy a sťažnosť v tejto časti odmietol pre zjavnú neopodstatnenosť. V prípade *Engelhardt* sa sťažovateľ pred podaním ústavnej sťažnosti sťažoval na nečinnosť obvodného pozemkového úradu nadriadenému orgánu. Krajský pozemkový úrad uznal, že v konaní podriadeného orgánu sa vyskytli zbytočné prietahy. Sťažovateľ následne podal žalobu pre nečinnosť obvodného pozemkového úradu podľa § 250t ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku. Krajský súd najskôr žalobe nevyhovel s odôvodnením, že obvodný pozemkový úrad bol zahltený agendou a personálne poddimenzovaný, pričom zároveň aktívne komunikoval so sťažovateľom. Po zrušení jeho rozhodnutia ústavným súdom krajský súd v roku 2013 napokon žalobe vyhovel a nariadil obvodnému pozemkovému úradu, aby v sťažovateľovej veci rozhodol do 60 dní. Obvodný pozemkový úrad tento pokyn nesplnil, a preto sťažovateľ podal novú žalobu pre nečinnosť. Krajský súd nariadil obvodnému pozemkovému úradu, aby v lehote do troch mesiacov rozhodol v reštitučnej veci sťažovateľa a uložil mu pokutu vo výške 1 000 eur. Ústavný súd, na ktorý sa sťažovateľ medzičasom obrátil, v auguste 2012 odmietol jeho ústavnú sťažnosť týkajúcu sa konania pred pozemkovým úradom pre nedostatok právomoci. Konštatoval, že sťažovateľ sa mal kvôli nečinnosti obvodného pozemkového úradu opätovne obrátiť na krajský súd. Napriek tomu, že sťažovateľ bol pri využití tohto opravného prostriedku už raz neúspešný, bol to krajský súd, ktorý mal v súlade § 246 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku právomoc pri žalobách tohto druhu. Ústavný súd ďalej v januári 2013 odmietol sťažovateľovu sťažnosť týkajúcu sa neprimeranej dĺžky konania pred krajským súdom ako zjavne neopodstatnenú. Vláda v týchto prípadoch namietala, že sťažovatelia v súvislosti s reštitučným konaním pred správnymi orgánmi nevyčerpali dostupné vnútroštátne prostriedky nápravy. Argumentovala, že právomoc preskúmať dĺžku reštitučného konania pred pozemkovými orgánmi mal v zmysle § 250t Občianskeho súdneho poriadku všeobecný súd v rámci správneho súdnictva, a to prostredníctvom žaloby pre nečinnosť orgánu verejnej správy. Záver súdu o prípadných prietahoch mohol ďalej slúžiť ako základ žaloby o náhradu škody podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci. V prípade neúspechu žaloby pre nečinnosť podľa § 250t Občianskeho súdneho poriadku bola daná právomoc ústavného súdu posúdiť prípadné porušenie práva na prejednanie veci v primeranej lehote.

Vláda sa preto domnievala, že sťažovatelia mali k dispozícii viacero účinných prostriedkov (preventívneho a/alebo kompenzačného charakteru), ktoré vo svojom súhrne vyhovovali požiadavkám vyplývajúcim z judikatúry ESLP. ESLP uvedené argumenty vlády neuznal. Pripomenul, že v zmysle jeho judikatúry k článku 13 Dohovoru musí byť prostriedok nápravy voči neprimeranej dĺžke konania „účinný“, čo znamená, že musí umožniť urýchliť konanie alebo získať primerané odškodnenie za prieťahy, ktoré už nastali. Zároveň musí umožniť príslušnému orgánu posúdiť celkovú dĺžku napadnutého konania. ESLP skonštatoval, že v týchto prípadoch mali sťažovatelia k dispozícii súbor prostriedkov nápravy, t. j. žalobu pre nečinnosť orgánu verejnej správy podľa § 250t Občianskeho súdneho poriadku, žalobu podľa zákona o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a ústavnú sťažnosť podľa článku 127 ústavy. Vzájomný vzťah týchto prostriedkov nápravy vo vzťahu ku konaniam pred správnymi orgánmi sa ESLP vzhľadom na slovenskú právnu prax zdal čiastočne nejasný. Navyše bol ESLP presvedčený, že taká kumulácia prostriedkov nápravy, ktorá zvyšuje počet súdnych konaní, vyvoláva pochybnosti o jej celkovej účinnosti. Tieto pochybnosti znásobuje podľa neho aj fakt, že oddelovanie administratívnej a súdnej fázy konania nie je v súlade s prístupom ESLP, ktorý konania na účely hodnotenia ich dĺžky posudzuje ako celok. Okrem toho ESLP poukázal na to, že napriek tomu, že prostriedky nápravy podľa § 250t Občianskeho súdneho poriadku a zákona o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci sú už dlhší čas súčasťou slovenského právneho poriadku, zdá sa, že sa v praxi málo využívajú, čo sťažuje preukázanie ich skutočnej účinnosti a v niektorých existujúcich prípadoch sa ich využitie javilo ako neúčinné. ESLP tiež podotkol, že pokiaľ ide o súdnu fázu napadnutých reštitučných konaní, ústavný súd pri posudzovaní sťažností sťažovateľov nevzal do úvahy celkovú dĺžku konaní. Vzhľadom na všetky uvedené skutočnosti ESLP dospel k záveru, že sťažovatelia nemali k dispozícii účinný prostriedok nápravy vo vzťahu k neprimeranej dĺžke reštitučných konaní, a preto došlo k porušeniu článku 13 Dohovoru v spojení s článkom 6 ods. 1 Dohovoru.

V prípade *Javor a Javorová proti Slovenskej republike*²⁷ sa sťažovatelia podľa článku 6 ods. 1 Dohovoru sťažovali na **porušenie ich práva na prerokovanie vecí 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

²⁷ Rozsudok z 15. septembra 2015.

sa ako poškodení v trestnom konaní vedenom vo veci bez vznesenia obvinenia nemôžu domáhať vyslovenia porušenia svojho základného práva na konanie bez zbytočných prietáhov. 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 prietáhov má nárok. ESLP nevidel žiaden dôvod na odchýlenie 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.

V mnohých prípadoch ústavný súd **odmietol preskúmať hmotnoprávne aspekty rozhodovania všeobecných súdov z dôvodu nedostatku právomoci**. 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.²⁸ 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.²⁹

ESLP tejto kritike dal za pravdu a spomínaný prístup ústavného súdu označil za príliš formalistický a nemajúci oporu v ústavnom texte.³⁰ Prvý rozsudok, ktorý spomeniem v tejto súvislosti je rozsudok z 22. októbra 2013 vo veci *Soltész proti Slovenskej republike*, v ktorom tento medzinárodný súdny orgán rozhodol, že Slovenská republika porušila právo zaručené článkom 10 Dohovoru. ESLP v rozsudku nevytkol všeobecným súdom ich rozhodnutie ako také, ale kritizoval spôsob, akým k nemu dospeli. Mal

²⁸ Pozri napr. rozhodnutia II. ÚS 54/02, II. ÚS 162/02, III. ÚS 51/08.

²⁹ 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. LALÍK, T. „Ústavný súd a dobíhanie judikatúry ESLP“. *Justičná revue*, roč. 62, 2010, č. 5, s. 609–611.

³⁰ Pozri *inter alia* rozhodnutie V. C. proti Slovenskej republike zo 16. júna 2009.

za to, že súdy neposúdili vec podľa štandardov vyplývajúcich z článku 10 Dohovoru, keď sa nezaoberali otázkami verejného záujmu na zverejnení informácie a zachovaním rovnováhy medzi záujmom spoločnosti byť informovaný a záujmom jednotlivca na ochrane jeho povesti, ale sústredili sa len na dokazovanie pravdivosti zverejnenej informácie. Rovnako sa zdá, že nebola prikladaná pozornosť súdu (ne)prítomnosti dobrej viery na strane sťažovateľa, cieľu, ktorý sledoval zverejnením článku alebo iným kritériám relevantným pre posúdenie, či sťažovateľ konal v súlade s jeho „povinnosťami a zodpovednosťou“ v zmysle článku 10 ods. 2 Dohovoru. Pokiaľ ide o procesné záruky obsiahnuté v článku 10 Dohovoru, EŠLP tiež skonštatoval, že na obranu svojich hmotných práv podľa článku 10 Dohovoru sťažovateľ podal sťažnosť podľa článku 127 ústavy. Ústavný súd však sťažnosť odmietol na základe premisy vychádzajúcej výlučne z jeho vlastnej judikatúry, podľa ktorej nebol tento prostriedok nápravy prípustný, ak sa nezistilo porušenie aplikovateľných procesných práv. EŠLP preto dospel k záveru, že právna ochrana, ktorú mal sťažovateľ na vnútroštátnej úrovni k dispozícii nespĺňala kritériá článku 10 Dohovoru. EŠLP ďalej skonštatoval porušenie článku 10 Dohovoru 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*³¹, v ktorých boli ústavné sťažnosti podané sťažujúcou spoločnosťou odmietnuté ako zjavne neopodstatnené. Aj v týchto prípadoch 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 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.

Ako vyplýva z vyššie uvedených rozsudkov, prístupom ústavného súdu sa znefunkčnila účinnosť EŠLP inak všeobecne akceptovaného prostriedku nápravy v podobe ústavnej sťažnosti podľa článku 127 ústavy. Ďalej pripomínam, že vo fáze posudzovania namietaného porušenia práv EŠLP už nie je možné obhájiť rozhodnutia vnútroštátnych súdov takými argumentmi, ktoré sa priamo nenachádzajú v odôvodnení sporných rozhodnutí. Napríklad v rozsudku *Soltész proti Slovenskej republike* EŠLP uviedol, že „...nemôže neuznať relevantnosť argumentov vlády z pohľadu Dohovoru a ňou navrhovaného posúdenia prípadu“. Konštatoval však, že tieto argumenty a posúdenie sú skutkovo a právne odlišné od argumentov a posúdení vnútroštátnych súdov.

³¹ Rozsudky zo 7. januára 2014.

Podobne to bolo aj v rozsudku ESLP z 28. novembra 2017 v prípade *MAC TV s. r. o. proti Slovenskej republike*. Sťažujúca sa spoločnosť je vysielateľom televízneho programu JOJ PLUS. Posudzovaný prípad sa týkal glosy s názvom „Protokolárna ľútosť“, urobenej v televíznom vysielaní 12. apríla 2010 po páde lietadla, v ktorom cestoval zosnulý prezident Poľskej republiky Lech Kaczyński. Glosa končila slovami: „*Je mi ľúto, ale ja Poliakov neľutujem. Ja im závidím.*“ Po jej odvysielaní Rada pre vysielanie a retransmisiu začala proti sťažujúcej sa spoločnosti správne konanie, v ktorom dospela k záveru, že sťažujúca sa spoločnosť sa odvysielaním vyššie uvedenej glosy dopustila správneho deliktu porušením § 19 ods. 1 písm. a) zákona o vysielaní tým, že spôsobom spracovania a prezentovaním obsahu glosy zasiahla do dôstojnosti zosnulého prezidenta Poľskej republiky Lecha Kaczyńskiego. Rada pre vysielanie a retransmisiu na jednej strane uznala cieľ glosátora vyjadriť svoj názor a subjektívny postoj k spoločenskej a politickej udalosti prostredníctvom kritiky, sarkazmu a irónie, no na druhej strane považovala za problematický najmä obsah posledných dvoch viet glosy. Dospela k záveru, že spôsob, ktorým glosátor prezentoval svoj názor, teda jeho „neľútosť“ nad smrťou poľského prezidenta, porušil povinnosť rešpektovať jeho ľudskú dôstojnosť. Podľa Rady pre vysielanie a retransmisiu miera sarkazmu a irónie v odvysielanej glose bola natoľko vysoká, že jej obsah a spôsob, akým bol názor autora prezentovaný, bol nevhodný a dehonestujúci zosnulého prezidenta. Sťažujúcej sa spoločnosti uložila pokutu 5 000 eur. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) potvrdil rozhodnutie Rady pre vysielanie a retransmisiu. Sťažujúca sa spoločnosť sa domáhala ochrany svojich práv aj na ústavnom súde. Tento 27. júla 2011 odmietol sťažnosť sťažovateľky. Bol *inter alia* toho názoru, že vyššie uvedené orgány náležite vysvetlili svoje závery, bez prílišného vybočenia z primeranej interpretácie príslušných pravidiel a ustálenej praxe. Ústavný súd poznamenal, že sporná glosa nevyjadrovala iba sarkazmus a kritiku politiky zosnulého prezidenta, ale tiež pozitívny postoj k jeho smrti. Táto samotná skutočnosť zasiahla do práva zosnulého prezidenta na ľudskú dôstojnosť, čo viedlo ústavný súd k záveru, že rozhodnutia vnútroštátnych orgánov neboli svojvoľné. Čo sa týka námietky sťažujúcej sa spoločnosti podľa článku 10 Dohovoru (a článku 26 ústavy), ústavný súd opäť konštatoval, že všeobecný súd nemôže byť nositeľom „sekundárnej zodpovednosti“ za porušenie základných práv a slobôd hmotného charakteru, ak nedošlo k porušeniu ústavno-procesných pravidiel. Keďže sťažnosť týkajúcu sa údajného porušenia ústavno-procesných pravidiel odmietol, musel tiež odmietnuť sťažnosť týkajúcu sa údajného porušenia hmotnoprávneho ustanovenia.

ESLP vo svojom rozsudku konštatoval, že zásah do práva sťažujúcej sa spoločnosti v tomto prípade nespĺňal podmienku nevyhnutnosti v demokratickej spoločnosti. Odvolal sa na svoju ustálenú judikatúru, podľa ktorej sú hranice prípustnej kritiky pri politikoch omnoho širšie ako pri súkromných osobách. Nestotožnil sa s posúdením spornej glosy vnútroštátnymi orgánmi a vytkol im príliš úzko koncipovaný prístup, keď glosu podľa neho neposudzovali v širšom kontexte. Podľa názoru ESLP sporná glosa, vzhľadom na jej kontext, nepredstavovala zbytočný osobný útok alebo urážku Lecha Kaczyńskiego. Aj keď skutočne obsahovala sarkastický tón neschvaľujúci politiku zosnulého prezidenta, jej názov poukazoval na rozdvojenie medzi ľudskými aspektmi zosnulého prezidenta a novinárovým názorom na jeho politiku. Podľa ESLP, aj keď boli výrazy použité v glose expresívne („...rusofóbneho Lecha Kaczyńskiego, ..., symbol krajiny, kde sa ľudia, ktorí nie sú heterosexuálni bieli katolícki Poliaci, rodia za trest.“) stále sú v rámci akceptovateľnej miery štylistického zveličenia, použitého na vyjadrenie novinárovho názoru na politický smer, ktorý zosnulý prezident reprezentoval. Podľa ESLP teda glosa neprekročila hranice slobody prejavu.

ESLP ďalej k argumentom vlády o tom, že cieľom uloženej sankcie bola nielen ochrana osobnosti zosnulého prezidenta, ale aj všeobecná ochrana práv a slobôd iných pred nenávisťnými alebo inak neakceptovateľnými prejavmi, podotkol, že takéto zdôvodnenia sa v rozhodnutiach vnútroštátnych orgánov neobjavili a jeho úlohou je sústrediť sa na preskúmanie záverov vnútroštátnych orgánov. Z rovnakého dôvodu ESLP nevzal do úvahy argument vlády, že v tomto prípade je potrebné zohľadniť ďalší faktor, a to, že glosa bola odvysielaná vo veľmi krátkom čase po tragédii.

ESLP si napokon všimol, že Rada pre vysielanie a retransmisiu začala konanie z vlastnej iniciatívy, bez toho, aby sa na ňu so žiadosťou o ochranu osobnostných práv zosnulého prezidenta obrátili jeho príbuzní alebo poľskí obyvatelia či poľské orgány. Poukázal aj na to, že rovnako ako v iných prípadoch, ústavný súd neposkytol sťažujúcej sa spoločnosti ochranu jej práv z dôvodu jeho názoru, že ústavnou sťažnosťou sa nie je možné domôcť výroku o porušení základných práv a slobôd hmotného charakteru, ak zároveň nedošlo k porušeniu ústavno-procesných pravidiel. Na základe uvedených úvah ESLP rozhodol, že článok 10 Dohovoru bol porušený. Pokiaľ ide o otázku spravodlivého zadosťučinenia, sťažujúca sa spoločnosť požadovala 5 000 eur z titulu majetkovej škody, 100 000 eur z titulu nemajetkovej ujmy a 6 900 EUR z titulu nákladov a výdavkov. ESLP jej priznal 5 000 eur z titulu majetkovej škody, predstavujúcej pokutu, ktorá jej bola uložená na vnútroštátnej úrovni, ďalej 5 850 eur z titulu

nemajetkovej ujmy a 6 900 EUR z titulu nákladov a výdavkov, vo zvyšku nároky zamietol.

V súvislosti s výkonom uvedených rozsudkov ESLP (*Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. (č. 2) proti Slovenskej republike* a *Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. (č. 3) proti Slovenskej republike*) predsedníčka 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 nemôže byť všeobecný súd sekundárnym porušovateľom základných práv a práv hmotného charakteru.

Z podobných dôvodov skončili na ESLP aj sťažnosti sterilizovaných rómskych žien. Ústavný súd sa nezaoberal podstatou sťažnosti sťažovateľiek podľa hmotnoprávných ustanovení Dohovoru a skúmal len procesné aspekty prípadu. ESLP takýto prístup ústavného súdu vyhodnotil ako nadmerne formalistický (pozri napríklad rozhodnutie *V.C. proti Slovenskej republike* zo 16. júna 2009, či rozsudok *N.B. proti Slovenskej republike* z 12. júna 2012)

ESLP v niektorých prípadoch vytkol ústavnému súdu, že sa nezaoberal argumentmi sťažovateľov o odlišnej praxi všeobecných súdov.

V prípade *Vrabec a ďalší proti Slovenskej republike* (rozsudok z 26. marca 2013) sťažovatelia okrem iného podľa článku 6 ods. 1 Dohovoru namietali, že zamietnutie ich nároku na vrátenie pôdy najvyšším súdom bolo svojvoľné a v rozpore s princípom právnej istoty, pretože najvyšší súd nebral do úvahy svoju odlišnú prax v iných obdobných prípadoch, v ktorých rozdielne rozhodol o tom, či pôda vyvlastnená podľa vyhlášky č. 15/1959 Zb. spadá pod zákon č. 503/2003 Z. z. ESLP vo svojom rozsudku poukázal najmä na to, že ústavný súd odmietol sťažnosť sťažovateľov bez toho, aby sa týmto argumentom zaoberal, hoci v inom prípade ústavný súd judikoval, že odchýlky v praxi najvyššieho súdu sú v rozpore s princípom právnej istoty. Tým, že ústavný súd sa v prípade sťažovateľov nezaoberal ich argumentom týkajúcim sa nejednoznačnej judikatúry najvyššieho súdu, konal v rozpore s ich právom na spravodlivé konanie, a preto došlo k porušeniu článku 6 ods. 1 Dohovoru.

V prípadoch *Mráz a ďalší proti Slovenskej republike* a *Borovská a Forrai proti Slovenskej republike* (rozsudky z 25. novembra 2014) sťažovatelia, vlastníci pozemkov v Košiciach, ktoré boli v 80-tych rokoch vyvlastnené za účelom výstavby tenisového areálu, podali začiatkom 90-tych rokov proti mestu Košice a súkromnému prevádzkovateľovi športoviska žaloby, ktorými si uplatnili svoje práva k pozemkom pod športovým areálom a žiadali o úpravu ich vzťahov s odporcami. Ich žaloby boli zamietnuté na základe rôznych dôvodov. Sťažovatelia sa následne obrátili na ústavný súd, kde namietali odlišnú súdnu prax. Poukazovali na rozsudky o žalobách vlastníkov iných pozemkov pod tým istým športovým areálom, ktoré mali rovnaký skutkový i právny základ, ale konania o nich skončili s iným výsledkom. Ústavný súd ich sťažnosti v rokoch 2010 až 2011 ako zjavne neopodstatnené odmietol, pričom sa nezaoberal ich argumentmi o nesúlade súdnej praxe. V roku 2012 v inom prípade týkajúcom sa pozemku pod tým istým areálom, sa však už ústavný súd k problému nesúrodej súdnej praxe v danej oblasti vyjadril a konštatoval porušenie základných práv sťažovateľov. Pred ESLP sa sťažovatelia sťažovali, že rozhodnutia súdov v ich prípade boli svojvoľné. Poukazovali na to, že vlastníci pozemkov pod rôznymi časťami toho istého športového areálu, teda osoby v tej istej skutkovej i právnej situácii, majúce navyše rovnakých právnych zástupcov a teda i rovnaké podania na súd, sa domohli vo vnútroštátnych konaniach, prebiehajúcich približne v rovnakom období, troch rôznych typov súdnych rozhodnutí. ESLP sa s tvrdeniami sťažovateľov v tomto ohľade stotožnil, poukázal najmä na zásadné a dlhotrvajúce rozpory v súdnej praxi a márnú snahu sťažovateľov o využitie zjednocovacieho mechanizmu prostredníctvom ústavnej sťažnosti. Konštatoval, že takýto výkon súdnictva zásadne ohrozuje dôveru verejnosti v súdny systém a dospel k záveru, že takýto stav právnej neistoty je v rozpore so zárukami, ktoré vyplývajú z práva na spravodlivé súdne konanie v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru.

V aplikačnej praxi došlo aj k tomu, že ESLP **na rozdiel od ústavného súdu dospel k záveru o porušení práv zaručených Dohovorom.**

V prípade *Adam proti Slovenskej republike* (rozsudok z 26. júla 2016) sa sťažovateľ, namietajúc porušenie článku 3 a 13 Dohovoru, sťažoval na zlé zaobchádzanie políciou počas zadržania, na nedostatočné vyšetrovanie jeho tvrdení a na absenciu účinného prostriedku nápravy v tomto ohľade. Namietal tiež porušenie článku 14 v spojení s článkami 3 a 13 Dohovoru z dôvodu, že jeho rómsky pôvod bol údajne rozhodujúcim faktorom pri zlom zaobchádzaní, ktorému bol vystavený počas zadržania

a že bol aj dôvodom, pre ktorý nedošlo k riadnemu vyšetrovaniu. Prípacom sťažovateľa sa zaoberal aj ústavný súd na základe ústavnej sťažnosti podľa článku 127 ústavy, ktorý sťažnosť odmietol ako zjavne neopodstatnenú, pričom konštatoval, že sťažovateľ nemá právo na to, aby bola tretia osoba trestne stíhaná, a že právo podať trestné oznámenie zahŕňa iba právo na to, aby sa ním orgány činné v trestnom konaní zaoberali a poznamenal, že sťažovateľ sa na údajné zlé zaobchádzanie nestážoval ani pred vyšetrovateľom, ani v sťažnosti proti uzneseniu o vznesení obvinenia. Pokiaľ ide o namietané porušenie článku 3 Dohovoru, ESLP akceptoval vysvetlenie vlády a uvádzané zlé zaobchádzanie nepovažoval za preukázané, preto konštatoval, že nedošlo k porušeniu článku 3 Dohovoru v jeho hmotnej časti. Bol však toho názoru, že sťažovateľove tvrdenia boli dostatočne hodnoverné na to, aby boli príslušné orgány povinné vyšetriť ich súlad s požiadavkami článku 3 Dohovoru. Vnútroštátnym orgánom vytkol, že namiesto vyšetrovania sťažovateľových tvrdení o zlom zaobchádzaní z vlastnej iniciatívy preniesli dôkazné bremeno na sťažovateľa, neuskutočnili žiadne kroky s cieľom odstrániť nezrovnalosti v jednotlivých verziách týkajúcich sa príčin opuchu na sťažovateľovom líci, a že časť trestného oznámenia bola bez ďalšieho vysvetlenia odmietnutá a tejto časti jeho sťažnosti nevenoval pozornosť ani ústavný súd. ESLP preto konštatoval porušenie článku 3 Dohovoru v jeho procesnej časti. Nepovažoval za nevyhnutné samostatne posudzovať námietku podľa článku 13 Dohovoru. Pokiaľ ide o namietané porušenie článku 14 Dohovoru, Súd túto časť sťažnosti považoval za zjavne nepodloženú. Konštatoval, že tvrdenia sťažovateľa mali vážny a všeobecný charakter, neobsahovali žiadne individuálne prvky, ktoré by bolo možné pričítať policajtom alebo by boli iným spôsobom spojené s okolnosťami sťažovateľovho prípadu, a že sťažovateľ nepreukázal, že by zaobchádzanie s ním počas jeho zadržania a následné vyšetrovanie boli diskriminačné.

Ako ďalší 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*³² 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

³² Rozsudky z 9. júna 2015.

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 princípov na predmetné prípady sa ESLP nestotožnil s právnymi názormi generálneho prokurátora, najvyššieho a ústavného súdu, pričom 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 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 ESLP 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 ESLP, 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. V rozhodovacej činnosti ústavného súdu, nasledujúcej po právoplatnosti predmetných rozsudkov ESLP, 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 (dovolanie) a dosiahnuť tak nápravu vo svojej veci.

Vyskytli sa aj prípady, v ktorých ESLP dospel k záveru **o porušení práva na prístup k ústavnému súdu, či porušení práva na spravodlivé súdne konanie pred ústavným súdom**³³. Okrem rozsudku ESLP z 20. novembra 2012, ktorým skonštatoval porušenie článku 6 ods. 1 Dohovoru v prípade *Harabin proti Slovenskej republike*, z dôvodu, že o jeho disciplinárnom previnení nerozhodoval nestranný súd, možno spomenúť rozsudok ESLP *Đurđović a Trančíková proti Slovenskej republike* zo 7. októbra 2015. ESLP v ňom 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

³³ Napríklad rozsudok *Harabin proti Slovenskej republike* z 20. novembra 2012, či *Đurđović a Trančíková proti Slovenskej republike* zo 7. októbra 2015.

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 RE ukončené sledovanie výkonu tohto prípadu.

V prípade *Harabin* k obnoveniu konania pred ústavným súdom nedošlo, preto jeho výkon nie je ukončený. 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. Ďalej, že ak vnútroštátne orgány skonštatujú, že obnova konania nie je možná, je potrebné predložiť 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 ESLP, 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 zvážené 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.“

Záver

Najvýznamnejšou ústavnou zmenou z pohľadu zabezpečenia náležitej a účinnej ochrany ľudských práv v Slovenskej republike je zavedenie inštitútu ústavnej sťažnosti podľa článku 127 ústavy, ktorým bol nahradený podnet podľa článku 130 ods. 3 ústavy. K tejto zmene došlo práve vďaka rozhodovacej činnosti tohto medzinárodného súdneho orgánu a judikatúre sformulovanej vo vzťahu k článku 13 Dohovoru zaručujúceho právo na účinný prostriedok nápravy. Ako vyplýva z vyššie uvedeného príspevku, EŠLP následne vo svojej rozhodovacej činnosti identifikoval v praxi ústavného súdu určité nedostatky, ale na účely výkonu rozsudkov EŠLP nebolo potrebné pristupovať k ústavným zmenám. Väčšina týchto nedostatkov mala pôvod v aplikácii tohto inštitútu zo strany ústavného súdu spôsobom nesúladiť s judikatúrou EŠLP. Výbor ministrov Rady Európy v týchto prípadoch vyžadoval resp. stále vyžaduje preukázanie zosúladenia praxe ústavného súdu s aktuálnou judikatúrou tohto medzinárodného súdneho orgánu. V mnohých aspektoch k tomuto zosúladeniu už aj došlo. Uvedené preukazuje účinnosť uvedeného medzinárodného mechanizmu ochrany ľudských práv a potvrdzuje jeho opodstatnenie aj pokiaľ ide o kontrolu najvyššieho orgánu ochrany ústavnosti v Slovenskej republike.

Powolywanie sędziów sądu konstytucyjnego – przykład słowacki na tle polskim

Krzysztof Skotnicki - Andrzej Szmyt
Uniwersytet Łódzki- Uniwersytet Gdański

Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r. i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. zaliczają sądy konstytucyjne w swoich krajach do organów władzy sądowniczej. Są to jednak organy odrębne od innych sądów. Jest to wyraźnie widoczne już w systematykach konstytucji. Konstytucja Republiki Słowackiej poświęca władzy sądowniczej Rozdział VII, który podzielony jest na dwa podrozdziały: „Sąd Konstytucyjny Republiki Słowackiej” i „Sądy Republiki Słowackiej”, natomiast Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi z kolei najpierw w art. 10 ust. 2, że władzę sądowniczą są sądy i trybunały, natomiast w Rozdziale VIII „Sądy i trybunały” wydzielone są części „Sądy”, „Trybunał Konstytucyjny” i „Trybunał Stanu”. O odrębności tej przesądzają jednak przede wszystkim inny w porównaniu z sądami charakter sądów konstytucyjnych, który widoczny jest w ich konstytucyjnym określeniu, funkcjach i kompetencjach.

Ta odrębność i specyfika sądów konstytucyjnych w obrębie władzy sądowniczej uzasadnia odrębność statusu sędziów tych sądów. Odrębność ta, nie tylko zresztą w Słowacji i w Polsce, widoczna jest już przy powoływaniu tych sędziów, nazywanym nawet w literaturze przedmiotu „dochodzeniem” do stanowiska sędziego sądu konstytucyjnego¹. W Słowacji, zgodnie z art. 134 Konstytucji, sędziowie Sądu Konstytucyjnego mianowani są przez Prezydenta na 12-letnią kadencję spośród podwójnej liczby kandydatów wybranych przez Radę Narodową Republiki Słowackiej, natomiast sędziowie innych sądów, zgodnie z art. 145 Konstytucji, są mianowani (i odwoływani) przez Prezydenta Republiki Słowackiej na wniosek Rady Sądownictwa Republiki Słowackiej. W przeszłości natomiast ustawa konstytucyjna z 2 grudnia 1991 nr 7/1992 Sb. o Sądzie Konstytucyjnym Republiki Słowackiej przewidywała wybór sędziów na siedmioletnią kadencję przez Słowacką Radę Narodową. Słowacki system wyboru sędziów Sądu Konstytucyjnego wzorowany jest na modelu austriackim². W Polsce natomiast, zgodnie z art. 194

¹ Zob. A. Zoll, *Sposób wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2016 z. 1, s. 45.

² Zob. K. Skotnicki, *Sąd Konstytucyjny w Republice Słowackiej*, [w:] *Sądy Konstytucyjne w Europie*, tom 2, Bułgaria, Czechy, Rumunia, Słowacja, Węgry, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1997, s. 226.

Konstytucji, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego wybierani są na indywidualne 9-letnie kadencje przez Sejm, natomiast zgodnie z art. 179 sędziowie wszystkich innych sądów powoływani są przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.

Celem opracowania jest dokonanie porównania i bardziej pogłębionej analizy konstytucyjnych warunków (kwalifikacji), jakim muszą odpowiadać kandydaci na sędziów sądów konstytucyjnych w Słowacji oraz w Polsce, jak i konstytucyjnej i ustawowej procedury związanej z obsadą tych stanowisk oraz próba postawienia pewnych wniosków w tym zakresie. Kryteria, którym muszą odpowiadać kandydaci na sędziów Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej określone są w art. 134 ust. 3 Konstytucji Republiki Słowackiej. W zdaniu pierwszym stanowi on: „Sędzią Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej może zostać mianowany obywatel Republiki Słowackiej, który posiada bierne prawo wyborcze do Rady Narodowej Republiki Słowackiej, osiągnął wiek 40 lat, ma wyższe wykształcenie prawnicze i jest co najmniej od 15 lat czynny w zawodzie prawniczym”. Polska Konstytucja jest w tym zakresie znacznie oszczędniejsza. W art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze wymaga bowiem jedynie, aby była to osoba wyróżniająca się wiedzą prawniczą. Pewne poszerzenie tych kryteriów zawiera dopiero ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego³. Jej art. 3 stanowi, że sędzią Trybunału może zostać osoba wyróżniająca się wiedzą prawniczą oraz spełniająca wymagania niezbędne do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Rozwiązanie to nawiązuje do wcześniejszych regulacji w tym zakresie⁴. Obecnie wymagania te określa w art. 30 § 1 ustawa z dnia 5 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym⁵. Stanowi on: „Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego może być powołana osoba, która: 1) posiada wyłącznie obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i publicznych; 2) nie była prawomocnie skazana za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub

³ Dz. U. 2016 poz. 2073.

⁴ Art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. stanowił, że „[W] skład Trybunału może być wybrany ten, kto wyróżnia się wiedzą prawniczą oraz posiada kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego” (t.j. Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm.). Art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. stanowił, że sędzią Trybunału może być osoba, która posiada kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). Wreszcie art. 18. pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym stanowił, że sędzią Trybunału może być wybrana osoba, która wyróżnia się wiedzą prawniczą oraz „posiada kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego” (Dz.U. 2015 poz. 1064).

⁵ Dz. U. 2018, poz. 5 ze zm.

umyślne przestępstwo skarbowe lub wobec której nie wydano prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego lub umyślnego przestępstwa skarbowego; 3) ukończyła 40 lat; 4) jest nieskazitelnego charakteru; 5) ukończyła wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej; 6) wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy prawniczej; 7) jest zdolna, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego; 8) posiada co najmniej dziesięcioletni staż na stanowisku sędziego, prokuratora, Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, jej wiceprezesa, radcy, albo przez co najmniej dziesięć lat wykonywała w Polsce zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza; 9) nie pełniła służby, nie pracowała ani nie była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu”.

Pierwsza uwaga, jaka nasuwa się po analizie wskazanych przepisów, jest taka, że ustawodawca słowacki, w przeciwieństwie do polskiego, nie rozszerza w ustawie nr 38/1993 Z.z. z 20 stycznia 1993 r. o organizacji Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej, o postępowaniu przed nim oraz o pozycji jego sędziów, warunków stawianych kandydatom do Sądu Konstytucyjnego, stąd są to wymogi jedynie konstytucyjne. Jest to zasadne i nie podważa znaczenia regulacji konstytucyjnej. Możliwość poszerzenia listy wymogów powinna być wyraźnie konstytucyjnie dopuszczona. Nie wydaje się, aby podstawę taką dawał art. 197 polskiej Konstytucji, jest tam bowiem odesłanie do ustawy regulującej jedynie organizację Trybunału Konstytucyjnego i tryb postępowania przed nim.

Ze wskazanych regulacji przede wszystkim wynika, że kandydaci na sędziów sądów konstytucyjnych w Republice Słowackiej i w Polsce muszą posiadać obywatelstwo swojego państwa. Jest to zrozumiałe. Uwagę zwraca jednak, że na Słowacji nie ma wymogu, aby sędzia miał wyłącznie słowackie obywatelstwo. W Polsce rozwiązanie to zostało natomiast ustanowione dopiero obecnie w nowej ustawie o Sądzie Najwyższym, którą znowelizowano również ustawę o sądownictwie powszechnym i obowiązuje wszystkich sędziów. Wprowadzenie wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego argumentowane jest ich powoływaniem do służby na rzecz dobra publicznego.

Regulacje w obu państwach przewidują następnie, iż kandydaci na sędziów sądów konstytucyjnych muszą mieć ukończone 40 lat. Jest to granica stosunkowo wysoka, zaś rozwiązanie takie nie jest w świecie powszechnie

stosowane⁶. Należy jednak pamiętać, że w przypadku Polski jest to rozwiązanie nowe. Po raz pierwszy zostało ustanowione w ustawie z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, jak wiadomo jednak, stosunkowo szybko została ona jednak zastąpiona nową ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ta zaś odsyła do wymogów stawianych kandydatom na sędziów Sądu Najwyższego. Wymóg ukończenia 40 lat dla kandydata na sędziego Sądu Najwyższego ustanowiony został natomiast dopiero w ustawie z dnia 5 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, wcześniej był jednak wprowadzony w art. 7 § 1 w zw. z art. 6 ustawy z dnia 25 listopada 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁷ w odniesieniu do sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego⁸.

W związku z wiekiem sędziów w przypadku powoływania ich na sędziów sądów konstytucyjnych należy jednocześnie odnotować, że polska ustawa z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym w swoim pierwotnym brzmieniu przewidywała w art. 18 pkt 2, iż sędzią może być wybrana osoba, która w dniu wyboru ma ukończone 40 lat i nie ukończyła 67 lat. Chociaż rozwiązanie to zostało uchylone nowelizacją z 2015 r., jest ono pozytywnie oceniane w literaturze przedmiotu, która podkreśla, że przy 9-etniej kadencji może ona trwać do osiągnięcia przez sędziego wieku 76 lat⁹.

Przepisy prawa obu Republiki Słowackiej i Polski wymagają też, aby kandydaci na sędziów sądów konstytucyjnych posiadali wykształcenie prawnicze. Regulacja polska wydaje się być w tym przypadku precyzyjna, gdyż – jak już było to powiedziane – oznacza to ukończenie wyższych studiów prawniczych w Rzeczypospolitej Polskiej (są one jednolite i trwają 5 lat) i uzyskanie tytułu magistra lub zagranicznych studiów prawniczych uznanych w Rzeczypospolitej Polskiej. Dlatego też w przypadku ukończenia studiów na innym kierunku wykształcenia prawniczego nie zdobywa się tym samym uzyskując stopień naukowy doktora lub doktora habilitowanego nauk prawnych. W przypadku Słowacji, jak wiadomo, interpretacja posiadania wykształcenia prawniczego budzi natomiast

⁶ Zob. P. Chybalski, *Słowacja*, [w:] *Powoływanie sędziów konstytucyjnych w wybranych państwach europejskich*, red. A. Chmielarz-Grochal, A. Michalak, J. Sułkowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 304.

⁷ T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.

⁸ W zdaniu 2 art. 7 § 1 przewidywano jednocześnie, że wymóg ukończenia 40 lat nie dotyczy sędziego, który co najmniej przez trzy lata pozostawał na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego.

⁹ Zob. A. Zoll, *Sposób ...*, op. cit., s. 49. Górna granica wieku dla sędziów sądów konstytucyjnych przewidziana jest również w Austrii i w Niemczech. Zob. K. Skotnicki, *Sąd ...*, op. cit., s. 227.

wątpliwości interpretacyjne. Zdaniem słowackiego orzecznictwa oznacza to osiągnięcie tytułu magistra, a więc ukończenie prawniczych studiów drugiego stopnia¹⁰.

W porównaniu z polską, regulacja słowacka wydaje się być dużo lepszą redakcyjnie w przypadku wymogów odnoszący się do pełni praw cywilnych i publicznych. Wymóg posiadania biernego prawa wyborczego w wyborach do Rady Narodowej Republiki Słowackiej obejmuje czynne prawo wyborcze, a więc również pełną zdolność do czynności prawnych oraz pełnię praw publicznych i wyborczych; wyraźny jest też wymóg stałego zamieszkiwania na terytorium Republiki Słowackiej. Polska regulacja jest w tym przypadku nadmiernie rozbudowana, można było ująć to zwięźle. A tak odrębnie wymieniane jest: korzystanie z pełni praw cywilnych i publicznych; brak prawomocnego skazania za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe lub prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego lub umyślnego przestępstwa skarbowego, wyraźnie podniesiony jest wymóg nie pełnienia służby i niepracowania ani współpracowania w okresie Polski Ludowej z organami bezpieczeństwa państwa, przy czym ten ostatni wymóg nie dotyczy osób urodzonych przed dniem 1 sierpnia 1972 r. (art. 30 § 4 ustawy o Sądzie Najwyższym).

Przepisy prawa obu państw wymagają również od kandydatów na sędziego sądu konstytucyjnego określonego stażu pracy jako prawnika. I w tym przypadku polska regulacja jest precyzyjniejsza, gdyż wyraźnie wskazuje stanowiska i zawody, o które idzie w tym przypadku. Przypomnijmy, są to: stanowisko sędziego, prokuratora, Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, jej wiceprezesa, radcy albo zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza. Stanowisko to musi być zajmowane lub zawód musi być wykonywany przez 10 lat, na podstawie art. 30 § 1 pkt 8 ustawy o Sądzie Najwyższym nie dotyczy to jednak osoby posiadającej tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych, która pracowała w polskiej szkole wyższej, Polskiej Akademii Nauk, instytucie naukowo-badawczym lub innej placówce naukowej. Republika Słowacka od kandydatów na sędziów Sądu Konstytucyjnego wymaga dłuższego, gdyż 15-letniego stażu pracy, stanowi jednak mniej precyzyjnie, że odnosi się to do „czynnej działalności prawniczej”. Pojęcie to jest jednak interpretowany stosunkowo restrykcyjnie (bardziej niż w Republice Czeskiej) i nie obejmuje ono np. okresu studiów prawniczych czy bycia asystentem posła. Interpretując to pojęcie Słowacka

¹⁰ Zob. P. Chybalski, *Słowacja*, op. cit., s. 305.

Rada Narodowa w uchwale z 19 kwietnia 2006 r. stwierdziła, że oznacza to prowadzenie takiej działalności, dla prowadzenia której wymagane jest posiadanie wykształcenia prawniczego¹¹.

Polska regulacja przewiduje wreszcie wymogi, które nie są znane na Słowacji.

Przede wszystkim należy w tym przypadku wskazać wymóg wyróżniania się wiedzą prawniczą. Jest to pojęcie, które po raz pierwszy użyte zostało w nowelizacji Konstytucji z 1952 r. dokonanej 26 marca 1982 r., kiedy do konstytucji dodano art. 33a ustanawiający Trybunał Konstytucyjny. Pojęcie to jest nieprecyzyjne i w polskiej literaturze przedmiotu mocno krytykowane, określane nawet jako pustosłowie, stąd nawet można mówić o zaskoczeniu jego powtórzeniem w Konstytucji z 1997 r. Zgodnie uważa się jednak, że oznacza ono wymóg ukończenia studiów prawniczych i wyróżniającą się fachowość związaną z długotrwałością wykonywania jednego z zawodów prawniczych lub bycia nauczycielem akademickim¹². Jak wiadomo, w Słowacji wyrażany jest pogląd, że wymóg wyróżniania się wiedzą prawniczą powinien istnieć również w tym państwie i w szczególności powinno być to udokumentowane osiągnięciami w zakresie jednej z gałęzi prawa¹³. Brak owej fachowości kandydatów na sędziów Sądu Konstytucyjnego to również jeden z powodów odmowy ich powołania przez Prezydenta.

Równie nieprecyzyjny jest wymóg nieskazitelnego charakteru. Odnosi się on do kompetencji moralnych. W literaturze przedmiotu podnosi się, że „z językowego punktu widzenia znaczenie pojęcia wydaje się jednoznaczne. Nieskazitelny charakter to taki, który jest niczym nieskażony, nieskazitelność zaś to stan jednoznacznie uniemożliwiający sformułowanie jakiegokolwiek zarzutu natury moralnej w stosunku do profesjonalisty”¹⁴. Faktyczna treść ustalenia tego pojęcia jest już jednak znacznie trudniejsza. Odnotować wreszcie należy, że polska regulacja wyraźnie wymaga od kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego stanu zdrowia pozwalającego na pełnienie tego obowiązku; potwierdzone jest to stosownym zaświadczeniem lekarskim.

Reasumując ten fragment rozważań należy jednocześnie podkreślić, że aby kandydować na stanowisko sędziego sądu konstytucyjnego zarówno

¹¹ Za: P. Chybalski, *Słowacja*, op. cit., s. 306.

¹² Szerzej zob. L. Garlicki, *Uwaga 8 do art. 194*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.

¹³ L'. Cibulka i in., *Ústavné právo (ústavny systém Slovenskej republiky)*, Bratislava 2014, s. 335, za: P. Chybalski, *Słowacja*, op. cit., s. 306.

¹⁴ Zob. G. Ławnikowicz, S. Pilipiec, *Nieskazitelność charakteru i nieposzlakowana opinia w prawie prawniczych samorządów zawodowych*, „Acta Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Lublin-Polonia, 2016, sectio G, vol. LXIII, 2, s. 235.

w Polsce, jak i na Słowacji, trzeba zawsze spełniać łącznie wszystkie konstytucyjne i ustawowe wymogi. Pod rozwagę należy natomiast poddać zgłaszany przez Leszka Garlickiego postulat, aby kandydować nie mogły osoby będące aktualnie lub w przeszłości parlamentarzystami bądź związane z organami władzy wykonawczej¹⁵; w tym przypadku należałoby jednak bardzo precyzyjnie określić pełnienie których stanowisk rodziłoby zakaz wybieralności.

Zagadnienie kwalifikacji kandydatów na sędziów konstytucyjnych wywołuje, jak wspominaliśmy, spory interpretacyjne, ale jeszcze większe kontrowersje wywołuje w praktyce – tak słowackiej, jak i polskiej – procedura powoływania sędziów konstytucyjnych. Trzeba wprawdzie przyznać, że stan normatywny *prima facie* nie budzi zastrzeżeń, choć jest różny w obu krajach, ale trudności przynosi przede wszystkim praktyka ustrojowa. Może to też wskazywać, że trudno jest skonstruować taki model procedury, który by gwarantował wykluczenie sporów na jego tle, o czym świadczą nie tylko kryzysy w Słowacji i Polsce (2015 r.), ale np. także w Czechach, gdzie mamy do czynienia z jeszcze dalej idącymi odrębnościami proceduralnymi.

Jak wspominaliśmy, przepis art. 134 ust. 2 Konstytucji Słowacji stanowi, że „sędziów Sądu Konstytucyjnego mianuje Prezydent Republiki Słowackiej na wniosek Rady Narodowej Republiki Słowackiej na dwanaście lat. Rada Narodowa Republiki Słowackiej wnioskuje podwójną liczbę kandydatów na sędziów, których ma mianować Prezydent Republiki Słowackiej”. Zgodnie też z art. 134 ust. 4 tejże Konstytucji sędzia Sądu Konstytucyjnego składa na ręce Prezydenta Republiki „ślubowanie” (o konstytucyjnie określonej – w tymże przepisie – treści). Sama Konstytucyjna też *explicite* w art. 134 ust. 5 przesądza, że sędzia Trybunału Konstytucyjnego „obejmuje urząd przez złożenie ślubowania”. Dodajmy, że jeżeli sędzią Sądu Konstytucyjnego zostaje mianowany członek partii politycznej lub ruchu politycznego, jest on „zobowiązany zrzec się członkostwa jeszcze przed złożeniem ślubowania” – co może mieć w praktyce znaczenie w kontekście dopuszczalności złożenia ślubowania na ręce Prezydenta Republiki. W zakresie kwestii szczegółowszych można natomiast odnotować, że Konstytucja słowacka w art. 135 stanowi także, iż Prezydent Republiki mianuje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Sądu Konstytucyjnego spośród sędziów tegoż Sądu Konstytucyjnego, zaś w art. 138 określa też przypadki, w których Prezydent Republiki „odwołuje” sędziego Sądu Konstytucyjnego. Uregulowania powyższe co do istoty

¹⁵ Zob. L. Garlicki, *Uwaga 8...*, op. cit.

zawarte są także w art. 102 ust. 1 lit. s Konstytucji, mającym charakter przepisu kompetencyjnego w rozdziale o Prezydencie Republiki.

Polska Konstytucja w interesującym nas zakresie natomiast stanowi, że Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów „wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat” spośród – jak wspominaliśmy – osób wyróżniających się wiedzą prawniczą (art. 194 ust. 1). Tak jak i na Słowacji, polska Konstytucja stanowi, że Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej” – spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 2). Konstytucja także w art. 144 ust. 3 pkt 21 stanowi, że powoływanie Prezesa i Wiceprezesa Trybunału nie jest objęte wymogiem kontrasygnaty – dla swej ważności – ze strony Prezesa Rady Ministrów. Jak widać, w zakresie proceduralnym nieco bogatsze normatywnie jest uregulowanie słowackie. W obu jednak wypadkach uzupełniać je muszą przepisy o niższej mocy.

Słowackie unormowanie konstytucyjne pozwala na wniosek o „trójfazowym” postępowaniu. Pierwszą fazą jest przedkładanie kandydatur Radzie Narodowej, drugą fazą jest wewnątrzparlamentarna selekcja kandydatur, trzecią zaś – finalną – są czynności dokonywane przez Prezydenta Republiki, tj. wybór konkretnych kandydatów spośród kandydatur wskazanych przez Radę Narodową oraz akt „powołania” sędziów (odebrania ślubowania). Poszczególne fazy procedury podlegają unormowaniu w różnym stopniu (zakresie), a regulacje zawarte są w różnych aktach normatywnych.

Przepis art. 11 ust. 1 przywoływanej ustawy nr 38/1993 o organizacji Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej określa zdecydowanie szeroki krąg podmiotów, które są uprawnione przedstawiać Radzie Narodowej „kandydatów na kandydatów” do Sądu Konstytucyjnego. Upoważnione podmioty to posłowie do Rady Narodowej, rząd, przewodniczący Sądu Konstytucyjnego, przewodniczący Sądu Najwyższego, Prokurator Generalny, zainteresowane organizacje prawnicze, a także instytucje naukowe. Ustawa w aktualnym brzmieniu nie określa terminu, w którym należy zgłaszać kandydatów.

Faza postępowania wewnątrzparlamentarnego uregulowana jest w ustawie nr 350/1996 Z.z. o Regulaminie Rady Narodowej. Zgodnie z przepisem art. 115 ust. 4 tegoż aktu, kandydatury przedstawiane są Komitetowi Konstytucyjnoprawnemu Rady Narodowej, który wysłuchuje kandydatów, a następnie przekazuje przewodniczącemu Rady Narodowej listę ze swoimi rekomendacjami. Wspomniany przepis stanowi też, że przewodniczący proponuje przeprowadzenie głosowania na następnym posiedzeniu Rady Narodowej. Przepis art. 115 ust. 1 przywoływanego aktu przewiduje, że głosowanie selekcyjne na posiedzeniu Rady Narodowej jest

tajne, a wybrani zostają kandydaci z największą liczbą głosów z tym, że nie mniejszą niż połowa posłów obecnych podczas głosowania.

W odniesieniu do trzeciej – „prezydenckiej” - fazy procedury podstawowe reguły wynikają wprost z przytoczonego przepisu Konstytucji, natomiast ustawa o organizacji Sądu Konstytucyjnego – w aktualnym brzmieniu – nie przewiduje dodatkowych rozwiązań uszczegóławiających tu tryb postępowania, w szczególności nie określając terminu dla działań prezydenckich. W praktyce Prezydent w 2014 r. wysłuchiwał kandydatów, w obecności ekspertów (m. in. byłych sędziów Sądu Konstytucyjnego i urzędującej sędzi Sądu Najwyższego), były to jednak elementy postępowania nie mające wyraźnego oparcia w przepisach prawnych¹⁶.

Wstępna ocena normatywnego modelu powoływania sędziów słowackiego Sądu Konstytucyjnego pozwala dostrzegać celowość poszukiwania „kompromisów personalnych” między Radą Narodową i Prezydentem. Mogą one w określonym stopniu determinować efektywność procedury. W doktrynie zauważano przy tym, że także znaczenie podmiotów mających prawo przedkładać Radzie Narodowej „wstępne kandydatury” może być na tyle istotne, że Rada Narodowa nie mogłaby „nie uwzględniać zgłoszonych przez nie kandydatów”¹⁷. Zasadniczą jednak rolę – jak także podniesiono w doktrynie¹⁸ – grają uzgodnienia między większością parlamentarną a Prezydentem, bowiem rysująca się *prima facie* „dominacja” Prezydenta (jako wybierającego jednego kandydata spośród dwóch przedkładanych mu kandydatów) może być pozorna. Wynika to z faktu, iż wobec braku specjalnych gwarancji dla opozycji, większość parlamentarna może kreować politycznie „monochromatyczny” skład Sądu Konstytucyjnego. Minimalizacja roli Prezydenta możliwa jest jednak do przyjęcia jedynie na gruncie założenia, że Prezydent ma „bezwzględny obowiązek dokonywania wyboru, a zatem nie może się od niego uchylić”¹⁹. O to jednak toczy się zasadniczy spór prawnodoktrynalny, związany z „kryzysem nominacyjnym”, trwającym od 2014 r.²⁰. Zauważmy przy tym, że „Komisja Wenecka” – w sprawie sygnalizowanego kryzysu nominacyjnego – dopuściła jeden wyjątek od obowiązku przyjęcia przez Prezydenta ślubowania nowo nominowanych sędziów, mianowicie „gdy okaże się bezsporne (if it has become clear), że nie spełniają oni

¹⁶ A. Chmielarz – Grochal, J. Sułkowski, *Odmowa mianowania sędziów konstytucyjnych (Causa Słowacki)*, „Przegląd Sejmowy” 2016 nr 2, s. 40.

¹⁷ K. Skotnicki, *Sąd Konstytucyjny...*, s. 226-227.

¹⁸ A. Chmielarz – Grochal, J. Sułkowski: *Odmowa ...*, s. 34.

¹⁹ Zwraca na to uwagę P. Chybalski, *Słowacka...*, s. 312.

²⁰ Szczegółowa relacja przebiegu kryzysu – zob. A. Chmielarz – Grochal, J. Sułkowski: *Odmowa ...*, *passim*.

konstytucyjnych kryteriów warunkujących dopuszczalność objęcia urzędu sędziego”²¹.

W polskiej praktyce ustrojowej do najpoważniejszego kryzysu – w zakresie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego – doszło w 2015 r., pod koniec VII kadencji Sejmu. W dniu 25 czerwca 2015 r. uchwalono nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym²². Jeszcze w 2015 r. upływała kadencja 5 sędziów Trybunału Konstytucyjnego, z tym, że kadencja 2 sędziów upłynąć miała dopiero w następnej, VIII kadencji Sejmu. Niestety, Sejm w przywołanej ustawie dopuścił wybór w toku jeszcze VII kadencji nie tylko 3, ale 5 sędziów. Było to „zawłaszczenie” kompetencji Sejmu następnej kadencji w zakresie, w jakim miało to dotyczyć wyboru sędziów kończących swą kadencję dopiero po wyborach parlamentarnych. Na posiedzeniu w dniu 8 października 2015 r. Sejm VII kadencji wybrał 5 sędziów Trybunału Konstytucyjnego²³. Prezydent RP nie odebrał jednak od nich wszystkich ślubowania. Po wyborach parlamentarnych, w dniu 25 listopada 2015r. Sejm VIII kadencji podjął uchwały w sprawie „stwierdzenia braku mocy prawnej” wcześniejszych uchwał Sejmu VII kadencji o wyborze 5 sędziów Trybunału Konstytucyjnego²⁴, a w dniu 2 grudnia 2015 r. wybrał nowych 5 sędziów²⁵. Już 3 grudnia 2015 r. – nocą, na 9 godzin przed publicznie znaną datą rozprawy Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 34/15, dotyczącej zaskarżonej ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prezydent odebrał ślubowanie od nowo wybranych sędziów. Dodajmy, że wcześniej, bo 30 listopada 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wydał „postanowienie zabezpieczające” – „przez wezwanie Sejmu RP do powstrzymania się od dokonywania czynności zmierzających do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny ostatecznego orzeczenia w sprawie o sygn. akt K 34/15”. Postanowienie zabezpieczające Trybunału Konstytucyjnego zostało – jak widać z rozwoju sytuacji – całkowicie zignorowane. Wyrok w sprawie K 34/15 Trybunał Konstytucyjny wydał w dniu 3 grudnia 2015 r., w którym to wyroku m. in. orzekł niezgodność z Konstytucją przepisu ustawy (art. 137) pozwalającego Sejmowi VII kadencji na wybór sędziów, których kadencja miała kończyć się dopiero w VIII kadencji. Trybunał Konstytucyjny orzekł też we wspomnianym wyroku, że niezgodne z Konstytucją jest rozumienie odrębnego przepisu ustawowego (art. 21 ust. 1) w sposób inny, niż przewidujący obowiązek Prezydenta niezwłocznego

²¹ P. Chybalski: *Słowacja...*, s. 315-316.

²² Dz. U. z 2015 r., poz. 1064, z późn. zm.; uchylona 16.08.2016 r.

²³ Mon. Pol. z 2015 r., poz. 1038-1042.

²⁴ Mon. Pol. z 2015 r., poz. 1131-1135.

²⁵ Mon. Pol. z 2015 r., 1182-1186.

odebrania ślubowania od sędziego Trybunału Konstytucyjnego, wybranego przez Sejm. Trybunał Konstytucyjny podkreślił także, że uchwały Sejmu z 25 listopada 2015 r. (o „stwierdzeniu braku mocy prawnej” uchwał Sejmu VII kadencji w sprawie wyboru sędziów Trybunału) nie wpłynęły na moc prawną uchwał Sejmu VII kadencji z dnia 8 października 2015 r. Stanowisko to Trybunał Konstytucyjny potwierdził w postanowieniu z dnia 7 stycznia 2016 r. (w sprawie U 8/15). Większość rządząca w VIII kadencji i Prezydent nie zmienili swego stanowiska, a do sędziów wybranych w dniu 2 grudnia 2015 r. przyłgnęło w doktrynie i mediach miano „sędziów-dublerów”²⁶.

Po serii nowych, tzw. „ustaw naprawczych” status Trybunału Konstytucyjnego w Polsce określają 3 nowe ustawy – ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym²⁷, ustawa z 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego²⁸ oraz ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające obie powyższe ustawy²⁹. Procedurę wyborczą sędziów Trybunału Konstytucyjnego regulują art. 2 i 4-5 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W interesującym nas zakresie art. 2 ust. 2 ustawy stanowi, że „sędziego Trybunału wybiera Sejm. Kadencja sędziego trwa 9 lat” – co stanowi w zasadzie powielanie regulacji konstytucyjnej, ale jednak mniej precyzyjnie co do ewentualnej interpretacji, bo z pominięciem sformułowania wprost, że sędziowie są wybierani „indywidualnie”. Tenże przepis odsyła też do przepisów uzupełniających, stwierdzając w zdaniu 2, że „zasady wyboru i związane z tym terminy procedowania określa Regulamin Sejmu”. Sama ustawa przewiduje jeszcze (art. 4), że „osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej ślubowanie (...)” o określonej w tym przepisie treści (ust. 1); odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału (ust. 2). Pewnym uzupełnieniem jest przepis art. 5 zd. 1 ustawy, że „stosunek służbowy sędziego nawiązuje się po złożeniu ślubowania”. Jak widać, zawartość normatywna przepisów ustawowych w zakresie trybu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest dość wąska i schematyczna.

²⁶ Na temat sporu o tryb postępowania Sejmu w zakresie uchwał o wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego zob. M. Zubik, *Art. 31* [w:] A. Szmyt (red.): *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018, teza 8 (s. 164-166).

²⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 2072.

²⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 2073.

²⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 2074.

Przepisy Regulaminu Sejmu, do którego odsyła przywołany wyżej przepis ustawy, to art. 26 i 30-31³⁰. Przepis art. 26 ust. 1 ma charakter jedynie kompetencyjny, poprzez powtórzenie, że „Sejm wybiera (...) sędziów Trybunału Konstytucyjnego (...)”. Właściwa procedura uregulowana jest w art. 30-31 Regulaminu Sejmu. Z przepisu art. 30 ust. 1 wynika, że wnioski w sprawie wyboru przez Sejm poszczególnych osób na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego może zgłaszać Prezydium Sejmu albo co najmniej 50 posłów; przy czym poseł może poprzeć tylko jedną kandydaturę; do wniosku dołącza się uzasadnienie, dane o kandydacie i jego zgodę na kandydowanie (ust. 2). Wniosek składa się w terminie 30 dni przed upływem kadencji, 21 dni od dnia stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, a w terminie ustalonym przez Marszałka Sejmu w przypadku zaistnienia innych okoliczności powodujących konieczność dokonania wyboru (art. 30 ust. 3); poddanie pod głosowanie wniosków nie może się odbyć wcześniej niż siódmego dnia od dnia doręczenia posłom druku zawierającego kandydatury, chyba że jednak Sejm postanowi inaczej (ust. 4). Wnioski w sprawie wyboru Marszałek Sejmu kieruje do właściwej komisji sejmowej w celu zaopiniowania, a inna zainteresowana komisja może delegować swoich przedstawicieli na posiedzenie komisji właściwej; opinię w sprawie wniosku komisja przedstawia Marszałkowi Sejmu na piśmie, a Marszałek zarządza doręczenie posłom druku zawierającego opinię komisji. Rozpatrzenie wniosku może się wtedy odbyć nie wcześniej niż następnego dnia po dniu doręczenia posłom druku zawierającego opinię komisji. Sejm może jednak w szczególnych wypadkach skrócić postępowanie przez przystąpienie do rozpatrzenia wniosku bez przesyłania go do właściwej komisji, jak też procedując w krótszym terminie (art. 30 ust. 5-9).

Sam wybór przez Sejm osoby na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego następuje bezwzględną większością głosów, a uchwałę o wyborze ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (art. 31).

Przepisy powyższe można ocenić jako zupełnie typowe w postępowaniu parlamentarnym, o zdecydowanie technicznym i dość szczegółowym charakterze. W procedurę tę nie są włączone podmioty pozaparlamentarne, co czyni wystarczającym przepisy o charakterze wewnątrznie obowiązującym. Terminy na zgłaszanie wniosków uwzględniają co do istoty zasadę troski o ciągłość działania organu państwa. Są one jednak zwyczajowo elastyczne. Nic nie wskazuje na to, by

³⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r., poz. 32, z późn. zm.).

samoistnie miały rodzić kontrowersje w procedurze wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

W odniesieniu zaś do sporu o wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego, rozpoczętego w końcu 2015 r., można zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym w doktrynie³¹, iż „wraz z wydaniem wyroku K 47/15 w marcu 2016 r. zakończył się ten etap sporów wokół Trybunału, który można było rozwiązać w zgodzie z konstytucją za pomocą mechanizmów w niej przewidzianych. Działania polityków podjęte po tej dacie nie mieszczą się w płaszczyźnie prawnej”. Spór o obsadzenie Trybunału pokazuje, że większość rządząca w tym czasie nie uznaje obowiązującego porządku konstytucyjnego za wartość nienaruszalną, że gotowa jest posługiwać się interpretacją niezgodną z przyjętymi zasadami wykładni prawa. Oba przykłady sporów – słowacki i polski – pokazują, że w krajach o niskiej kulturze polityczno – prawnej nawet Trybunał Konstytucyjny „narażony jest na całkowite podporządkowanie decydom politycznym”.

³¹ A. Chmielarz – Grochal, A. Michalak, J. Sułkowski, *Polska* [w:] *Powoływanie sędziów konstytucyjnych w wybranych państwach ...*, s. 270-271.

Obnova konania pred ústavným súdom ako prostriedok ochrany ústavnosti

doc. JUDr. Boris Balog, PhD.

Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola Bratislava

doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.

Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave

Abstrakt

Príspevok sa venuje obnove konania pred ústavným súdom ako relatívne novému ústavnému inštitútu. Slovenská republika s jeho aplikáciou v rozhodovacej činnosti ústavného súdu nemá doteraz väčšie skúsenosti. Ústavný súd sa vydal cestou materiálneho uplatňovania obnovy konania, čo vyvolalo odbornú polemiku, na ktorú príspevok reaguje.

Abstract

The contribution is devoted to the renewal of proceedings before the constitutional court as a relatively new constitutional institute. The Slovak Republic with its application in the constitutional court's decision-making process has not yet more experience. The Constitutional Court has set out a way of material application of the renewal of proceedings, which has triggered a scientific controversy on which the contribution responds.

Úvod

Výnimočnosť postavenia Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) v ústavnom systéme Slovenskej republiky bola od počiatku daná o. i. aj tým, že jeho rozhodnutiam priamo ústava zaručovala absolútnu nedotknuteľnosť. Výslovná úprava v čl. 133 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) kategoricky a bezvýnimočne stanovila, že proti rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.¹ Stručná, ale jasná ústavná norma vylúčila akýkoľvek opravný prostriedok proti každému/akémukoľvek rozhodnutiu ústavného súdu, a to tak procesnému ako aj meritórnemu, senátnemu aj plenárnemu, a to v každom konaní.

Ústavná úprava vylučovala aj, inak zákonom o ústavnom súde predpokladané, primerané použitie Občianskeho súdneho poriadku a jeho

¹ Je tu jemný rozdiel, nie úplne bez významu, oproti úprave v čl. 9 ústavného zákona č. 91/1991 Zb. o Ústavnom súde Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, podľa ktorého „Proti rozhodnutiu Ústavného súdu nie je prípustný opravný prostriedok.“.

úpravu opravných prostriedkov a ich použitia. Možnosť primeraného použitia Občianskeho súdneho poriadku podľa § 31a zákona o ústavnom súde nevedie k rozšíreniu ústavou daných konaní pred ústavným súdom, ale slúži iba pre postup pri konaniach, ktoré sú v ústave a v zákone o ústavnom súde výslovne uvedené.

Medzi oprávnenia ústavného súdu podľa pôvodnej ústavnej úpravy nepatrilo rozhodovanie o opravných prostriedkoch vo všeobecnosti a ani rozhodovanie o opravných prostriedkoch, ktorými by sa fyzické osoby alebo právnické osoby domáhali preskúmania rozhodnutí samotného ústavného súdu. Takéto konanie ústava a ani zákon o ústavnom súde nepoznali. Rozhodnutie ústavného súdu predstavovalo *res iudicata*, a teda prekážku pre iný následný návrh v rovnakej veci alebo z rovnakých dôvodov.

Účelom ustanovenia čl. 133 ústavy od počiatku bolo, ale aj dnes v základnej norme je, nastoliť konečné, vnútroštátne nijako a nikdy nezmeniteľné rozhodnutie ústavného súdu. Absolútna ochrana rozhodnutia sa neustanovuje iba voči účastníkom konania a iným štátnym orgánom. Zaručuje sa rozhodnutiu aj voči ústavnému súdu.²

Pôvodná úprava v čl. 133 ústavy bola kompatibilná s väčšinou krajín založených na európskom kontinentálnom modeli ústavného súdnictva.

Novelizáciou čl. 133 ústavy ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. bol zakotvený mimoriadny opravný prostriedok vo forme obnovy konania pred ústavným súdom, ktorý predstavuje výnimku zo základnej normy, ktorá naďalej neumožňuje podanie opravného prostriedku. Nie každé rozhodnutie ústavného súdu je už konečné. Rozhodnutie ústavného súdu možno napadnúť návrhom na obnovu 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.

Jednoinštančnosť konania pred ústavným súdom

Konanie pred ústavným súdom ako nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti bolo v dôsledku zvolenej podoby špecializovaného a koncentrovaného modelu ústavného súdnictva v Slovenskej republike konaním jednoinštančným a rozhodnutia ústavného súdu boli konečné a záväzné pre všetky orgány verejnej moci, fyzické osoby alebo právnické osoby, ktorých sa týkali.³ Zásada jednoinštančnosti konania pred ústavným

² DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 1456.

³ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 173/2008.

súdom vyplýva z osobitného ústavného súdu ako exkluzívneho ochrancu ústavnosti.

Vstup Slovenskej republiky do nadnárodných štruktúr, najmä európskej dimenzie však znamenal aj určitý ústup z výsostného teritória štátnej suverenity. Skutočnosť, že ústavný súd je najvyšší orgán ochrany ústavnosti pri ochrane ľudských práv pre Európsky súd pre ľudské práva neznamená, že by aj rozhodnutia ústavného súdu nemohli byť predmetom sťažnosti pre porušenie Dohovoru. V zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva sa na konanie pred vnútroštátnym ústavným súdom vzťahuje čl. 6 Dohovoru o práve na spravodlivé a nezávislé súdne konanie, ktoré môže porušiť aj ústavný súd. V záujme zabezpečenia vykonateľnosti rozhodnutí nadštátnych súdnych orgánov, ktoré konštatovali porušenie ľudských práv rozhodovacou činnosťou ústavného súdu (v praxi išlo napríklad o porušenie nezávislosti a nestrannosti rozhodnutia ústavného súdu v dôsledku zaujatosti ústavných sudcov, ktorí rozhodovali o právach poškodenej osoby) došlo k zavedeniu výnimky zo zásady jednoinštančnosti ústavného súdnictva.⁴

Neomylnosť a konečnosť ústavného súdu

Ústavná ochrana rozhodnutia ústavného súdu pred podaním opravného prostriedku vyvolávala otázku konečnosti a nezvratnosti, či neopraviteľnosti takéhoto rozhodnutia. Konečnosť a nezvratnosť, či neopraviteľnosť rozhodnutia ústavného súdu zase vyvolávala otázku, či je ústavná ochrana rozhodnutia ústavného súdu výsledkom dôvery spoločnosti a osobitne ústavodarcu v neomylnosť ústavného súdu. A od neomylnosti je iba malý krok ku vševedúcosti.

V západnej civilizácii je uznávaná jedna dogma o neomylnosti, a to dogma o neomylnosti pápeža.⁵ Ale ani dogma o neomylnosti pápeža neznamená, že je vševediaci. Pápež je síce neomylný, ale nie je vševediaci, pretože v katolíckej náuke je vševediaci iba Boh. Dogma o neomylnosti pápeža preto nezbavuje pápeža povinnosti študovať Písmo a teológiu

⁴ SVÁK, J. – BALOG, B. – POLKA, L.: *Orgány ochrany práva*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 56.

⁵ Definícia dogmy o neomylnosti pápeža znie: „Učíme a prehlasujeme za článok viery Bohom zjavený: Rímsky pápež, keď hovorí ex cathedra, t.j. keď vykonáva úrad pastiera a učiteľa všetkých kresťanov, ustanovujúc najvyššou svojou apoštolskou váhou (autoritou) náuku viery akeb mravov, ktorá má byť od celej Cirkvi dodržiavaná, prispením Božím, vo sv. Petrovi mu sľúbeným, má takú neomylnosť, akú Božský Spasiteľ chcel mať vo svojej Cirkvi; a preto sú také rozhodnutia pápežské samé sebou, nie pre súhlas Cirkvi, neopraviteľné.”.

a všetko ostatné, čo potrebuje pre vykonávanie svojho úradu, resp. svojej služby.

Ak na postavenie ústavného súdu dané čl. 133 ústavy pozrieme cez prizmu dogmy o neomylnosti pápeža, môžeme povedať, že toto ustanovenie nestavalo ústavný súd do pozície vševedúcosti, pretože ústavný súd nebol a nie je zbavený povinnosti študovať všetko, čo potrebuje pre vykonávanie svojho úradu.

K otázke neomylnosti sa niekoľkokrát vyjadril aj sám ústavný súd.

„Všeobecné pravidlo, že proti nálezu ústavného súdu sa nemožno odvolať, má za následok, že nález ústavného súdu vcelku predstavuje definitívne riešenie ústavnoprávných otázok v konkrétnej veci, a preto musí byť dotknutým všeobecným súdom verne vykonaný a ústavnoprávny výklad vyložený v náleze ústavného súdu ním musí byť rešpektovaný bez ohľadu na eventuálnu pochybnosť všeobecného súdu či je správny, fundovaný alebo inak akceptovateľný. Aj keď ústavný súd nie je neomylný, musí trvať na tom, že v jednotlivých prípadoch je konečnosť sporu nepostrádateľným znakom spravodlivého procesu, a preto ako orgán s posledným slovom na území Slovenskej republiky musí byť – jeho právny názor – v konkrétnej veci nepodmienečne rešpektovaný. Opačný názor by odporoval samotnému princípu „kasačného rozhodovania“ a právneho štátu.“⁶

Čl. 133 ústavy nestaval ústavný súd do pozície vševediaceho a neomylného orgánu. On sám sa o toto postavenie ani neusiloval, práve naopak, z rozhodovacej činnosti vidno, že sa za neomylného nepovažoval.

Rozhodnutie ústavného súdu dokonca nie je a nebolo ani konečné. Nemožnosť podania opravného prostriedku a konečnosť rozhodnutia ústavného súdu neznamenala nezmeniteľnosť, neprekonateľnosť, či nenahraditeľnosť takéhoto rozhodnutia. Za prielom do zásady konečnosti rozhodnutia ústavného súdu bolo možné pokladať –

- a) skutočnosť, že nenapadnuteľnosť rozhodnutia ústavného súdu sa týkala len vnútroštátnych opravných prostriedkov, ale rozhodnutie ústavného súdu, osobitne v konaní o sťažnosti podľa čl. 127 ústavy, bolo vystavené možnosti prieskumu nadnárodným súdom,
- b) skutočnosť, že senát, ktorý v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou dospeje k právnemu názoru odchylnému od právneho názoru vyjadreného už v rozhodnutí niektorého zo senátov, predloží plénu ústavného súdu návrh na zjednotenie odchylných právnych názorov. Plénum ústavného súdu rozhodne o zjednotení odchylných právnych názorov uznesením. Senát je v ďalšom konaní viazaný uznesením pléna ústavného súdu. V tomto prípade

⁶ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 343/2010 a nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 575/2016.

nedochádza k použitiu opravného prostriedku⁷ a nepredstavovalo to zásah do pôvodnej imperatívnej úpravy v čl. 133 ústavy, ale konečnosť rozhodnutia senátu bola prelomená,

c) úpravu v ústavnom zákone č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, ktorá od svojej účinnosti 1. októbra 2004 síce stanovila, že rozhodnutie ústavného súdu je konečné, ale súčasne upravila aj výnimku z konečnosti, ktorú upravuje čl. 12 ods. 2 tohto ústavného zákona. Podľa neho, ak medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná, ustanovuje možnosť pre verejného funkcionára obrátiť sa na medzinárodný orgán so žiadosťou o preskúmanie rozhodnutia, ktorým bola vyslovená strata mandátu alebo verejnej funkcie, a ak sa verejný funkcionár obráti na tento medzinárodný orgán so žiadosťou o preskúmanie takého rozhodnutia, považuje sa také rozhodnutie o strate mandátu alebo verejnej funkcie za právoplatné a vykonateľné až vtedy, keď ho tento medzinárodný orgán potvrdí. Ústavný zákon nehovorí o tom, že proti rozhodnutiu ústavného súdu vo veciach ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov nie je možné podať opravný prostriedok, ale výslovne stanovuje to, že toto rozhodnutie je konečné. Táto konečnosť nie je úpravou v čl. 12 ods. 2 prelomená, resp. vylúčená vnútroštátne, pretože žiadosť verejného funkcionára o preskúmanie rozhodnutia ústavného súdu nie je vnútroštátny opravný prostriedok, ale jej použitie prenáša preskúmanie rozhodnutia ústavného súdu vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov na medzinárodný orgán. Tento orgán ústavný zákon bližšie nešpecifikuje, nemusí ísť o orgán súdny, ale o taký medzinárodný orgán, ktorý koná vo veciach mandátu dotknutého ústavného činiteľa.

Čl. 133 ústavy ako prekážka materiálnej nápravy porušeného práva

Ústavný súd, aj keď len subsidiárne, poskytuje ochranu základným právam a slobodám tým, že 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 bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom.

⁷ ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : Matica Slovenská, 1997, s. 493.

Proti rozhodnutiu ústavného súdu v konaní o sťažnosti nebolo možné podať opravný prostriedok a vnútroštátne bolo nenapadnuteľné. To ale nevyklúčovalo hľadanie ochrany porušeného základného práva alebo slobody chránených Dohovorom na ESLP. Pre prípad, ak ESLP zistil porušenie Dohovoru, nebolo možné vnútroštátne dosiahnuť obnovu konania na ústavnom súde, a to ani primeraným použitím Občianskeho súdneho poriadku, čím sa možnosť materiálnej obnovy porušeného základného práva zužovala na nulu a zistenie porušenia Dohovoru bolo možné odškodniť len primeraným finančným zadostučinením. Aj keď obnova konania (ako ju poznal Občiansky súdny poriadok) bola podľa ESLP primeraným spôsobom nápravy porušeného základného ľudského práva alebo slobody, v konaní pred ústavným súdom ju pre prekážku rozhodnutej veci podľa čl. 133 ústavy nebolo možné použiť.

Tlak na potrebu riešenia situácie, ak podľa rozhodnutia ESLP bola obnova konania vhodným prostriedkom nápravy porušeného práva, a to nielen vo konaniach proti Slovenskej republike,⁸ ale aj iných,⁹ vyústil v Slovenskej republike vnútroštátne do zmeny ústavy v roku 2014. Zmena ústavy z roku 2014 prekonala a vyriešila situáciu, keď ústava neumožňovala v žiadnom prípade obnoviť konanie ukončené rozhodnutím ústavného súdu, ale obnova konania by na základe rozhodnutia ESLP predstavovala vhodnejší spôsob nápravy porušeného základného práva alebo slobody. Novela ústavy umožňujúca obnovu konania bola oneskorenou reakciou na sériu prípadov vedených pred ESLP a jeho rozhodovaciu činnosť, ale rovnako aj na odporúčanie č. R (2000)2 Výboru ministrov Rady Európy schválené členským štátom o obnove alebo opätovnom prejednaní niektorých prípadov na vnútroštátnej úrovni na základe rozsudkov Európskeho súdu pre ľudské práva. V nadväznosti na toto odporúčanie následne 28. septembra 2000 aj Parlamentné zhromaždenie Rady Európy schválilo rezolúciu č. 1226 (2000) o výkone rozsudkov Európskeho súdu pre ľudské práva [ďalej len „rezolúcia č. 1226 (2000)“], ktorou vyzvalo členské štáty Rady Európy na vnútroštátnu úpravu konania spôsobom umožňujúcim prieskum pôvodných konaní v dôsledku odsudzujúcich rozsudkov ESLP a predovšetkým na list Sekretariátu Výboru ministrov

⁸ Rozsudok ESLP vo veci Harabin proti Slovenskej republike z 20. novembra 2012 (sťažnosť č. 58688/11), resp. rozsudok ESLP vo veci Vojtěchová proti Slovenskej republike z 25. septembra 2012 (sťažnosť č. 59102/08). K bližším okolnostiam veci Harabin pozri tiež – PIROŠÍKOVÁ, M.: *Ústavné zmeny a ich prínos z pohľadu Európskeho súdu pre ľudské práva a Výboru ministrov Rady Európy*. In.: OROSZ, L. – GRABOWSKA, S. – MAJERČÁK, T. (ed.): *ÚSTAVNÉ DNI*, 25. výročie Ústavy Slovenskej republiky – VI. ústavné dni. Košice : UPJŠ, 2018, s. 84 – 85.

⁹ Rozhodnutie ESLP vo veci Kounov v. Bulharsko z 23. mája 2006 (sťažnosť č. 24379/02), resp. VgT v. Švajčiarsko.

Rady Európy z 3. apríla 2014 príslušným orgánom Slovenskej republiky, kde sa dožadovali odpovede na otázku, „či sa plánujú zaviesť opatrenia, ktoré by umožnili obnovu konania v súlade s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a v súlade s judikatúrou Súdu, prípadne iné opatrenia, ktoré by umožnili *restitutio in integrum*“ nielen v tomto prípade, ale aj vo vzťahu k ďalším dvom prípadom prerokúvaným ESĽP, a to *Majchrák proti Slovenskej republike* (sťažnosť č. 21463/08) a *Vrabec a ďalší proti Slovenskej republike* (sťažnosť č. 31312/08).“.¹⁰

Ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. nedošlo ale k takej zmene čl. 133 ústavy, ktorá by pripúšťala obnovu konania úplne, resp. vo vzťahu ku každému rozhodnutiu ústavného súdu.

Základné ústavné pravidlo, že proti rozhodnutiu ústavného súdu nie je možné podať opravný prostriedok, zostalo zachované. Zmena ústavy v čl. 133 nepriniesla nové ústavné pravidlo, ktoré by ho nahradilo. Ústava bola v čl. 133 doplnená o výnimku z tohto pravidla.

Obnova konania pred ústavným súdom je dovolená len v ústavou dovolenom rozsahu pri splnení ústavou určených podmienok. V doterajšej praxi ústavného súdu je neobvyklým, že pri tomto type konania, je pripojené aj odlišné stanovisko sudcu. Z obsahu samotného disentu Petra Brňáka vo veci sp. zn. I. ÚS 76/2016 je zrejmé, že „všeobecné pravidlo formulované v čl. 133 ústavy slovami *pred bodkočiarkou musí ustúpiť výnimke formulovanej slovami za bodkočiarkou jedine v rozsahu, v akom je táto formulácia v spojení s úpravou čl. 46 ods. 1 dohovoru, teda iba v rozsahu povinnosti uloženej Slovenskej republike ESĽP. Za touto hranicou musí byť záujmom Slovenskej republiky chrániť svoju ústavu, uplatňovať všeobecné pravidlo, podľa ktorého proti rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.*“. V ústave je výslovne naformulovaná ako podmienka obnovy konania pred ústavným súdom existencia rozhodnutia orgánu medzinárodnej organizácie zriadeného na uplatňovanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, ktorým vznikne Slovenskej republike povinnosť v konaní pred ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu. V uvedenom odlišnom stanovisku je nesúhlas sudcu okrem iného podporený akcentom na to, že v okolnostiach posudzovanej veci ústavný súd svoje rozhodnutie o povolení obnovy a zrušení svojho predchádzajúceho rozhodnutia opiera o „osobitosti daného prípadu, dôvody rozsudku ESĽP z 9. júna 2015, ako aj

¹⁰ MACEJKOVÁ, I.: *Obnova konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky ako prostriedok nápravy porušenia ľudského práva konštatovaného Európskym súdom pre ľudské práva*. In: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.): *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, 2014, s. 16.

záver ústavného súdu v náleze zo 16. septembra 2015“ (I. ÚS 154/2015) a na ich základe zvyrazňuje potrebu materiálnej ochrany práv navrhovateľky, avšak bez ich ďalšej konkretizácie. V tejto súvislosti je žiaduce ďalej uviesť, že EŠLP vo svojom rozhodnutí z 9. júna 2012 neposudzoval rozhodnutie ústavného súdu, ale rozhodnutie Najvyššieho súdu SR (sp. zn. 6 MCdo 1/2011). Navyše, toto rozhodnutie najvyššieho súdu bolo procesnej povahy (zrušujúce uznesenie), a teda nešlo o konečné rozhodnutie vo veci samej. V neposlednom rade EŠLP ani vo vzťahu k posudzovanému rozhodnutiu najvyššieho súdu sp. zn. 6 MCdo 1/2011 neurčil povinnosť znova ho preskúmať.

Dikcia doplnenej výnimky je otvorená. Jej uplatnenie je v ústave vymedzené všeobecne a dôjde k nemu v takom prípade, ak akákoľvek medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná upravuje existenciu orgánu (pričom nemusí ísť o orgán súdneho typu) medzinárodnej organizácie, ktorý bol touto medzinárodnou zmluvou zriadený na jej uplatňovanie a ktorý koná pri uplatňovaní tejto medzinárodnej zmluvy vo veciach, v akých koná aj ústavný súd. Aj naďalej platí, že vnútroštátne preskúmanie rozhodnutia ústavného súdu je vylúčené a k jeho preskúmaniu môže dôjsť len pred orgánom medzinárodnej organizácie zriadenom na uplatňovanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná. Ak sa to stane a navrhovateľ/sťažovateľ bude úspešný, vznikne Slovenskej republike povinnosť v konaní pred ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu.

Obnova konania pred ústavným súdom ako špecifický právny inštitút

Zakomponovanie špecifického právneho inštitútu v podobe obnovy konania pred ústavným súdom možno hodnotiť ako prejav snahy zabezpečiť ochranu základných práv a slobôd jednotlivca, ktorých porušenie konštatoval EŠLP, avšak tomu predchádzajúce rozhodnutie ústavného súdu naopak konštatovalo, že k porušeniu práv vyplývajúcich z ústavy, resp. medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala, nedošlo. Článok 133 ústavy sa doplnil, ako vyššie uvádzame, o výnimku pripúšťajúcu obnoviť konanie pred ústavným súdom, čo predstavuje významný zásah do ústavnej zásady zákazu vnútroštátneho prieskumu rozhodnutí ústavného súdu akýmkoľvek orgánom verejnej moci v Slovenskej republike z hľadiska ústavnosti alebo zákonnosti použitím riadnych alebo mimoriadnych opravných prostriedkov.

Formulácia takejto výnimky, ktorá umožňuje napadnúť špecifickým typom opravného prostriedku právoplatné a vykonateľné meritórne rozhodnutie ústavného súdu vyvoláva celú radu otázok, ktoré v čase od jej vytvorenia ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. až do súčasnosti nie sú

v celom rozsahu zodpovedané a riešenie neponúkla ani rozhodovacia činnosť ústavného súdu vzhľad k nízkemu počtu riešených prípadov tohto typu.

Možnosť podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu ústavného súdu v podobe obnovy konania sa vytvorila na základe použitia rozhodnutia orgánu medzinárodnej organizácie zriadeného na uplatňovanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná. V čl. 133 použitý pojem „*orgán medzinárodnej organizácie*“ bol rozhodovacou činnosťou ústavného súdu doposiaľ jednoznačne interpretovaný v zmysle, že oprávneným subjektom sa má na mysli EŠLP a rozhodnutia pochádzajúce z jeho dielne. Tejto interpretácii významne napomohli okolnosti, ktoré viedli k nutnosti Slovenskej republiky reagovať na rozhodnutia EŠLP o porušení základného ľudského práva alebo slobody účastníka v konaní pred ústavným súdom. Práve vo vzťahu k EŠLP prelomila Slovenská republika ústavnou cestou konečnosť rozhodnutia ústavného súdu, ako znak spravodlivého procesu.

Pomerne naširoko formulovaný pojem zvädza k zamysleniu, aké všetky orgány, resp. inštitúcie je možné chápať ako orgán medzinárodnej organizácie zriadený na uplatňovanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, pokiaľ vznikne povinnosť na strane Slovenskej republiky v rámci konania pred ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu.

Orgán medzinárodnej organizácie, ktorý možno bez pochyby subsumovať pod tento pojem je EŠLP. Článok 133 ústavy však nemožno interpretovať ústavne konformným spôsobom bez zohľadnenia jeho účelu ako celku a zároveň čl. 1 ods. 2 ústavy upravujúceho povinnosť Slovenskej republiky dodržiavať právne záväzky vyplývajúce z medzinárodného práva.

Stav kedy Slovenská republika rešpektovala rozhodnutia EŠLP, vyplácala finančné zadost'účinenia, avšak zároveň neriešila existenciu rozhodnutí ústavného súdu, ktoré dôsledkom postupu EŠLP boli nesúladne s interpretáciou Európskeho dohovoru o ochrane *ľudských práv* a základných slobôd podpísaného v Ríme 4. novembra 1950 bol dávno predtým a sám o sebe nevedol k zmene ústavy. Podľa čl. 46 Dohovoru sa „*Vysoké zmluvné strany sa zaväzujú, že sa budú riadiť právoplatným rozsudkom súdu vo všetkých prípadoch, ktorých sú stranami.*“. Na druhej strane Dohovor nikde neupravuje povinnosť pre členské štáty, aby opakovali konanie na vnútroštátnej úrovni s cieľom opätovne preskúmať záležitosť ako reakciu na konštatovanie EŠLP o porušení práva vyplývajúceho z Dohovoru. V súčasnosti, ak EŠLP uvedie vo svojom rozhodnutí ako alternatívu znovu preskúmanie rozhodnutia ústavného súdu, tak oprávnený subjekt má možnosť v danej veci požadovať obnovu konania pred ústavným súdom. V prípade nerešpektovania takéhoto postupu zo strany

ústavného súd by prichádzal do úvahy postup Výboru ministrov Rady Európy predvídaný v čl. 46 ods. 2, 4 a 5 Dohovoru, kde ide o dohľad nad výkonom rozsudku členským štátom, resp. sankcionovaní jeho nerešpektovania ako medzinárodného záväzku.

Ústavná formulácia orgán medzinárodnej organizácie zriadený na uplatňovanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná by zjednodušene teoreticky umožňovala zaradiť do okruhu sem patriacich orgánov aj rozhodnutia prijaté Súdny dvorom EÚ. Otázne je, či možno Európsku úniu s ohľadom na jej supranacionálny charakter interpretovať ako medzinárodnú organizáciu v tradičnom ponímaní. Právo Európskej únie je založené na priamom a prednostnom účinku jeho noriem, čo predstavuje rozdiel vo vzťahu k účinkom noriem vnútroštátneho práva štátov. Osobitný nadnárodný charakter práva Európskej únie je garantom toho, že členské štáty tohto spoločenstva, ktoré vychádza z rešpektovania tzv. efektívnej a bezpodmienečnej aplikácie ustanovení práva Európskej únie, zabezpečia akceptáciu a uskutočnenie predpisu, a to aj v prípade kolízie s vnútroštátnou normou. V prípade konfliktu únijnej normy s normou vnútroštátneho práva nenastane automaticky odstránenie konfliktného vnútroštátneho právneho predpisu, či rozhodnutia, ale táto norma sa za týchto okolností neaplikuje. Na základe svojej povahy teda Súdny dvor EÚ nevyžaduje obnovovať vnútroštátne konanie, keďže vychádza z predpokladu priameho efektu rozhodnutí v rámci dotknutého právneho poriadku. Úvaha o možnej terminologickej interpretácii orgánu medzinárodnej organizácie aj v zmysle Súdneho dvora EÚ je zjednodušená a pri podrobnejšom skúmaní by bolo zrejme potrebné sa vysporiadať aj s čl. 7 ústavy, ktorý poukazuje na potrebu ústavne konformným spôsobom vysporiadať sa terminologicky s pojmami „*medzinárodná organizácia*“ a Európska únia a Európske spoločenstvá ako formami istého nadnárodného spoločenstva. Ústava používa pojem orgán medzinárodnej organizácie, avšak obsahové vymedzenie pojmu absentuje, čo môže dlhodobo spôsobovať problémy pri interpretácii textu ústavy ako celku. Zároveň, ak sa prikloníme k ponímaniu Európskej únie ako celku, ktorý presahuje klasickú definíciu medzinárodnej organizácie (podľa tradičnej definície medzinárodnej organizácie sa rozumie tým, že bola vytvorená štátmi na základe zmluvy, má svoj status, univerzálne aj špecifické ciele, a tiež funkcie, financie a pracovný jazyk), potom by bolo z ústavnoprávneho hľadiska príliš zjednodušujúce sem tento typ nadnárodného orgánu zaradiť, avšak nemožno to vzhľadom na rôznosť názorov predstaviteľov právnej vedy úplne vylúčiť.

V súvislosti s ústavou použitým pojmom orgán medzinárodnej organizácie je možné uvažovať, či sa sem dá priradiť aj iná medzinárodná organizácia, tak aby spĺňala ústavne predpokladané kritériá. Štandardne sa

v rozhodnutiach medzinárodných orgánov nanajvýš konštatuje porušenie zmluvného záväzku zo strany členského štátu, pričom náprava porušenia záväzku medzinárodnej povahy býva ponechaná na signatársky štát v súlade s jeho vnútroštátnym právom. Hypoteticky možno podľa K. Baraníka uvažovať o možnosti zmeny rozhodnutí ústavného súdu, a to na základe ekonomicky ladených medzinárodných zmlúv, ktoré podpísala Slovenská republika. Príkladom pre takúto alternatívu by mohla byť Svetová obchodná organizácia (WTO), kde sa vzhľadom na charakter tejto medzinárodnej organizácie založenej na rozhodovaní väčšinovým spôsobom, dá sa uvažovať, že jej rozhodnutia môžu mať v určitých prípadoch potenciál zasiahnuť aj postavenie jednotlivca. Na to nadväzuje dodnes jednotne nevyriešená otázka, či je na súdoch na území členského štátu možné dovoľávať sa priameho účinku dohôd WTO.¹¹ Otázka, či patrí k subjektom oprávneným vyvolať možnosť postupu predvídaného v čl. 133 ústavy nebola doposiaľ predmetom skúmania pri aplikácii ústavy.

Rozhodovacia činnosť ústavného súdu dotýkajúca sa obnovy konania je pomerne stručná. Na zmenu ústavy reflektovala aj zmena zákona o ústavnom súde zákonom č. 195/2014 Z. z., ktorým sa upravil nový typ konania pred ústavným súdom v podobe konania o obnove konania pred ústavným súdom (§75 až §75b). Predpokladom pre iniciovanie obnovy konania je vznik medzinárodného záväzku pre Slovenskú republiku, čo nasleduje ku konaniu o povolení obnovy konania pred ústavným súdom. V prípade, že na základe návrhu na obnovu konania ústavný súd obnovu konania povolí, zároveň zruší svoje napadnuté rozhodnutie a týmto sa ukončí jedno konanie. Platí tu ústavná zásada zákazu kumulácie konaní. Nasleduje druhá fáza, kedy prebieha samostatné obnovené konanie, kde ide o znovupreskúmanie pôvodného návrhu na konanie.

Rozsudky ESLP sa svojím obsahom a odôvodnením veľmi rôznia a nie vždy okrem konštatovania porušenia základných práv a slobôd jednotlivca vo svojom obsahu zahŕňajú aj priame uloženie povinnosti pre členský štát zabezpečiť *restitutio in integrum* prostredníctvom opatrení prijatých vo vnútroštátnom právnom poriadku, t.j. cestou obnoveného konania pred vnútroštátnym ústavným súdom. Rozsudky ESLP však

¹¹ Podrobnejšie pozri: BARANÍK, K.: *Rozhodnutia medzinárodných orgánov obnova konania pred Ústavným súdom SR*. In.: BARANÍK, K. (ed): *Výzvy a perspektívy vývoja ústavného práva Slovenskej republiky v procese európskej integrácie a globalizácie: medzinárodná vedecká konferencia*. Bratislava, Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2017, s. 118- 120

obsahujú aj časti, ktoré sa označujú ako tzv. „*reopening clauses*“¹², kde je cieľom ESLP ubezpečiť žalovaný štát o tom, že sa okrem finančnej kompenzácie z jeho strany očakáva aj navrátenie do predošlého stavu, ktoré spravidla má podobu obnovy konania.

Prirodzene preto zavedenie výnimky v podobe obnovy konania vedie k otázke jej možnej interpretácie čisto vo formálnom zmysle, alebo je vhodnejšie sa skôr prikloniť k jej materiálnemu chápaniu. Rovnako je potrebné vidieť ústavnú formuláciu výnimky v čl. 133 aj v kontexte jej celého textu, osobitne s čl. 2 ods. 2 ústavy.

V čisto formálnom zmysle by bolo vhodné čl. 133 ústavy potrebné interpretovať v tom zmysle, že toto ustanovenie umožňuje podať návrh na obnovu konania pred ústavným súdom v prípadoch, keď ESLP svojím rozhodnutím vyslovilo porušenie niektorého z práv zaručených Dohovorom, či v jeho dodatkových protokoloch. Zároveň v rozhodnutí ESLP možno identifikovať, že k porušeniu dotknutého práva alebo slobody došlo procesným postupom alebo rozhodnutím ústavného súdu a je v ňom obsiahnutá výslovne naformulovaná povinnosť Slovenskej republiky v konaní pred ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu. V materiálnom chápaní tejto výnimky by na obnovu konania postačovalo rozhodnutie ESLP, kde sa konštatuje porušenie Dohovoru, resp. jeho dodatkových protokolov bez toho, aby tam bola priamo uložená povinnosť pre Slovenskú republiku zabezpečiť opätovné preskúmanie rozhodnutia ústavného súdu.

Senát ústavného súdu vo veci vedenej pod sp. zn. III.ÚS 347/2015 povolil obnovu konania, bez tohto, aby v rozsudku ESLP Ďurďovič a Trančíková proti Slovenskej republike (č. 16639/11 zo 7. októbra 2014), kde sa konštatovalo porušenie práva navrhovateľov na prístup k súdu podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, bol v odôvodnení rozsudku výslovne uložený príkaz opätovne preskúmať napadnuté rozhodnutie ústavného súdu. *„Vychádzajúc z odôvodnenia rozsudku ESLP ústavný súd dospel k záveru, že v prejednávanej veci sú splnené podmienky na obnovu konania, preto obnovu konania v napadnutom konaní povolil (bod 1 výroku nálezu). Ústavný súd vychádzal z toho, že ESLP identifikoval ako porušiteľa práve ústavný súd, ďalej z toho, že porušenie práva navrhovateľov na prístup k súdu bolo konštatované v súvislosti s rozhodnutím ústavného súdu v časti, ktorej ústavný súd časť*

¹² Bližšie pozri: RAVASI, A.: *Human Rights Protection by the ECtHR and the ECJ: A Comparative Analysis in light of the equivalency doctrine*. In *International Studies in human rights*, volume 118. Leiden: Brill Nijhoff, 2017, s. 262-264; tiež <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/echr-system/implementation-and-execution-judgments/reopening-cases>.

sťažnosti navrhovateľov odmietol z procesných dôvodov, preto nedošlo k meritórnemu posúdeniu ich argumentov. Za daných okolností je ústavný súd toho názoru, že aj napriek absencii výslovného príkazu opätovného preskúmania napadnutého rozhodnutia ústavného súdu v odôvodnení rozsudku ESLP je v záujme poskytnutia materiálnej ochrany práv navrhovateľov nevyhnutné, aby ústavný súd opätovne preskúmal ich pôvodné sťažnostné námietky, keďže neboli v napadnutom konaní preskúmané ústavným súdom z vecného hľadiska, a zároveň konštatuje, že je to zároveň potrebné na dosiahnutie účelu obnovy konania.¹³

V náleze sp. zn. III.ÚS 650/2015 ústavný súd zas konštatoval „Za daných okolností je ústavný súd toho názoru, že aj napriek absencii výslovného príkazu opätovného preskúmania napadnutého rozhodnutia ústavného súdu v odôvodnení rozsudku ESLP je v záujme poskytnutia materiálnej ochrany práv navrhovateľky nevyhnutné, aby ústavný súd opätovne preskúmal jej pôvodné sťažnostné námietky.“¹⁴

V tomto trende ústavný súd ďalej pokračuje, čo potvrdil aj v rozhodnutí sp. zn. II.ÚS 218/2016, kde uviedol „Ústavný súd takto dospel k záveru, že v prerokúvanej veci sú splnené podmienky na obnovu konania, preto obnovu konania v napadnutom konaní povolil (bod 1 výroku nálezu). Za daných okolností je ústavný súd toho názoru, že aj napriek absencii výslovného príkazu opätovného preskúmania napadnutého uznesenia ústavného súdu zo 17. septembra 2009 v odôvodnení rozsudku ESLP (§ 75b ods. 2 zákona o ústavnom súde) je v záujme poskytnutia materiálnej ochrany práv navrhovateľa, aby ústavný súd opätovne preskúmal jeho pôvodnú sťažnosť doručенú ústavnému súdu 12. júna 2009.“¹⁵

Argumentácia ústavného súdu, že napriek absencii uloženia výslovnej povinnosti obnoviť konanie na vnútroštátnej úrovni pred ústavným súdom je poskytnutie materiálnej ochrany právam sťažovateľa možné považovať za dostatočný dôvod na povolenie obnovy konania môže byť považovaná aj za postup, ktorý prekračuje účel výnimky povoľujúcej obnovu konania v čl. 133 ústavy. Podľa názoru J. Drgonca, ak ESLP uloží Slovenskej republike povinnosť, ktorá je rozdielna od povinnosti v konaní pred ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu, či dokonca ak ESLP vôbec neuloží Slovenskej republike nijakú povinnosť za porušenie Dohovoru alebo Protokolu k Dohovoru, podľa čl. 133 ústavy nevznikne ústavne relevantný dôvod na uplatnenie výnimky z pravidla zákazu podania opravného prostriedku proti rozhodnutiu ústavného súdu. Pri striktne doslovnom výklade čl. 133 ústavy možno

¹³ Nález Ústavného súdu SR sp.zn. III.ÚS 347/2015 z 27. októbra 2015.

¹⁴ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. III.ÚS 650/2015 z 24. februára 2016.

¹⁵ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. II.ÚS 218/2016 z 11. mája 2016.

uzavrieť, že ak ústavný súd povolí obnovu konania bez toho, aby ESLP výslovne uložil povinnosť v konaní pred ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu, ústavný súd urobí také rozhodnutie v nesúlade s čl. 133 ústavy.¹⁶

Z analyzovaných rozhodnutí ústavného súdu je možné dovodiť záver, že ústavný súd pristúpil k extenzívnemu výkladu ustanovenia čl. 133 druhej vety ústavy v kontexte § 75b zákona o ústavnom súde. Ústavný súd vytvoril základ na obnovu konania, ktorý vychádza z potreby materiálnej ochrany ústavnosti, a nie z dôvodu, že ESLP uložil žalovanému štátu právnu povinnosť nielen vyplatiť dotknutým osobám sumy priznané ako spravodlivé zadosťučinenie, ale aj zvoliť všeobecné a/alebo, ak je to nevyhnutné, individuálne opatrenia, ktoré musia byť prijaté v jeho vnútroštátnom právnom poriadku pre účely skončenia porušenia konštatovaného ESLP, a uskutočniť akúkoľvek možnú nápravu takým spôsobom, aby bola v takom rozsahu, ako to je možné, obnovená situácia existujúca pred zisteným porušením (napr. Lungoci proti Rumunsku, č. 62710/00).

Ak vnútroštátne orgány skonštatujú, že obnova konania nie je možná, je potrebné predložiť odboru výkonu rozsudkov ESLP vyjadrenie týkajúce sa akéhokoľvek druhého alternatívneho opatrenia, ktoré by sťažovateľovi umožnilo dosiahnuť *restitutio in integrum*.¹⁷ Táto je totiž stále želaným cieľom alebo výsledkom nápravy porušenia, a preto by obnova konania nemala byť „nemožná“ z formálnych dôvodov.

Výrazný posun pri vyhodnocovaní právneho základu pre povolenie obnovy konania vidieť v náleze sp. zn. I. ÚS 76/2016, kde senát ústavného súdu dokonca uviedol „*Ústavný z.súd preto uzatvára, že vzhľadom na osobitosti daného prípadu, dôvody rozsudku ESLP z 9. júna 2015, ako aj záver ústavného súdu v náleze zo 16. septembra 2015, aj napriek absencii výslovného príkazu opätovného preskúmania napadnutého rozhodnutia ústavného súdu v odôvodnení rozsudku ESLP z 9. júna 2015 je v záujme poskytnutia materiálnej ochrany práv navrhovateľky nevyhnutné, aby ústavný súd opätovne preskúmal svoje skoršie rozhodnutie.*“¹⁸ Posun v tomto rozhodnutí ústavného súdu predstavuje akceptácia už nielen materiálnej ochrany ústavnosti ako ústavne relevantný základ pre povolenie obnovy

¹⁶ DRGONEC, J.: *Zásahy do právnych účinkov rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky*. In Justičná revue, 68, 2016, č. 12, s. 1320-1322.

¹⁷ PIROŠIKOVÁ, M.: *Ústavné zmeny a ich prínos z pohľadu Európskeho súdu pre ľudské práva a Výboru ministrov Rady Európy*. In.: OROSZ, L. – GRABOWSKA, S. – MAJERČÁK, T. (ed.): *ÚSTAVNÉ DNI*, 25. výročie Ústavy Slovenskej republiky – VI. ústavné dni. Košice : UPJŠ, 2018, s. 87.

¹⁸ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 76/2016 z 11. mája 2016.

konania, ale pristúpili k nej aj osobitosti daného prípadu, dôvody rozsudku ESĽP.

V tejto súvislosti sa objavili názory, že tieto skutočnosti nemôžu predstavovať výsledok dovolenej interpretácie čl. 133 druhej vety ústavy, ale zjavne ide o doplnenie hypotézy tejto normy o ďalšie právne skutočnosti.¹⁹

Vplyv doktrínálneho názoru sa na rozhodovacej činnosti ústavného súdu prejavil v roku 2018, pretože vo veci III. ÚS 97/2018 už ústavný súd k možnosti využitia obnovy konania bez výslovnej povinnosti v rozsudku ESĽP uviedol „*Vychádzajúc z uvedených skutočností ústavný súd návrh navrhovateľky na obnovu konania vo veci vedenej ústavným súdom pod sp. zn. IV. ÚS 35/2012 odmietol podľa § 75b zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnený, keďže z rozsudku ESĽP nevyplýva povinnosť preskúmania napadnutého uznesenia ústavného súdu ústavným súdom.*“. Ústavný súd sa odvolal na autorský článok prof. Mazáka v poznámke 19.

Záver

Ústavný súd svoj prístup k obnove konania iba začína formovať. Aj keď rozhodnutí o povolení obnovy konania je ako šafránu, prístup ústavného súdu sa stal predmetom kritiky.

Snaha ústavného súdu zabezpečiť ochranu ľudských práv a základných slobôd jednotlivca a zároveň dostať v mene Slovenskej republiky jej medzinárodným záväzkom, viedla spočiatku k rozšíreniu interpretácie ústavou predpokladaných dôvodov pre obnovu konania, a to v záujme garantovania materiálnej ochrany ústavnosti.

Začiatkom roku 2018 ale ústavný súd zaťahuje ručnú brzdu. ESĽP nemá právomoc nariadiť obnovu konania pred ústavným súdom (resp. iným orgánom verejnej moci), jediným predpokladom na záver o opodstatnenosti návrhu na obnovu konania je zistenie, že z rozhodnutia orgánu medzinárodnej organizácie vyplýva povinnosť (pre Slovenskú republiku) preskúmania napadnutého rozhodnutia ústavného súdu. Je na štáte, ktorý je zmluvnou stranou dohovoru, aby zvolil potrebné opatrenia na to, aby sa už neporušovali ľudské práva a základné slobody a aby sa ich porušenie napravilo.²⁰

Prístup ústavného súdu k obnove konania sa iba formuje. Je možné a ústavne konformné riešenie, ktoré ľpie na doslovnom naplnení textu ústavy alebo je to riešenie, aké zvolil ústavný súd vo veci sp. zn. I. ÚS

¹⁹ MAZÁK, J.: *Obnova konania pred Ústavným súdom SR: Prvé skúsenosti, pochybnosti a jeden námet*. In: Bulletin slovenskej advokácie 11/2017, s. 27.

²⁰ Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 97/2018 z 13. marca 2018.

76/2016, kde sa právny základ pre povolenie obnovy konania nemal o čo oprieť v texte čl. 133 ústavy? Či ide v tomto prípade skôr o neželaný jav z pohľadu teórie ústavného práva, princípu právneho štátu a právnej istoty, ktorého by sa mal ústavný súd do budúcnosti vyvarovať?

Odpovede na uvedené otázky nechávame otvorené. Nech sa ďalší prístup ústavného súdu k obnove konania bude uberať akýmkoľvek smerom, musí ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti dbať na plnenie tohto svojho ústavného poslania.

TRETÍ ÚSTAVNÝ SÚD: KONTINUITA ČI DISKONTINUITA V ROZHODOVACEJ ČINNOSTI ?¹

Doc. JUDr. Tomáš Lalík, PhD.

Katedra ústavného práva, PraF UK, Bratislava

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá prevažne kvalitatívnou analýzou judikatúry ústavného súdu v temporálnom aspekte so zameraním na otázku kontinuity alebo diskontinuity v rozhodovacej činnosti dvoch rôznych ústavných súdov. Predmetom skúmania sú určité aspekty konania o súlade právnych predpisov a konania o ústavnej sťažnosti, ktoré sú najdôležitejšou kompetenciou ústavného súdu. Výsledkom skúmania je zistenie, že rozhodovacia činnosť tretieho ústavného súdu v mnohých oblastiach (nešťastne) nadväzuje na judikatúru druhého ústavného súdu. Viaceré v príspevku identifikované nedostatky môžu slúžiť štvrtému ústavnému súdu na to, aby zaujal odlišný prístup a túto judikatúru prekonal. Osobitnú pozornosť v príspevku venujem aj korelácii medzi ústavným súdom a jeho rozhodovacou činnosťou na jednej strane a politickými väčšinami daného okamihu na strane druhej. Záverom analýzy je poznanie, že druhý ústavný súd bol k politickej väčšine viac pasívnejší ako tretí ústavný súd.

Abstract

The paper provides mainly qualitative analyses of the case law of the constitutional court in temporal perspective with the focus on continuity or discontinuity of two different constitutional courts. Main subject of research is judicial review of legislative acts and constitutional complaints that are the most important powers of the court. In fact, the third constitutional court in many areas (unfortunately) follows the case law of the second constitutional court. Several defects identified in the paper are at the same time challenges for the fourth constitutional court to change eventually the course of its case law. Special attention is devoted to the relationship between constitutional court and its case law on the one hand and political majorities of a given moment on the other. As a result, second constitutional court was far more passive towards political majorities in comparison to the third constitutional court.

¹ Tento článok bol vypracovaný za podpory projektu VEGA č. 1/0859/18: Obmedzovanie slobody prejavu: prípad trezorový film.

Úvod

Príspevok má za cieľ priblížiť úvahy o kontinuite alebo diskontinuite v rozhodovacej činnosti tretieho ústavného súdu. Už názov príspevku napovedá, že sa jedná o temporálnu perspektívu skúmania judikatúry. Nakoľko tento rok ústavný súd oslavuje 25 rokov svojej existencie, ide o neľahkú (a nevďačnú) úlohu vzhľadom na rozsah a obsah jedného príspevku. Aj preto som pri písaní musel urobiť mnohé obmedzenia. Prvým z nich je skúmanie (dis)kontinuity v zásade len medzi druhým a tretím ústavným súdom; t.j. medzi súčasným a predchádzajúcim, ktorý pôsobil v období 2000-2007. Dôvodom je to, že prvý ústavný súd (1993-2000) nemal mnohé právomoci, ktoré získal až druhý ústavný súd (napr. konanie o ústavnej sťažnosti, zmeny v konaní o súlade právnych predpisov) a rovnako systém práva (a zvlášť ústavného práva) bol odlišný berúc do úvahy ústavný vývoj v období 1999 až 2002 (vzťah medzinárodného a vnútroštátneho práva s dôrazom na právo EÚ, vznik nových ústavných orgánov). Tretí ústavný súd už pôsobil viac-menej v tom právnom prostredí ako druhý ústavný súd, ktorý mu dal v mnohých smeroch základ. Aký, to bude predmetom príspevku. Avšak aj napriek tomuto východisku sa v niektorých oblastiach nevyhnem porovnaniu s prvým ústavným súdom (napr. aktívna legitímácia v konaní o súlade právnych predpisov).²

Druhým obmedzením skúmania je dôraz prevažne na kvalitatívnu analýzu. Tá bude pozostávať z výberu určitých oblastí, či okruhov skúmania, ktoré si autor všimol a ktoré rezonujú v rozhodovacej činnosti ústavného súdu či názoroch doktríny. Kvalitatívna analýza sa orientuje na trendy a všeobecne pozorovateľné javy a nie na výnimky či partikulárne rozhodnutia v rámci judikatúry, pretože absolútne zovšeobecnenie je *a priori* odsúdené na neúspech. Z analýzy nevynechám ani konanie o ústavnej sťažnosti, pri ktorej som sa nevyhol použitiu štatistických údajov. Práve ústavné sťažnosti tvoria jadro a najdôležitejšiu časť z hľadiska kvantity ale aj kvality rozhodovacej činnosti ústavného súdu. Osobitne vo vzťahu k individuálnej ochrane základných práv a slobôd je táto právomoc nezastupiteľná.³ Práve v nej totiž ústavný súd môže dokazovať

² Takéto rozdelenie jednotlivých generácií ústavných sudcov je bežné aj v doktríne, por. DRGONEC, J.: *Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, 2010, s. 233-302. Aj napriek tomu netreba zabúdať, že niektorí sudcovia prešli z druhého ústavného súdu plynulo do tretieho (napr. Ľ. Gajdošíková, Ľ. Dobrík, J. Horváth, J. Auxt, J. Luby, L. Mészáros), čím sa mohla zaistiť kontinuita v rozhodovacej činnosti. Avšak v treťom funkčnom období prišlo až 9 nových sudcov.

³ Por. nálež sp. zn. I. ÚS 575/2016, body 47-48. Ako totálne nepochopenie tejto najdôležitejšej právomoci zo strany politických špičiek slúži aj egoistický výrok poslanca I. Matoviča, ktorý povedal, že: „Pre mňa je nefunkčný Ústavný súd vždy lepšou alternatívou,

zmysel svojej existencie, ktorým je ochrana práv a slobôd jednotlivca proti orgánom verejnej moci.

V niektorých oblastiach naopak nie je možné hovoriť o kontinuite alebo diskontinuite, pretože ide o judikatúru výlučne tretieho ústavného súdu. Napr. vo vzťahu k právu EÚ je judikatúra druhého ústavného súdu neviditeľná, resp. v lepšom prípade minimálna.⁴

Nepriamym efektom analýzy sa zároveň ukazujú aj možnosti pre ďalšiu generáciu ústavných sudcov. Môžu buď nadviazať na kontinuitu v rozhodovacej činnosti predchádzajúcich ústavných sudcov, ale majú aj možnosť začať raziť novú cestu v niektorých oblastiach, ktoré sú predmetom skúmania. Po krátkom exkurze k metodológii môžem prejsť priamo k analýze.

KONANIE O SÚLADE PRÁVNÝCH PREDPISOV

Tento typ konania pred ústavným súdom je jednou z jeho najvýznamnejších činností. Možnosť konštatovať protiústavnosť právneho predpisu predstavuje kľúčovú právomoc ústavného súdnictva *in genere*. Vzhľadom na povahu príspevku, pozornosť zameriam na procesné otázky aktívnej legitímácie niektorých subjektov ako aj na vývoj judikatúry pri dvoch inštitútoch – predmet prieskumu zo strany ústavného súdu či výrokovej kultúry.

Aktívna legitímácia v konaní o súlade právnych predpisov

Aby ústavný súd mohol plniť svoju funkciu je potrebný návrh. Dokonca návrhové konanie sa považuje za univerzálny znak ústavného súdnictva.⁵ Preto je dôležité, kto a v akom rozsahu má návrhovú kompetenciu. Vzhľadom na charakter príspevku sa obmedzím na problematické subjekty – všeobecný súd, verejného ochrancu práv a tzv. poverené (zastupujúce) osoby.

Súčasná rozhodovacia činnosť ústavného súdu vo vzťahu k návrhovej právomoci všeobecných súdov je založená na tzv. prejudicialite.

ako keby sa z neho malo na dvanásť rokov stať politbyro strany Smer. To teraz reálne hrozí, načo nám je taký Ústavný súd?"; prístupné na <https://www.postoj.sk/36256/kiska-skusal-oslovit-nasich-poslancov-nebol-to-ferovy-zaciatok> (navštívené dňa 13.09.2018)

⁴ Prvé „väčšie“ rozhodnutie o vzťahu medzi právom EÚ a ústavou je uznesenie sp. zn. II. ÚS 171/05 o európskej ústave, ale rozhodnuté vo veci bolo až 27. februára 2008, teda počas tretieho ústavného súdu. Na toto rozhodnutie nadväzovali ďalšie.

⁵ Por. MENDES, C. H.: *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 7. Je na škodu, že ústavodarca túto koncepciu poprel ústavným zákonom č. 71/2017 Z.z.

Tá znamená, že všeobecný súd, aby mohol podať návrh podľa čl. 144 ods. 2 ústavy, môže napadnúť len také ustanovenie (právnú normu), ktoré hodlá aplikovať na skutkový stav prejednáwanej veci. Podľa ústavného súdu sa musí jednať o subsumpciu skutkového stavu pod právnú normu vyjadrenú v ustanovení, o ktorého ústavnosti vzniknú pochybnosti. Okrem toho ústavný súd požaduje aj rozumnosť tejto operácie (subsumpcie a aplikácie).⁶ Judikatúra ústavného súdu vyžaduje reálnu aplikáciu ústavne problematického ustanovenia, nie akýkoľvek súvis s ňou.

Reštriktívny prístup ústavného súdu vo vzťahu ku všeobecným súdom sa formoval postupne. Prvý ústavný súd vo svojich rozhodnutiach pomerne štedro pristupoval k aktívnej legitimácii všeobecných súdov a odmietol len dve veci. V jednom prípade tak urobil potom, ako okresný súd nekonal ako procesný orgán, pretože vec už skončila pred krajským súdom.⁷ V druhom prípade ústavný súd odmietol návrh všeobecného súdu kvôli tomu, že k návrhu nebolo pripojené právoplatné uznesenie o prerušení konania, pričom návrh nebol ani podpísaný predsedom senátu.⁸

Podstatne reštriktívnejší prístup k návrhovej právomoci súdov začal raziť druhý ústavný súd. Ten si najprv vytvoril doktrínu podľa ktorej znenie vtedajšieho čl. 144 ods. 3 ústavy (súčasného čl. 144 ods. 2) neumožňovalo autonómnu aplikáciu a pre návrh všeobecného súdu bola potrebná zákonná úprava v procesnom predpise, ktorý upravuje konanie pred konkrétnym všeobecným súdom. Tak napr. ústavný súd odmietol návrh disciplinárneho súdu, ktorý podľa neho nebol všeobecným súdom, ktorý aplikoval trestný poriadok alebo občiansky súdny poriadok. Podľa druhého ústavného súdu ani zákon o súdoch a sudcoch, či iný právny predpis neumožňoval podať takýto návrh.⁹ Uvedený prístup zopakoval aj pri exekučnom súde.¹⁰ Všeobecný súd bol na účely čl. 144 ods. 2 ústavy len taký, ktorý koná podľa procesných kódexov, ktoré určuje ústavný súd.

Doktrína o prejudicialite a subsumpcii skutkového stavu pod ústavne otázku právnú normu sa objavila v druhej polovici funkčného obdobia druhého ústavného súdu. Prvým rozhodnutím, v ktorom ju použil, bola vec PL. ÚS 7/04. Postup zopakoval o pár mesiacov neskôr aj vo veci PL. ÚS 28/05. Zaujímavosťou je, že obe rozhodnutia boli prijaté jednomyselne, pričom podávanie disentujúcich stanovísk už bolo zakotvené právnou úpravou. Odvtedy sa doktrína o prejudicialite stala tzv. ustálenou

⁶ Napr. uznesenie sp. zn. PL. ÚS 12/2012.

⁷ Uznesenie sp. zn. PL. ÚS 1/93.

⁸ Uznesenie sp. zn. PL. ÚS 3/98.

⁹ Uznesenie sp. zn. PL. ÚS 7/02.

¹⁰ Uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 16/02. Medzičasom došlo v uvedenej otázke ku zmene; por. uznesenie o prijatí sp. zn. PL. ÚS 111/2011, kde návrh podal exekučný súd a ústavný súd návrh meritórne prejednal.

rozhodovacou činnosťou a túto doktrínu si osvojil aj tretí ústavný súd, ktorý ju ďalej rozvíja. Ani v jeho judikatúre nebadáť zatiaľ snahu o zjemnenie tejto rozhodovacej činnosti a je všeobecne akceptovaná všetkými sudcami, pričom nanajvýš sa objavujú konkurenčné stanoviská. Pri všeobecných sudcoch ako navrhovateľoch, preto jednoznačne prevláda kontinuita.

Tento reštriktívny prístup tretí ústavný súd rozšíril aj na aktívnu legitimáciu iných subjektov – konkrétne verejného ochrancu práv. Prvým prípadom, v ktorom sa ústavný súd zaoberal aktívnou legitimáciou ombudsmana do hĺbky, bolo konanie vo veci sp. zn. PL. ÚS 5/2014. Väčšina súdu zdôraznila ako kľúčové znenie pre aktívnu legitimáciu nie ústavu, ale zákon o verejnom ochrancovi práv a konkrétne § 21 tohto zákona a jeho systematickú interpretáciu. To viedlo väčšinu k záveru, že návrh môže verejný ochranca podať len vtedy, ak (i) vybavuje konkrétny podnet FO alebo PO, resp. (ii) z vlastnej iniciatívy preskúmava možné porušenia práva a slobôd FO alebo PO a následne postupuje takým spôsobom, akoby sa na verejného ochrancu práv obrátila FO alebo PO s podnetom. Avšak podľa ústavného súdu vždy musí ísť o konkrétne a nie abstraktné práva a slobody FO či PO. Druhým argumentom väčšiny bolo to, že ombudsman by mal silnejšie postavenie ako poslanci NR SR či vláda, ktorí majú väčšiu legitimitu. Takéto postavenie by bolo podľa ústavného súdu neakceptovateľné. V konečnom dôsledku tak verejných ochrana, ak chce podať návrh na ústavný súd, musí preukázať, že: (i) zákon (iný právny predpis) upravuje základné práva a slobody; (ii) má sa aplikovať vo veci, ktorú ombudsman prejednáva a nakoniec (iii) musí preukázať vzťah ku konkrétnej veci.¹¹

Ombudsman má takmer identické postavenie a možnosti podávať návrhy ako všeobecný súd. Ústavný súd takýmto prístupom ešte viac zúžil kompetenciu verejného ochrancu práv iniciovať konanie o súlade právnych predpisov, čo sa stretlo s kritikou vo vnútri súdu¹² ako aj doktríny.¹³

Najviac kritiky okrem problematickosti niektorých argumentov (reálnosť porušenia práv a slobôd, právoplatnosť vybavenia podnetu ai.) si však väčšina ústavného súdu zaslúži za spájanie ústavnej kompetencie podať návrh na ústavný súd so zákonným znením. Tretí ústavný súd postupuje obdobne ako postupoval druhý ústavný súd pri aktívnej legitimácii všeobecných súdov podľa trestného poriadku či OSP. Aj tu

¹¹ K ďalšiemu zúženiu aktívnej legitimacy verejného ochrancu práv prišlo v uznesení sp. zn. PL. ÚS 40/2014 (kvalifikovanosť podnetu či reálnosť porušenia práv a slobôd), resp. v uznesení sp. zn. PL. ÚS 44/2015 (právoplatnosť vybavenia podnetu).

¹² Por. distentujúce stanoviská sudcov ústavného súdu (L. Mészáros a Ľ. Gajdošíková) k uzneseniam PL. ÚS 5/2014, PL. ÚS 4/2014 či PL. ÚS 44/2015.

¹³ Por. DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C.H. Beck, 2015, s. 1343.

vidieť ako zlá prax jedného ústavného súdu (vo vzťahu k všeobecným súdom) môže prežarovať do praxe ďalšej generácie ústavného súdu (vo vzťahu ku ombudsmanovi).

Tento prístup druhého aj tretieho ústavného súdu zabúdajú na to, že ústava pre svoju aplikáciu nepotrebuje zákon, či iný právny predpis, ale sama o sebe predstavuje celý, úplný a uzavretý systém. Zákony či iné podústavné právo môžu len ďalej rozvíjať jednotlivé ústavné normy, ale ústavná norma je sama o sebe aplikovateľná vždy a za každých okolností *priamo*. Nie je preto správne vykladať ústavu prostredníctvom zákona, ale postupovať presne opačne: zákon vykladať prostredníctvom ústavných noriem, ktoré vecne so zákonnou reguláciou súvisia. Jedine tak môže vyzerat' prežarovanie ústavy celým právnym poriadkom. A keďže ústava dáva právomoc ombudsmanovi sa obrátiť na ústavný súd za splnenia konkrétnej podmienky (porušenie základných práv a slobôd) a všeobecnému súdu v súvislosti s rozhodovacou činnosťou tak ústavný súd by nemal vyžadovať splnenie iných a ďalších, trebárs aj zákonných podmienok. Podľa môjho názoru ani iná interpretácia zákonných ustanovení nemôže nič na tomto závere zmeniť, preto nie je namieste sa odvolávať napr. na originalistické argumenty ako to robil ombudsman alebo niektorí disentuujúci sudcovia pri rozsahu aktívnej legitímácie verejného ochrancu práv. Samotná ústava predstavuje úplný základ pre uplatnenie kompetencie ombudsmana a všeobecného súdu.

Vo vzťahu k návrhovej kompetencii všeobecných súdov a použití procesných kódexov pre postup podľa čl. 144 ods. 2 ústavy, je dôležité ešte uviesť, že ústava v tomto článku chápe možnosť všeobecného súdu sa obrátiť na ústavný súd *v súvislosti s rozhodovacou činnosťou* („prejednávania vec“) bez ohľadu na to, či iný právny predpis takúto možnosť konajúcemu súdu dáva alebo nie. *Ad absurdum* zákon o konkurze a reštrukturalizácii neumožňuje konajúcemu súdu prerušiť konanie na účely kontroly ústavnosti (§ 197 ods. 5 zákona), znamená to, že konkurzný súd nemôže využiť čl. 144 ods. 2 ústavy? Určite nie. Ak ústavný súd návrh odmietne, dôsledkom toho je len to, že otázku ústavnosti aplikovaného práva si musí potom vyriešiť sám konajúci súd a poprípadе aj platné a účinné podústavné právo neaplikovať na konkrétny prípad.¹⁴ Treba však

¹⁴ Takýmto spôsobom musel postupovať najvyšší súd ako disciplinárny súd vo veci sp. zn. 2 Dso 3/03 rozhodnutie zo dňa 17. marca 2003, keď skonštatoval, že § 151 ods. 10 spojený s ustanovením § 118 zákona a sudcoch a prísediach je v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy a preto toto ustanovenie neaplikoval. Tento postup nakoniec (implicitne) schválil aj ústavný súd uznesením sp. zn. II. ÚS 187/03, ktorým ústavnú sťažnosť predsedu krajského súdu proti tomuto rozhodnutiu najvyššieho súdu odmietol. Berúc do úvahy reštriktívny prístup ústavného súdu je zvláštne, že takýto postup disciplinárneho súdu bol kritizovaný sudcom ústavného súdu J. Klučkom; KLUČKA, J.: *K niektorým problémom konania o súlade*

povedať, že tretí ústavný súd doktrínu o neautonómnom postavení čl. 144 ods. 2 ústavy zanechal a akýkoľvek všeobecný súd môže podať návrh v súlade s doktrínou o prejudicialite.¹⁵

Aby mohol ústavný súd prísť k čo najlepšiemu riešeniu prípadu je nutné, aby okruh účastníkov konania bol čo najširší. Ústavný súd by sa mal snažiť maximalizovať názory na prejednávanú vec. Zvyšuje sa tým nielen kvalita finálneho rozhodnutia, ale aj legitimita rozhodovania či následná lepšia akceptácia týchto rozhodnutí zo strany politických hráčov či verejnosti. Súd by mal vo fáze zisťovania okruhu účastníkov konania vystupovať aktívne. To okrem iného zahŕňa napr. aj možnosť požadovať vyjadrenia čo najširšieho počtu subjektov, ktoré majú ústavnému súdu čo povedať k prejednáwanej veci (napr. inštitút *amicus curiae*), verejne napádať ich argumenty, návrhy či stanoviská, aby ich tieto subjekty (vrátane účastníkov konania) mohli následne vylepšiť.¹⁶ Výklad, kto môže mať prístup na ústavný súd, má byť čo najširší a najveľkorysejší. Súd musí byť inštitucionálne otvorený pre ďalších účastníkov konania. Prístup ústavného súdu by mal byť taký, aby ústavnoprávny spor mohol byť prejednaný verejne *sensu largo*. Preto je dôležité, aby tak pri všeobecných súdoch ako aj pri verejnom ochrancovi práv pristupoval ústavný súd benevolentnejšie. Okrem reštriktívneho prístupu, tretí ústavný súd vo svojej činnosti stihol uplatniť aj štedrejší a extenzívnejší výklad prístupu subjektov k možnosti iniciovať konanie o súlade právnych predpisov. Uvedené sa týka prvého námestníka generálneho prokurátora ako aj podpredsedu Súdnej rady. Obe situácie majú spoločné to, že v čase podania návrhu oprávnený subjekt v zmysle ústavy nebol vo svojej funkcii. Išlo o tzv. osoby poverené, ktoré podávajú návrh namiesto hlavných verejných funkcionárov.

V prípade návrhovej kompetencie prvého námestníka sa síce ústavný súd rozdelil, ale väčšina akceptovala systematický výklad ústavy so záverom, že aj prvý námestník je oprávnený tento návrh podať. Väčšina zdôraznila, že čl. 130 ods. 1 písm. e) ústavy nevymedzuje ústavnú právomoc generálneho prokurátora, pretože toto ustanovenie sa vzťahuje na ústavnoprávne pravidlá konania pred ústavným súdom. Väčšina zdôraznila čl. 151 ústavy ako aj zákon o prokuratúre (č. 153/2001 Z.z.) s cieľom zachovať prokuratúre možnosť namietat' nesúlad právnych

právnych predpisov pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Justičná revue, 56, 2004, č.1, s. 4.

¹⁵ Por. uznesenie o prijatí sp. zn. PL. ÚS 111/2011, kde návrh podal exekučný súd a ústavný súd návrh meritórne prejednal.

¹⁶ K tomu por. aj MENDES, C.G.: *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 107-108.

predpisov aj v čase, keď funkcia generálneho prokurátora nie je obsadená.¹⁷ Čo je zaujímavejšie pri návrhu podpredsedu Súdnej rady tento procesný nedostatok ústavný súd vôbec nespomenul a voči uzneseniu o prijatí neboli pripojené žiadne odlišné stanoviská.¹⁸

Znovu sa môžem odvolať na skôr predložené argumenty a zdôrazniť aj empirický argument v prospech návrhovej kompetencie prvého námestníka generálneho prokurátora. Empirický argument hovorí, že návrhy generálneho prokurátora tvoria spolu s 1/5 poslancov NR SR najpočetnejšiu skupinu návrhov. Ku koncu roka 2016 to bolo celkovo 121 návrhov (NR SR 123 návrhov), pričom generálny prokurátor je oveľa úspešnejší ako NR SR (64 *contra* 46 vecí).¹⁹ To znamená, že ak by počas trojročného obdobia nemohol prvý námestník generálneho prokurátora podať návrh na ústavný súd, s veľkou pravdepodobnosťou by prišlo ku mnohým porušeniam ústavy (práv a slobôd osobitne) a ústavne problematické právne predpisy by zostali naďalej účinné. Takže všeobecný záujem na ochrane ústavnosti vyžaduje jeho návrhovú kompetenciu.

Po druhé, „nadochrana“ ústavnosti je lepší stav ako „podochrana“. Preto okruh subjektov s aktívnou legitímáciou by mal byť čo najširší *in genere*: či už v právnej úprave, resp. v judikatúre ústavného súdu. Ak právna úprava absentuje, či nie je dostatočná, je úlohou ústavného súdu vyložiť túto právnu úpravu štedro a extenzívne, aby čo najväčší a najširší okruh subjektov sa mohol dostať pred ústavný súd. Formálne pravidlá môžu ísť do úzadia, pretože do popredia by mala ísť argumentácia konkrétneho subjektu, ktorý má aktívnu legitímáciu: to znamená, že dôležitejšie vždy musí byť *čo sa namieta* a nie kto to namieta, resp. či namieta správnym spôsobom. Formálne kritériá nemôžu byť prekážkou pre materiálne posúdenie možnej neústavnosti právnej úpravy. Je to jediná cesta ako docieľiť, aby sa z ústavy stal živý a aplikovaný dokument na každú situáciu sociálnej reality.

¹⁷ Uznesenie o prijatí sp. zn. PL. ÚS 95/2011; identicky aj v konaní sp. zn. PL. ÚS 97/2011. Disentujúci sudcovia (L. Mészáros a J. Luby) naopak zdôraznili neadekvátnu ústavnú legitimitu prvého námestníka, osobný výkon právomocí ústavných orgánov a absenciu explicitnej právnej úpravy prenosu danej kompetencie; dissent k uzneseniu o prijatí sp. zn. PL. ÚS 95/2011. Tu je zaujímavý prístup sudcu L. Mészárosa, ktorý na jednej strane reštriktívne vníma návrhovú kompetenciu prvého námestníka generálneho prokurátora, ale zároveň je veľkorysý k verejnému ochrancovi práv.

¹⁸ Por. uznesenie o prijatí sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

¹⁹ Por. DRUGDA, Š.: *A Dahlian Insight*. s. 2; materiál u autora.

Predmet prieskumu a výroková kultúra ústavného súdu

Dôležitou otázkou v konaní o súlade právnych predpisov je plynutie času, pretože právna norma má len dočasný právny život. V konaní o súlade právnych predpisov sa riešila otázka ústavnosti takého právneho predpisu, ktorý však už medzičasom stratil platnosť a účinnosť, ale v zmysle intertemporálnych ustanovení sa stále jedná o aplikovateľné právo v zmysle *tempus regit actum*. Návrhy všeobecných súdov ústavný súd zastavoval skoro 17 rokov.²⁰ Odvolával sa pri tom na znenie zákona o ústavnom súde (zákon č. 38/1993 Z.z.; ďalej ako „ZoÚS“), a konkrétne na ustanovenie § 41a ods. 4, ktorý určuje, že ak právny predpis stratí platnosť pred vyhlásením nálezu, ústavný súd konanie zastaví.²¹

Táto argumentácia bola chybná, nakoľko v SR sa uplatňuje špecializovaný a koncentrovaný model ústavného súdnictva ktorý vyžaduje, aby otázky nesúlady právnych predpisov s ústavou mohol riešiť výlučne ústavný súd. Dlhodobá chybná činnosť ústavného súdu v tejto oblasti vo svojich dôsledkoch spôsobila vytvorenie istej formy difúzneho modelu ústavného súdnictva, keď všeobecný súd sám musel riešiť otázku neústavnosti právneho predpisu: či aplikuje protiústavný právny predpis alebo ho sám posúdi s ústavou a v závislosti od toho predpis (ne)aplikuje.²² Všeobecné súdy sa stali kvázi ústavným súdom a tento stav trval do roku 2010.

Ústavný súd až v uznesení z 27. januára 2010 (PL. ÚS 1/2010), svoju predchádzajúcu judikatúru zmenil, keď v danom type konania zdôraznil predovšetkým primát materiálnej ochrany ústavnosti, špecializovaný a koncentrovaný model ústavného súdnictva s výlučným postavením ústavného súdu, ako aj čl. 144 ods. 2 ústavy, ktorý iniciáciu návrhu zo strany všeobecného súdu neviaže na platnosť právneho predpisu, len na jeho aplikovateľnosť (čo je logické).

Ústavný súd tak prišiel k záveru, že § 41a ods. 4 ZoÚS sa pri návrhoch všeobecných súdov o súlade právnych predpisov s ústavou aplikovať

²⁰ Napr. uznesenia sp. zn. PL. ÚS 18/02, PL. ÚS 13/08, PL. ÚS 23/08.

²¹ Uznesenia sp. zn. PL. ÚS 21/98, II. ÚS 6/99, II. ÚS 63/98, II. ÚS 1/01.

²² Por. aj tvrdenie samotného ústavného súdu v uznesení sp. zn. PL. ÚS 18/02: „Aj keby všeobecne záväzný právny predpis týkajúci sa veci bol v čase podania návrhu na ústavnom súde platný a účinný, ale v čase rozhodovania ústavného súdu stratil platnosť a účinnosť, ústavný súd musí konanie zastaviť, pretože zanikol predmet konania. Aj napriek skutočnosti, že všeobecný súd je povinný v začatom konaní aplikovať všeobecne záväzný právny predpis týkajúci sa veci aj po zániku jeho platnosti (napr. v dedičskom konaní právne predpisy účinné v čase smrti poručiteľa), ústavný súd nie je oprávnený preskúmať súlad neplatného všeobecne záväzného právneho predpisu s právnym predpisom vyššej právnej sily.“

nebude s takou prísnosťou. Striktný prístup podľa § 41a ods. 4 ZoÚS, ak návrh podá všeobecný súd, by (i) popieral zmysel a účel konania o súlade právnych predpisov; (ii) bol by v rozpore s koncepciou špecializovaného a koncentrovaného ústavného súdnictva a (iii) výrazom formalistického chápania ústavnosti.²³ Z hľadiska posudzovania neplatných právnych predpisov, ak návrh podá všeobecný súd, môžeme hovoriť o diskontinuite v rozhodovacej činnosti tretieho ústavného súdu v porovnaní s druhým ústavným súdom.

Tento prístup ústavného súdu však úplne platiť nebude, ak podá návrh niekto iný. Judikatúra ústavného súdu je tu kontinuálna naďalej a stojí na nasledovnom názore. Materiálne chápanie ochrany ústavnosti a neaplikácia § 41a ods. 4 ZoÚS do úvahy pripadá podľa ústavného súdu len vtedy, ak právne predpisy (ich časti) stratili platnosť a pritom boli nahradené novými právnymi predpismi po doručení návrhu ústavnému súdu, ale tieto nové ustanovenie sú rovnako ústavne problematické ako pôvodne napadnuté právne predpisy. Ak však právne predpisy boli zrušené bez náhrady, vtedy ústavný súd konanie o súlade, ako pravidlo, zastaví.²⁴ Neaplikácia § 41a ods. 4 ZoÚS do úvahy pripadá len výnimočne. Musia existovať dodatočné argumenty, pre ktoré by ústavný súd nepristúpil k aplikácii tohto ustanovenia ZoÚS.²⁵

Kontinuitu v rozhodovacej činnosti tretieho ústavného súdu badať aj v zdržanlivom prístupe k využívaniu takých inštitútov v kontrole ústavnosti, ktoré sú v našom geopolitickom priestore bežné. Z viacerých možností, ktorých sa ústavný súd dotkol v rámci *obiter dictum*, môžem vybrať posudzovanie legislatívneho procesu. Prvým rozhodnutím v tejto otázke bolo uznesenie druhého ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 48/03, kde ústavný súd zaujal negatívne stanovisko k možnosti kontrolovať procesné pochybenie vo vzťahu k NR SR a zdôraznil autonómne postavenie parlamentu v legislatívnom procese.

Tretí ústavný súd sa k možnému prieskumu legislatívneho procesu dostal podstatne skôr. V náleze sp. zn. PL. ÚS 29/05 však len upozornil NR SR na potrebu dodržiavať legislatívny proces bez toho, aby sa musel

²³ Uznesenie sp. zn. PL. ÚS 3/2012.

²⁴ Por. k tomu najmä uznesenie sp. zn. IV. ÚS 248/2012.

²⁵ Podobne ústavný súd pristupuje aj k derogovaným právnym predpisom. V uznesení o prijatí veci na ďalšie konanie pod sp. zn. PL. ÚS 103/2011 uviedol, že aj derogáciou môže zákonodarca porušiť ústavnosť. Zrušenie právnej normy taktiež môže byť za určitých okolností protiústavné; môže tak preskúmať tie „derogačné ustanovenia, ktoré súvisia aj z hľadiska prípadného oživenia s ucelenou právnou normou.“ Ide však vždy o výnimočný postup ústavného súdu. V merite veci totiž ústavný súd len skonštatoval, že derogácia právnej normy bola v súlade s ústavou bez bližšej argumentácie; por. aj nález sp. zn. PL. ÚS 99/2011.

venovať meritórnej argumentácii, pretože zákon o preukazovaní pôvodu majetku bol materiálne v rozpore s ústavou. V náleze sp. zn. PL. ÚS 14/2014 znovu ústavný súd neposudzoval legislatívny proces, avšak skôr z titulu nesprávneho pochopenia legislatívneho procesu v NR SR zo strany navrhovateľa, ako nechutou ústavného súdu zaoberať sa touto vadou (body 15-21). Zdržanlivý prístup zostal potvrdený aj vo veci sp. zn. PL. ÚS 17/2014. Celkovo je namieste kritizovať túto kontinuálnu rozhodovaciu činnosť ústavného súdu vo vzťahu k legislatívnemu procesu, pretože v právnom štáte musí platiť, že legitímne právo je len také, ktoré je legálne – k legislatívnemu aktu sa môže dospieť len v súlade s právnymi predpismi, ktoré regulujú proces, pričom je možné akcentovať práve pozíciu ústavného súdu ako externého kontrolóra voči NR SR (či inému normotvorcovi).²⁶

Druhou oblasťou, kde ešte stále nenastal prielom, patrí kontrola tzv. legislatívneho opomenutia, kde právna úprava prijatá normotvorcom nie je kompletná a opomína dôležitý komponent, ktorý je potrebný z hľadiska efektívneho fungovania právnej úpravy. O opomenutí môžeme hovoriť aj vtedy, ak je normotvorca povinný prijať určitú právnu úpravu a neurobí tak. Doktrína sa tomuto problému venovala pomerne skoro, čo ústavný súd nepriamo aj reflektoval v náleze sp. zn. PL. ÚS 8/96.²⁷ V doktríne je táto problematika relatívne dobre rozpracovaná a v zásade sa zdôrazňuje stanovisko, že v materiálnom právnom štáte existuje povinnosť zákonodarcu prijať právnu úpravu predvídanú v ústave a tým umožniť v plnej miere využívanie základných práv a slobôd či iných ústavných hodnôt.²⁸

Počas druhého obdobia ústavného súdu sa legislatívneho opomenutia týkala len jediná vec, v ktorej ústavný súd skonštatoval, že legislatívne opomenutie netvorí predmet konania o súlade právnych predpisov.²⁹ Tretí ústavný súd (ovplyvnený komparatívnym ústavným právom) problematiku vrátil do hry rozdelením na legislatívnu nečinnosť a legislatívne opomenutie v náleze sp. zn. PL. ÚS 23/05. Plénum uviedlo: „Ústavné súdy za určitých okolností riešia situáciu legislatívneho opomenutia buď derogáciou z pozície negatívneho zákonodarcu, alebo ústavne konformným výkladom.

²⁶ Por. aj BALOG, B.: *Súdny prieskum parlamentných pravidiel*. Právny obzor, 100, 2017, č. 6, s. 553.

²⁷ Por. KVASNIČKOVÁ, J.: *Skryté možnosti konania o súlade právnych predpisov*. Justičná revue, 51, 1999, č.1, s. 16-18.

²⁸ Por. KANÁRIK, I.: *Legislatívna nečinnosť zákonodarného orgánu v právnom štáte (v rovine vnútroštátneho práva)*. In. TEKELI, J. – CEHLÁROVÁ, E.(eds.): *Ústava Slovenskej republiky a jej uplatňovanie v legislatívnej a právno-organizačnej praxi*. Košice: UPJŠ, 2009, s. 8; BALOG, B. – TRELLOVÁ, L.: *Povinnosť parlamentu prijať zákon?!* Právny obzor, 95, 2012, č.1, s. 38-39; BALOG, B.: *Legislatívna zodpovednosť štátu*. Justičná revue, 65, 2013, č. 10, s. 1217-1236.

²⁹ Nález sp. zn. II. ÚS 28/02.

Všeobecný súd nesmie pri rozhodovaní odmietnuť spravodlivosť ani v prípade nepravnej medzery v práve. Ústavný súd však v rámci abstraktnej kontroly (ústavnosti; T.L.) môže konštatovať, že ide o legislatívne opomenutie, a eventuálne ho riešiť derogačným apelom na zákonodarcu. Môže však taktiež, využívajúc aj perspektívu všeobecného súdu aplikujúceho dané ustanovenia, vykonať záväzný ústavne konformný výklad.“ V uznesení sp. zn. PL. ÚS 10/2012 však už ústavný súd taký veľkorysý nebol a priamo uviedol, že ani legislatívne opomenutie ani legislatívna nečinnosť (nedostatok právnej úpravy) nie sú spravidla predmetom abstraktnej kontroly ústavnosti. Ústavný súd „nemá však právomoc preskúmať ustanovenia, ktoré nie sú jeho obsahom (legislatívnu medzeru).“³⁰ Aj keď môžeme diskutovať o tom, či ide o úplné popretie nálezu sp. zn. PL. ÚS 23/05, keďže ústavný súd kvázimeritórne preskúmal návrh poslancov NR SR³¹ alebo či ide o reštriktívnejší prístup ku skúmaniu legislatívneho opomenutia a väčšiu deferenciu vo vzťahu k legislatívnym orgánom.

Z uvedeného prístupu vyplýva, že ústavný súd sa zatiaľ veľmi opatrne odhodláva k prieskumu medzier v právnom predpise v rámci konania o súlade právnych predpisov. Legislatívne opomenutie však môže mať aj ústavnú dimenziu, ak sa nečinnosť zákonodarcu prejaví v porušení ústavných hodnôt alebo práv.³² Tento zdržanlivý prístup ústavného súdu reprezentovaný práve v uznesení sp. zn. PL. ÚS 10/2012 je v napätí s doktrínou pozitívneho záväzku štátu a korešpondujúcej povinnosti NR SR prijať zákon, aby právo alebo slobodu si bolo možné reálne uplatniť.³³

Nečinnosť ústavného súdu v tejto oblasti je na škodu, osobitne pri porovnaní s judikatúrou poľského ústavného súdu³⁴, ktorá je pri kontrole legislatívneho opomenutia bohatá a to v rôznych sférach (intertemporalita, právo na prístup k súdu, zásada rovnosti atď. a to bez zodpovedajúcej právnej úpravy), ale aj nemeckého spolkového ústavného súdu či ústavných

³⁰ Por. uznesenie sp. zn. PL. ÚS 10/2012.

³¹ Kvázimeritórne preskúmanie však bolo veľmi povrchné, stručné a z časti tautologické vo vzťahu k zákonodarcovi.

³² Por. BALOG, B.: *Legislatívna zodpovednosť štátu*. Justičná revue, 65, 2013, č. 10, s. 1224.

³³ Najmä nález sp. zn. II. ÚS 8/96. Z doktríny k pozitívnemu záväzku napr. DRGONEC, J.: *Pozitívny záväzok štátu a možnosti jeho uplatnenia pri zabezpečovaní práv priznaných Ústavou Slovenskej republiky*. Bulletin slovenskej advokácie, 1996, č. 5; BÁRANY, E.: *O dôsledkoch uplatnenia doktríny pozitívneho záväzku štátu pri výklade Ústavy Slovenskej republiky*. Bulletin slovenskej advokácie, 1997, č. 2.

³⁴ Napr. rozhodnutia K 25/95, K 25/96, K 33/02, P 13/01, K 24/07, ai.; pre názory doktríny por. TARASEK, M.: *Trybunał Konstytucyjny a kontrola zaniechań legislacyjnych*. Przegląd Prawa Konstytucyjnego, 17, 2014, č. 1; RADZIEWICZ, P.: *Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny*. Państwo i Prawo 2013, č. 9.

súdov Slovinska, Maďarska³⁵ alebo Českej republiky (najmä pri ochrane vlastníckeho práva).³⁶

Práve s problematikou legislatívneho opomenutia je možné spomenúť aj kategóriu tzv. interpretatívnych výrokov, ktorá takisto zostáva v podmienkach slovenského ústavného súdnictva doposiaľ nevyužitá. Ústavný súd v 25 ročnej praxi ani raz nevyužil tento typ výroku. Aj keď v niektorých prípadoch sa ústavný súd „uchýlil“ k výkladu napadnutého ustanovenia v súlade s ústavou,³⁷ ide o kvalitatívne iné rozhodnutie v porovnaní s tým, ak by výklad v súlade s ústavou bol uvedený priamo vo výrokovej časti nález.

Výroková kultúra v konaní o súlade právnych predpisov je u ústavného súdu len binárna: právny predpis je alebo nie je v súlade s referenčnými kritériami. Ide o nedostatočný a tým aj obmedzený prístup k tejto problematike. Interpretatívne výroky majú využitie v konaní o súlade právnych predpisov, kde ústavný súd vo výroku konštatuje neústavnosť právneho predpisu v takom rozsahu, v akom neupravuje oblasť, ktorú na základe ústavnej úpravy má právny predpis regulovať. Práve konanie o súlade právnych predpisov a použitie interpretatívneho výroku je možnosťou ako preklenúť problém legislatívneho opomenutia, pretože nález ústavného súdu (a osobitne výrok) je *všeobecne záväzný* (čl. 125 ods. 6 ústavy).

Interpretatívne výroky majú však veľmi široké pole pôsobenia, ktoré ešte len zrejme čaká na svoje objavenie v podmienkach slovenského ústavného súdnictva. Tento druh výroku môže znieť pozitívne alebo negatívne. Prvým príkladom je formulácia výroku, že „ustanovenie právneho predpisu je v súlade s ústavou, ak je vykladané“. Negatívny interpretatívny výrok môže znieť, že „právny predpis chápaný ako ... je v rozpore s ústavou.“ Účelom týchto výrokov je eliminácia takého výkladu, ktorý je v rozpore s ústavou, pričom možnosť rozdielného výkladu daného právneho predpisu (najčastejšie zákona) ostáva. Paradoxne ide o prejav sudcovskej zdržanlivosti s cieľom zabezpečiť výklad právnych predpisov v súlade s ústavou.³⁸ Ústavný súd nemusí mať osobitne legislatívne vymedzenú právomoc na použitie interpretatívneho výroku ako hovoria skúsenosti z porovnávacieho ústavného práva (najmä Poľsko). Súdna kontrola ústavnosti právnych predpisov nemôže byť iba binárna: kontrolovaná právna norma je v súlade alebo v rozpore s referenčnými

³⁵ Por. DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár k novelizácii ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z.* Šamorín: Heuréka, 2001, s. 232-233.

³⁶ Por. rozhodnutia vo veciach sp. zn. Pl. ÚS 20/05 či Pl. ÚS 27/09.

³⁷ Napr. nález sp. zn. PL. ÚS 6/09 („trikrát a dosť“).

³⁸ K tomu por. WOŚ, T.: *Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. Studia Iuridica Lublinensia, XXV, 2016, č. 3, s. 986-995.

kritériami. Kontrola môže zahŕňať aj výklad či rozšírenie skúmaného podústavného právneho predpisu, a to aj priamo vo výrokovvej časti nález. ³⁹ Uvedené zatiaľ v slovenských podmienkach zostáva *science fiction*, hoci v susediacich krajinách predstavuje bežnú výbavu ústavných súdov. Aj ústavný súd v treťom funkčnom období mal viacero príležitostí na využitie tohto inštitútu. Možnosti prepásol. ⁴⁰ Treba veriť, že štvrtý ústavný súd v rozhodovacej činnosti v tomto smere už konečne nasadne na európsky vlak a bude pôsobiť novátorsky aj v tejto oblasti.

Pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu v konaní podľa čl. 125

Dočasné pozastavenie účinnosti napadnutých právnych predpisov bolo zavedené do ústavného poriadku ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z. Druhý ústavný súd k možnosti podľa čl. 125 ods. 2 ústavný súd pristupoval zo začiatku zdržanlivo, pričom čím viac sa blížil koniec jeho funkčného obdobia, tým viac začal túto kompetenciu využívať. Celkovo však druhý ústavný súd pozastavil účinnosť napadnutých právnych predpisov v 8 prípadoch za 7 rokov činnosti. ⁴¹

Tretí ústavný súd zo začiatku funkčného obdobia nevyužíval túto kompetenciu a v období od roku 2007 až 2010 ju nevyužil ani raz. V období od roku 2011 do roku 2017 však pristupoval k pozastaveniu účinnosti právnej úpravy už veľkorysejšie, keď z 36 návrhov vyhovel 12-krát (33% úspešnosť), pričom raz tak urobil dokonca bez návrhu. ⁴² Aj z tohto prehľadu je vidieť, že ústavný súd začína čoraz častejšie využívať túto právomoc, aj keď by sme tento prístup nenazvali úplnou diskontinuitou v porovnaní s druhým ústavným súdom.

KONANIE O ÚSTAVNEJ SŤAŽNOSTI

Zaujímavé je aj porovnanie rozhodovacej činnosti druhého a tretieho ústavného súdu v konaní o ústavnej sťažnosti. Druhý ústavný súd začal raziť

³⁹ Por. aj KAVANAGH, A.: *Situating the Strike-Down*, s. 15-16; prístupné na: <https://www.dropbox.com/s/x2ccpywzzqytby/AK%20Situating%20the%20Strike-Down.pdf?dl=0> (17.9.2018).

⁴⁰ Napr. vhodným kandidátom bol návrh vo veci prieskumu pravidla „trikrát a dost“; nálež sp. zn. PL. ÚS 6/09.

⁴¹ Por. KOLOVÁ, S.: *Pozastavenie účinnosti právneho predpisu Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Justičná revue, 63, 2011, č. 5, s. 687, pozn. č. 12.

⁴² Konkrétne išlo o nasledovné veci: PL. ÚS 10/2014 (ex off); na návrh: PL. ÚS 99/2011, PL. ÚS 115/2011, PL. ÚS 114/2011, PL. ÚS 95/2011, PL. ÚS 105/2011, PL. ÚS 2/2012, PL. ÚS 9/2013, PL. ÚS 8/2013, PL. ÚS 18/2014, PL. ÚS 21/2014.

tézu o nemožnosti všeobecných súdov porušiť materiálne ľudské práva a slobody, ale výlučne len právo na spravodlivý súdny proces. Do popredia tak dával procesnú stránku na úkor materiálnej, čím vlastne determinoval svoju agendu vo vzťahu k všeobecným súdom na jednej strane a ku koncepcii ústavnej sťažnosti na druhej strane. Čo je však horšie, tento prístup vplýval aj na podávanie návrhov. Ako viac krát uvádzal ústavný súd, absencia porušenia ústavnoprávných princípov totiž v zásade vylučuje založenie sekundárnej zodpovednosti všeobecného súdu za porušenie práv sťažovateľky hmotnoprávneho charakteru, ktoré sú upravené v ústave alebo Dohovore.⁴³ V prípadoch, keď sa sťažnosťou namietal len nesúlad hmotných práv a nie právo na súdnu alebo inú právnu ochranu, druhý ústavný súd spravidla takéto sťažnosti odmietal ako zjavne neopodstatnené.⁴⁴ Navrhovatelia odvtedy, aby sa vyhli odmietnutiu návrhu, prakticky vždy namietajú aj porušenie čl. 46 a nasl. ústavy bez ohľadu na to, či naozaj k tomuto porušeniu prišlo. Takýto postup ústavného súdu a sťažovateľov nemá logiku a je neakceptovateľný a právom v doktríne kritizovaný.⁴⁵

Žiaľ, tento prístup pretrval aj v prvej polovici funkčného obdobia tretieho ústavného súdu. V nej sa objavujú uznesenia, ktorými ústavný súd odmietol ústavné sťažnosti, pretože navrhovatelia nenamietali porušenie svojich procesných práv.⁴⁶ Aj keď v posledných rokoch je tento prístup na ústupe a nezaznamenal som ortodoxné skúmanie procesných práv *à la* druhý ústavný súd (v konaní o ústavnej sťažnosti ústavný súd posudzuje len čl. 46-51 ústavy), doktrína o limitovanom prieskume vo vzťahu k rozhodnutiam všeobecných súdov na ústavnom súde stále pretrváva.⁴⁷

⁴³ Napr. uznesenie sp. zn. IV. ÚS 184/05.

⁴⁴ Napr. uznesenie sp. zn. II. ÚS 78/05, bod 5 (vo vzťahu k slobode prejavu).

⁴⁵ L'ALÍK, T.: *Ústavný súd a dobiehanie judikatúry ESLP*. Justičná revue, 62, 2010, č. 5, s. 605-619.

⁴⁶ Uznesenie sp. zn. IV. ÚS 160/09 (vo vzťahu k vlastníckemu právu); uznesenie sp. zn. IV. ÚS 203/09, bod 3 (vo vzťahu k vlastníckemu právu); uznesenie sp. zn. IV. ÚS 21/2010 (vlastnícke právo).

⁴⁷ Napr. nález sp. zn. III. ÚS 73/2015: „Vo všeobecnosti úlohou súdnej ochrany ústavnosti poskytovanej ústavným súdom napokon nie je ani chrániť občana pred skutkovými omylmi všeobecných súdov, ale chrániť ho pred takými zásahmi do jeho práv, ktoré sú z ústavného hľadiska neospravedlniteľné a neudržateľné (I. ÚS 17/01). Z rozdelenia súdnej moci v ústave medzi ústavný súd a všeobecné súdy totiž vyplýva, že ústavný súd nie je opravnou inštanciou vo veciach patriacich do právomoci všeobecných súdov. Úlohou ústavného súdu nie je zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou, prípadne medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 5 ústavy (I. ÚS 13/01, I. ÚS 120/04).“

Obmedzenú kontrolu vo vzťahu ku všeobecným súdom je možné označiť ako veľmi zdržanlivú ba až zbytočne reštriktívnu. Takýto prístup voči všeobecným súdom by bol namieste, keď by existovala dostatočná a najmä dlhodobá ochrana ústavných práv a slobôd všeobecnými súdmi v ich rozhodovacej činnosti osobitne proti orgánom verejnej moci. Ak by obsah, rozsah či obmedzenia práv a slobôd boli rozvíjané a zabezpečované na úrovni všeobecných súdov, ústavný súd by mal byť zdržanlivejší. Tento pocit ochrany práv a slobôd zo strany orgánov verejnej moci nemám.⁴⁸

Zmena tohto prístupu je viac ako žiadaná, ak zoberieme do úvahy nasledovné. Efektívny prostriedok prieskumu rozhodovacej činnosti všeobecných súdov získal ústavný súd až k 1. januáru 2002. Práve v tomto období druhý ústavný súd začal raziť líniu o reštriktívnom prieskume rozhodnutí všeobecných súdov, ktorá pretrvala až do konca tretieho funkčného obdobia.⁴⁹ Z toho vyplýva, že intenzívny, dôsledný a konzistentný prieskum rozhodnutí všeobecných súdov a ich ústavných povinností nikdy nebol zo strany ústavného súdu realizovaný. Kultúra ochrany základných práv a slobôd na všeobecných súdoch nestihla vôbec vzniknúť a nie sa ešte aj rozvíjať. Povedané motoristickou terminológiou: ústavný súd stál od začiatku „na brzde“ ochrany individuálnych práv a slobôd namiesto toho, aby pridal plyn až „nadoraz“ a postupne spomaľoval.

Všeobecné súdy nikdy neboli s judikatúrou ústavného súdu vo vzťahu k právam a slobodám reálne konfrontované, preto zdržanlivý prístup voči všeobecnému súdnictvu je nesprávnou stratégiou ako zabezpečiť efektívnejšiu ochranu práv a slobôd.⁵⁰ Práve konflikt medzi ústavným súdom a všeobecným súdnictvom mohol priniesť efektívnejšiu a vyššiu kultúru ochrany ľudských práv, ak by mali všetci zainteresovaní

⁴⁸ Dôkazom sú prípady flagrantného porušovania základných práv a slobôd zo strany orgánov verejnej správy či samospráv: napr. zákaz zhromaždenia pre absenciu povolenia zo strany správcu cestnej komunikácie aj napriek zneniu čl. 29 ústavy, ktorý výslovne zakazuje akékoľvek povolenia pri organizácii zhromaždenia (<https://www.cas.sk/clanok/529987/vychodniari-chceli-v-bratislave-zablokovat-priechod-pred-autobusovou-stanicou-zakaz-protestu/>; 20.9.2018) či zákaz zhromaždenia pre dôvody, ktorý zákon o zhromažďovaní práve ani nepozná; (<https://hornyzepln.korzar.sme.sk/c/20892270/primator-zakazal-kotlebovom-verejny-miting-v-snine.html>) (20.9.2018).

⁴⁹ Por. uznesenie sp. zn. IV. ÚS 254/2018, časť II.2.

⁵⁰ Dôležitým rozhodnutím v nedávnej dobe v tejto oblasti predstavuje uznesenie sp. zn. PLz. 1/2018, ktorým plénum ústavného súdu zjednotilo svoju judikatúru pri sťažnostiach proti najvyššiemu súdu a jeho interpretácii viacerých dovolacích dôvodov podľa CSP, ktorá spočívala v zákaze ich kumulácie (§ 420 a § 421 CSP). Plénum tento reštriktívny prístup zrušilo.

úprimný záujem na ochrane ľudských práv.⁵¹ Aj v tejto oblasti je možné dúfať v zmenu, čo sa určite odzrkadlí aj vo väčšej variabilite judikatúry ústavného súdu.

Druhý ústavný súd sa okrem porušení čl. 46 ústavy (najväčšiu časť agendy tvorili prietahy v konaní) ochrane iných práv a slobôd venoval len výnimočne a spravidla vtedy, ak vo veci nekonali všeobecné súdy. Tak napr. poskytol ochranu právu na prístup k verejným funkciám (nález II. ÚS 5/03) či ochrane súkromia (nález III. ÚS 204/02). Ale vyskytujú sa aj výnimky z reštriktívneho vnímania prieskumnej úlohy ústavného súdu vo vzťahu ku všeobecným súdom: ústavný súd ochránil osobnú slobodu (nález II. ÚS 18/03) alebo zhromažďovacie právo (nález I. ÚS 193/03), no ide o ojedinelé prípady. Ochrana osobnej slobody začala naberať na intenzite od roku 2006 a odvtedy tvorí viditeľnú časť agendy ústavného súdu v konaní o ústavných sťažnostiach.

Tretí ústavný súd kontinuálne nadviazal na limitovaný prieskum vo vzťahu ku všeobecným súdom, z ktorého postupom času začal zmierňovať vo viacerých oblastiach. Od roku 2007 je možné zaznamenať zvýšenú ochranu preferencie vôle zmluvných strán v súkromnom práve (agenda prvého senátu: I. ÚS 242/07, I. ÚS 640/2014, I. ÚS 184/2015); prelamovanie pravidla *nemo plus iuris* pri nadobúdaní vlastníckeho práva (opäť agenda prvého senátu: I. ÚS 549/2015, I. ÚS 239/2016, I. ÚS 726/2016 či I. ÚS 460/2017), zvýšenú mieru ochrany osobnej slobody (IV. ÚS 227/09, IV. ÚS 228/2013, I. ÚS 47/2013)⁵² a ochranu slobody prejavu (pilotný nález II. ÚS 152/08 a potom ďalšie IV. ÚS 284/2012, IV. ÚS 492/2012, III. ÚS 104/2017, III. ÚS 385/2012). Okrem týchto oblastí v konaní podľa čl. 127 ústavy sa vyskytujú len ojedinelé výnimky (v poslednom čase ochrana práv maloletých detí), ktoré by nesúviseli s právom na spravodlivý súdny proces, čo je nepochybne škoda.

Aj keď má judikatúra tretieho ústavného súdu v konaní o ústavných sťažnostiach ďaleko od ideálu, ide o isté zlepšenie v porovnaní s aktivitou druhého ústavného súdu. Rozhodovacia činnosť tretieho ústavného súdu tak z hľadiska (dis)kontinuity predstavuje skôr kontinuitu (v prvej polovici

⁵¹ Toto tvrdenie neplatí len v práve ale aj v športe. Napr. prvý letný olympijský víťaz zo Slovenska J. Pribilinec pozitívny konflikt so svojim trénerom považoval za najdôležitejší komponent svojho úspechu – zisku zlatej medaily v Soule v roku 1988; por. „Bez konfliktu niet úspechu.“ Denník Šport z 21.9.2018, s.9; prístupné aj na: <https://sport.aktuality.sk/c/357087/jozef-pribilinec-bez-konfliktu-niet-uspechu/> (27.9.2018).

⁵² Za posledných päť rokov zo 673 návrhov na porušenie rôznych aspektov čl. 17 ústavy, ústavný súd vyhovel v 60 prípadoch. Por. Ochrana ústavnosti a Ústavy Slovenskej republiky v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky. Prehľad rozhodovacej a ďalšej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky za rok 2017. Košice: 2018, s. 34.

funkčného obdobia), ale zároveň aj malé prvky diskontinuity, ktorá sa prejavila väčšou vôľou preskúmať rozhodnutia všeobecných súdov. Avšak stále ide o nedostatočnú aktivitu. Aj v tomto smere existuje veľký priestor na zlepšenie, ktorý je otvorený pre štvrtý ústavný súd.⁵³

Okrem kvalitatívnej analýzy kontinuity či diskontinuity v niektorých oblastiach rozhodovacej činnosti tretieho ústavného súdu som venoval pozornosť aj krátkej kvantitatívnej analýze. V tabuľke č. 1⁵⁴ uvádzam počet ústavných sťažností, ktoré v danom roku prišli na ústavný súd od zavedenia ústavnej sťažnosti do ústavného poriadku. Z uvedenej štatistiky som vylúčil tzv. hromadné sťažnosti, ktoré v niektorých rokoch predstavovali drvivú časť návrhov podľa čl. 127 ústavy. Číslo v zátvorke predstavuje počet ústavných sťažností po odpočítaní hromadných návrhov za príslušný rok. V druhom stĺpci uvádzam počet ústavných sťažností, ktorým ústavný súd vyhovel (aj čiastočne, resp. v časti). Tretí stĺpec je percentuálna úspešnosť sťažovateľom v príslušnom roku. Účelom je zistiť, či prišlo k nárastu alebo poklesu v skúmaných kategóriách počas dvoch generácií ústavných sudcov z hľadiska (dis)kontinuity.

Uvedomujem si, že štatistika nie je perfektná aj kvôli tomu, že (i) mnoho sťažností bolo rozhodnutých iný rok, ako bol ich nápad a (ii) štatistiky vedené do roku 2010 nie sú veľmi presné, nakoľko sme vychádzali len z vyhladaných rozhodnutí na webstránke ústavného súdu. Avšak aj napriek tomu tabuľka predstavuje solídny základ pre informáciu o kontinuite či diskontinuite v rozhodovacej činnosti dvoch ústavných súdov.

Tabuľka č. 1

Rok	Počet podaných sťažností	Vyhovujúce nálezy	Percentuálna úspešnosť
2002	845	43	5,1%
2003	1076	228	21,2%
2004	1302	395	30,3%
2005	1256	465	37%
2006	1239	444	35,8%
2007	1423	332	23,3%

⁵³ Pre čiastočný návod na zlepšenie por. aj LALÍK, T.: *Ústavný súd a dobiehanie judikatúry ESLP*. Justičná revue, 62, 2010, č. 5, s. 610-612.

⁵⁴ Za pomoc pri vypracovaní tabuľky vďačím Mgr. Romanovi Lysinovi, ktorý zaobstaral všetky relevantné informácie. Od roku 2012 sme však relevantné údaje o hromadných sťažnostiach nevedeli získať, takže som sa musel obrátiť na ústavný súd. Pracovníci Kancelárie ústavného súdu tieto údaje od roku 2012 do roku 2017 promptne zaobstarali, za čo im patrí vďaka.

2008	35 452 ⁵⁵ (1569)	403	25,7%
2009	1608	370	23%
2010	6834 ⁵⁶ (1869)	311	16,6%
2011	4197 ⁵⁷ (3181)	318	10%
2012	16 242 ⁵⁸ (2628)	272	10,4%
2013	23 811 ⁵⁹ (2634)	288	10,9%
2014	17 700 ⁶⁰ (2661)	331	12,4%
2015	16 776 ⁶¹ (2541)	323	12,7%
2016	15 155 ⁶² (2350)	338	14,4%
2017	2342 ⁶³ (2325)	379	16,3%

Zdroj: Ochrana ústavnosti a Ústavy Slovenskej republiky v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky za roky 2010-2017; webstránka ústavného súdu a štatistiky Kancelárie ústavného súdu.

Vo vzťahu k celkovému počtu ústavných sťažností, ktoré každý rok na ústavný súd prišli, si je možné všimnúť nasledovné. Počet ústavných sťažností každým rokom rástol. Extrémne čísla s výnimkou hromadných návrhov sme zaznamenali v roku 2011, keď počet ústavných sťažností prekročil hranicu 3000 ročne, čo je neúmerne vysoký počet. Inak počet sťažností osciluje zhruba okolo 2500 ročne, čo je aj tak vysoký počet v porovnaní s nápadom, ktorému čelil druhý ústavný súd. Celkovo sa tak počet ústavných sťažností v priebehu skúmaného časového obdobia od roku 2002 do roku 2017 zvýšil skoro o 100%.

Z hľadiska úspešnosti ústavných sťažností si môžeme všimnúť, že počet vyhovujúcich nálezov zostáva konštantný a pohybuje sa nad 300 ročne. Len v období 2012-2013 klesol pod túto hranicu. Naopak v období 2005-2006 bol počet vyhovujúcich nálezov vyšší ako 400. Netreba však zabúdať, že dôležitú agendu tvorili aj tvoria zbytočné prietahy v konaní.

Čo sa týka úspešnosti jednotlivých sťažovateľov, tak najvyššia miera úspešnosti bola na začiatku rozhodovacej činnosti ústavného súdu podľa čl. 127 ústavy. V niektorých rokoch úspešnosť presahovala až 30%, čo je z komparatívneho ústavného práva zaiste rekord. Úspešnosť sa však týkala prietahov v konaní, ktoré tvorili podstatnú časť agendy druhého ústavného

⁵⁵ Z čoho 33 883 podala AK Lawyers Partners, a.s..

⁵⁶ Z čoho 4965 podala AK Lawyers Partners, a.s..

⁵⁷ Z čoho 1016 podala AK Lawyers Partners, a.s..

⁵⁸ Z čoho bolo 13 614 hromadných sťažností.

⁵⁹ Z čoho 21 177 sťažností bolo hromadných.

⁶⁰ Z čoho 15 039 bolo hromadných sťažností.

⁶¹ Z čoho 14 235 sťažností bolo hromadných.

⁶² Z čoho 12 805 bolo hromadných sťažností.

⁶³ Z čoho 17 bolo hromadných sťažností.

súdu v konaní o ústavných sťažnostiach. Postupne úspešnosť začala klesať, aby sa v posledných rokoch ustálila tesne nad 10% (v roku 2017 to bolo 16%), čo stále predstavuje relatívne slušný počet.

POLITICKÉ VÄČŠINY A ÚSTAVNÉ SÚDY

Osobitne zaujímavým sa javí porovnanie druhého a tretieho ústavného súdu v oblasti vnímania ich rozhodnutí očami politickej väčšiny daného okamihu či interakcie s politickým svetom.⁶⁴ Špeciálne ma zaujala otázka ako často bol ústavný súd schopný rozhodnúť politicky citlivú vec takým spôsobom, že politická väčšina okamihu s ňou nebola spokojná. Takéto rozhodnutie je znakom politickej sily a vyzretosti ústavného súdu, keď táto inštitúcia je schopná sa vzoprieť v určitých okamihoch dominantnému (politickému) názoru a snaží sa dostať do pozície spolurozhodovania o spoločensky dôležitých otázkach. Je to zaiste legitímne, pretože aj ústavný súd je spolutvorcom politiky v štáte⁶⁵, pretože dotvára ústavu svojou rozhodovacou činnosťou, čím sa stáva nielen ďalším legislatívnym centrom v štáte, ale aj súčasťou ústavodarnej moci.⁶⁶ Práve odlišný názor ústavného súdu od väčšinového názoru v spoločnosti či politike robí z neho dôležitú inštitúciu v štáte. Je to práve antiväčšinová pozícia⁶⁷, ktorá často vytvára legitimitu (a podstatu existencie) ústavného súdnictva, ktorého predstavitelia nie sú volení a sú nezávislí od volených mocí v štáte. V opačnom prípade, teda ak by sudcovia boli volení, neboli by protisilou politickým mociam v štáte a stali by sa nadbytoční.⁶⁸ Na druhej

⁶⁴ Pod politickou väčšinou budeme rozumieť väčšinu v parlamente ako aj vo vláde. Politické presvedčenie prezidenta je v tomto prípade irelevantné.

⁶⁵ K tomu napr. ROSANVALLON, P.: *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s.227-247; SHAPIRO, M.: *Courts: A Comparative and Political Analysis*. University of Chicago Press, 1986. s. 63.

⁶⁶ Por. PASQUINO, P.: *A Political Theory of Constitutional Democracy. On Legitimacy of Constitutional Courts in Stable Liberal Democracies*. Straus Working Paper 04/13, s.14-15 a s. 25; prístupné na: <http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/siwp/WP4Pasquino.pdf> (18.9.2018). Z judikatúry ústavného súdu je možné spomenúť napr. uznesenie sp. zn. I. ÚS 39/93 či uznesenie sp. zn. PL. ÚS 4/2012.

⁶⁷ Literatúra v tejto oblasti je bohatá v angloamerickej ako aj kontinentálnej právnej kultúre; por. BICKEL, A.: *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*. New Haven : Yale University Press, 1962, s. 68 – 69; BUEMERT, R.: *Audiat et altera pars: Justice Constitutionnelle et decision democratique dans la pensee de Hans Kelsen*. In: *La controverse sur <<le gardien de la Constitution>> et la justice constitutionnelle*. Kelsen contre Schmitt. Paríž: Pantheon-Assas, 2007, s.138 – 140.

⁶⁸ Tak napr. PASQUINO, P.: *A Political Theory of Constitutional Democracy. On Legitimacy of Constitutional Courts in Stable Liberal Democracies*. Straus Working Paper 04/13, s.18, pozn. č. 68; prístupné na: <http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/siwp/WP4Pasquino.pdf> (18.9.2018).

strane ústavný súd nemôže byť *a priori* a za každých okolností proti väčšinovému politickému rozhodnutiu, čo by bolo absurdné a nereálne.

Za ukazovatele politickej citlivosti považujem nasledovné faktory: dôležitosť danej veci pre politickú väčšinu v podobe reformy (zdravotníctvo, súdnictvo, školstvo); publicitu daného rozhodnutia (v médiách či doktríne) a nakoniec aj legislatívnu reakciu politických mocí na rozhodnutie ústavného súdu; či väčšina rozhodnutie ústavného súdu rešpektovala alebo nie.⁶⁹ Samozrejme výber rozhodnutí nie je a ani nemôže byť úplný vzhľadom na kvalitatívnu stránku predmetu skúmania.

Pred samotnou analýzou sa ukazuje aj ďalší zaujímavý faktor: zloženie politickej väčšiny a ústavného súdu bolo počas druhého a tretieho funkčného obdobia takmer stabilné. Pri druhom ústavnom súde sudcovia rozhodovali veci tej politickej väčšiny (koalícia SDKÚ, SMK, SDL, SOP, resp. KDH a ANO), ktorá ich do funkcií v roku 2000 nominovala. Pri treťom ústavnom súde sudcov do funkcií nominovala koalícia SMER-SR, SNS a HZDS, pričom s jedinou výnimkou (jún 2010 až marec 2012) bola politická väčšina v NR SR či vláde podobná. Záver je jasný, tak druhý ako aj tretí ústavný súd mali podobné auditórium politickej väčšiny – to, ktoré ich aj do funkcií nominovalo (opomínajúc výber prezidenta), čo robí analýzu relevantnou.

Druhý ústavný súd rozhodol len niekoľko málo politicky citlivých návrhov. Predovšetkým ide o reformu zdravotníctva (PL. ÚS 38/03), posudzovanie antidiskriminačného zákona (PL. ÚS 8/04) či zriadenie komisie NR SR na kontrolu činnosti NBÚ (PL. ÚS 6/04). Reformu zdravotníctva ústavný súd posúdil v súlade s politickými očakávaniami politickej väčšiny. Podobne môžeme hodnotiť aj zákaz pozitívnej diskriminácie.⁷⁰ Pri neústavnosti komisii NR SR je však jednoznačne vidieť nespokojnosť delegovaného ústavodarcu s výsledkom rozhodnutia ústavného súdu, pretože nález prekonal ústavným zákonom č. 254/2006 Z.z. Na druhej strane mnohé politicky citlivé veci druhý ústavný súd nerozhodol: potratový návrh (PL. ÚS 12/01) či zákon o preukazovaní pôvodu majetku (PL. ÚS 29/05) a rozhodoval o nich až tretí ústavný súd. Osobitne zarážajúca je dĺžka konania potratového návrhu, ktorý druhý ústavný súd nerozhodol počas celej doby svojho funkčného obdobia. Celkovo z obdobia

⁶⁹ Aj keď som si plne vedomý problematikosti tohto záveru, vzhľadom na veľké množstvo premenných, ktoré môžu viesť k nerešpektovaniu rozhodnutia ústavného súdu (napr. slabé odôvodnenie, názory verejnosti, politický oportunizmus atď.), následný vývoj právnej úpravy je podľa môjho presvedčenia dostatočný ukazovateľ, že politické elity závery súdu nezdieľajú.

⁷⁰ Z ďalšieho vývoja legislatívnej úpravy antidiskriminačného zákona (zákon č. 85/2008) je však vidieť nespokojnosť s rozhodnutím ústavného súdu. Novela však bola prijatá neskôr a inou politickou väčšinou.

druhého ústavného súdu zostalo množstvo neskončených vecí v konaní o súlade právnych predpisov, ktoré musel tretí ústavný súd rozhodovať až do roku 2010.⁷¹

Zaujímavou otázkou je úroveň platov sudcov a jeho ústavná ochrana. Druhý ústavný súd zaujal benevolentný prístup k snahám politickej väčšiny zmraziť platy sudcom všeobecných súdov ale aj sudcom ústavného súdu. V uznesení PL. ÚS 52/99 uviedol, že ústava ani medzinárodné dohovory negarantujú plat sudcom a ten môže kolísať v závislosti od externých kritérií či hospodárskej situácie štátu. Platy sudcov sú určené na úrovni zákona a nie ústavy.⁷² Týmto uznesením ústavný súd vyhovel politickej väčšine. Tretí ústavný súd však v sérii svojich rozhodnutí prekonal tieto závery (PL. ÚS 12/05, PL. ÚS 99/2011 či PL. ÚS 27/2015) a pre zásahy do platov sudcov požaduje splnenie pomerne prísneho testu (odôvodnenosť, dočasnosť a zákaz svojvôle).⁷³

Dokonca v ostatnom náleze sp. zn. PL. ÚS 27/2015 sa tretí ústavný súd explicitne vyhranil voči prístupu druhého ústavného súdu keď uviedol, že právny názor druhého ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 52/99 je „prejav extrémne formalistického výkladu ústavy, ktorý je v materiálnom chápaní ochrany ústavnosti zjavne neakceptovateľný“ (časť III. nálezu). Celkom prirodzene týmito nálezmi išiel tretí ústavný súd proti názorom politickej väčšiny, ktorá sa viackrát snažila zmrazovať platy sudcom. V otázke platov sudcov tak tretí ústavný súd zaznamenal výrazný pokrok oproti prístupu druhého ústavného súdu.

Politickú citlivosť návrhov, ktoré sa ocitli pred tretím ústavným súdom, nie je možné ignorovať, ba môžeme hovoriť o náraste v tejto oblasti. Zjavne v neprospech politickej väčšiny ústavný súd rozhodol viacero prípadov: zrušenie špeciálneho súdu (PL. ÚS 17/08), neústavnosť zákona o preukazovaní pôvodu majetku (PL. ÚS 29/05), zákaz zisku pre zdravotné poisťovne (PL. ÚS 3/09), jednorazové opatrenia pri vyvlastňovaní pozemkov určených na stavbu diaľnic (PL. ÚS 19/09), zvýhodnenie štátu v exekučných veciach (PL. ÚS 111/2011). V rozhodovacej činnosti ústavného súdu nájdeme aj také rozhodnutia, ktoré boli v súlade

⁷¹ V roku 2007 to bola jedna vec, v roku 2008 mal päť plenárnych vecí, v roku 2009 štyri veci, v roku 2010 jednu vec po svojom predchodcovi. Teda dosť veľa času a energie musel tretí ústavný súd venovať agende, ktorú mal vyriešiť druhý ústavný súd nehovoriac o množstve ústavných sťažností, ktoré po ňom zostali.

⁷² Pre úplnosť treba dodať, že toto uznesenie nadväzuje na uznesenie prvého ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/94.

⁷³ Krátky komentár k tomuto nálezu por. ĽALÍK, T. – BARANÍK, K. – DRUGDA, Š.: *Developments in Slovak Constitutional Law: The Year 2015 in Review*. Prístupné na: <http://www.icconnectblog.com/2016/07/developments-in-slovak-constitutional-law/> (27.9.2018).

s očakávaniami politickej väčšiny. Ide o reformu súdnictva (PL. ÚS 102/2011), platy zdravotných sestier (PL. ÚS 13/2012), zásada trikrát a dosť (PL. ÚS 6/09), zmena formy voľby kandidáta na generálneho prokurátora (PL. ÚS 95/2011), ústavnosť daňových licencií (PL. ÚS 14/2014) či potvrdenie zrušených amnestií a milostí (PL. ÚS 7/2017).⁷⁴

Za osobitnú pozornosť stojí judikatúra ústavného súdu v menovacích právomociach prezidenta. Túto judikaturu môžeme zaradiť do oboch kategórií: v neprospech politickej väčšiny konkrétneho obdobia (PL. ÚS 14/06, PL. ÚS 4/2012), pretože rozhodnutia posilňujú postavenie prezidenta na úkor iných ústavných orgánov, ale môžeme ju zaradiť aj na opačnú časť spektra – posilnenie momentálnej politickej väčšiny (PL. ÚS 45/2015).

Z tejto krátkej analýzy vyplýva, že druhý ústavný súd bol podstatne menej aktívny v politicky citlivých návrhoch a s výnimkou komisie NR SR buď rozhodol v prospech politickej väčšiny alebo rozhodovanie nechal na pleciach tretieho ústavného súdu. Tretí ústavný súd bol pri rozhodovaní aktivistickejší a zaznamenal som viac rozhodnutí, v ktorých sa nestotožnil s názormi politickej väčšiny. Môžeme badať istý posun v judikatúre a snahu vydobýť si väčší politický priestor pre výkon svojich právomocí v štáte. Na druhej strane do úplne otvoreného konfliktu s politickou väčšinou sa tretí ústavný súd zatiaľ nepustil napr. atrahovaním si určitej právomoci či viacnásobným konštatovaním protiústavnosti v totožných podmienkach v konaní o súlade právnych predpisov.

Čiastočné vysvetlenie pasivity druhého ústavného súdu voči politickým elitám doby ponúka aj následný vývoj kariérneho postupu niektorých sudcov ešte počas ich funkčného obdobia na ústavnom súde. Pri druhom ústavnom súde bol badateľný odchod troch sudcov na právnické pozície do zahraničia. Na tom by nebolo nič zlé, ak by ich nenominovala vláda – teda samotná politická väčšina. Sám predseda ústavného súdu J. Mazák niekoľko mesiacov pred skončením funkcie (október 2006) odišiel na pozíciu generálneho advokáta na Súdnom dvore EÚ. O túto funkciu sa uchádzal už skôr pred možnou zmenou vlády (čo sa aj v lete 2006 stalo), takže už v marci 2006 ho na ňu vláda navrhla. Rovnako je možné spomenúť aj odchody dvoch sudcov (D. Švábyho a J. Klučku) v roku 2004 na Súdny dvor EÚ. Je zaujímavé, že vláda nominovala až troch sudcov ústavného súdu na Súdny dvor EÚ *pocas* ich funkcie. Takýto odchod počas funkčného obdobia na prestížnejšiu funkciu na nadnárodný súd mohol byť odmenou

⁷⁴ Viacero rozhodnutí ústavného súdu sa nestretlo so žiadnou (či minimálnou) odozvou, a preto sa nedajú jednoznačne určiť politické dôsledky týchto rozhodnutí – napr. povolenie potratov PL. ÚS 12/01; zrušenie asperačnej zásady PL. ÚS 106/2011; príemer známok potrebný na štúdium na gymnáziu PL. ÚS 11/2013; volebné veci (PL. ÚS 6/08, PL. ÚS 18/2014, PL. ÚS 2/2016); dirimácia vo vnútri ústavného súdu (PL. ÚS 8/2013), referendum (PL. ÚS 24/2014).

za rozhodnutia vydané v prospech vtedajšej politickej väčšiny. Je zaujímavé, že tieto odchody neboli predmetom verejnej kritiky v relevantnom čase ani v odbornej verejnosti a nespomínajú sa ani dnes, kedy sa chce vytvoriť nový model výberu kandidátov na sudcov ústavného súdu.

Pri treťom ústavnom súde podobné príklady zatiaľ absentujú, ale bude zaujímavé sledovať kam povedú kroky niektorých sudcov po skončení ich funkčného obdobia.

Záver

Príspevok reflektoval pomerne dlhé časové rozpätie dvoch generácií ústavných sudcov. Vzhľadom na svoj charakter celkom iste nejde o uspokojivé, resp. úplné zhodnotenie celého obdobia. Aj napriek tomuto hendikepu, príspevok hodnotí niekoľko vybraných oblastí rozhodovacej činnosti dvoch ústavných súdov a vzájomne ich porovnáva. Za prvý predmet skúmania som si zvolil niekoľko aspektov konania o súlade právnych predpisov: aktívna legitímácia, predmet prieskumu, výroková kultúra a dočasné pozastavenie účinnosti právneho predpisu. Ak mám prejsť k zjednodušenému záveru, tak sa zdá, že v tejto oblasti prevláda kontinuita s výnimkou aktívnej legitímácie tzv. poverených osôb.

Ako druhý predmet skúmania mi poslúžilo konanie o ústavných sťažnostiach – jadro kompetencie ústavného súdu pri individuálnej ochrane ľudských práv. Aj v tejto oblasti až na malé výnimky dominuje kontinuita tretieho ústavného súdu s rozhodovacou činnosťou druhého ústavného súdu a pasívny prístup k ochrane práv a slobôd, ktorých prieskum sa orientuje spravidla výlučne do roviny procesného práva. Avšak istý kvalitatívny posun nastal. Pri štatistických ukazovateľoch prevažuje diskontinuita charakterizovaná nepriamou úmerou: zvýšenie počtu ústavných sťažností a nižšia úspešnosť sťažovateľov. Vysvetlením tohto javu môže byť menej sťažností na zbytočné prietahy v konaní.

Najväčšiu diskontinuitu medzi druhým a tretím ústavným súdom badať vo vzťahu k aktuálnej politickej väčšine, kde medzi druhým a tretím ústavným súdom panovali podobné podmienky. Tretí ústavný súd však ukázal väčšiu snahu presadiť svoj vlastný názor proti názoru politickej väčšiny. Aj keď v rozhodovacej činnosti tretieho ústavného súdu zostalo veľa rozhodnutí, ktoré „potešili“ politickú väčšinu, počet nálezov, kde ju ústavný súd „zarmútil“, výrazne stúpol v porovnaní s druhým ústavným súdom. Tento trend je možné pripísať väčšej odvahe, aktivizmu a asertivite ústavného súdu voči politickým špičkám, čo je možné vo všeobecnosti hodnotiť kladne. Ústavný súd totiž nemôže byť „pečiatkovačia inštitúcia“ politickej väčšiny.

Aj napriek tomuto konštatovaniu zostáva značný priestor pre rozvoj judikatúry (osobitne vo vzťahu k základným právam a slobodám), ktoré tento príspevok identifikuje. Zostáva veriť, že práve štvrtý ústavný súd si zastane svoje miesto a prinesie nový vietor do ochrany základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb.

Analýza miery súdneho prieskumu v konaní správneho súdu o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy v kontexte relevantnej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky

doc. JUDr. Tibor Seman, PhD.

*Katedra ústavného práva a správneho práva
Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach*

Abstrakt

Správny súd v súdnom konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy skúma štyri podmienky. Rozhodnutia, vydané cudzími orgánmi verejnej správy, formálne môžu vyzerat' zákonne, bez náznaku arbitrárnosti, s presvedčivým odôvodnením. Avšak v skutočnosti kvalita procesu, ktorý predchádzal ich vydaniu, nemusí plne zodpovedať pravidlám spravodlivého procesu. Príspevok analyzuje oprávnenia súdu smerujúce k zisteniu, či v skutočnosti odporca postupom cudzieho orgánu verejnej správy mal alebo nemal odňatú možnosť zúčastniť sa na konaní, v kontexte so súvisiacim judikátom Ústavného súdu Slovenskej republiky. Príspevok analyticky odhaľuje úskalia limitácie prieskumnej právomoci správneho súdu rozhodnutím ústavného súdu, zároveň poukazuje na riziko, keď odôvodnenie cudzieho orgánu verejnej správy, navonok deklarujúce dodržanie zákonného postupu, nezodpovedá reálnemu priebehu konania, predchádzajúceho vydaniu dotknutého rozhodnutia, teda procesu, v ktorom sa rozhodovalo o povinnosti odporcu.

Abstract

The administrative court examines four conditions in the judicial proceedings of enforceability of the decision of the foreign authorities of public administration. Decisions issued by foreign authorities of public administration formally can look legitimate, no hint of arbitrariness, with convincing reasoning. However, in fact, the quality of the process that preceded their issuance does not have to fully comply with the rules of a fair trial. The contribution analyzes the court's authority to find out whether or not the defendant has, in fact, had the opportunity to take part in the proceedings in the context of the related decision of the Constitutional Court of the Slovak Republic. The contribution analytically reveals the difficulty of limitation of the survey power of the administrative court by a decision of the Constitutional Court, at the same time, refers to the risk if the reasoning of a foreign public administration body, externally declaring compliance with the legal process, does not correspond to the actual course

of the proceedings, which preceded the adoption of the decision in question, that is, the process in which the respondent's duty was decided.

Úvod

Slovenská republika je demokratický a právny štát, takto charakterizovaný prvou vetou prvého odseku prvého článku Ústavy Slovenskej republiky. Nevylúčiteľným prvkom právneho štátu je existencia správneho súdnictva, chápaného predovšetkým a spravidla aj najvšeobecnejšie ako možnosť súdneho preskúmania rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. V Slovenskej republike je od 1. júla 2016 účinný zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, ktorý po päťdesiatich rokoch predstavuje nový procesný predpis pre oblasť správneho súdnictva, aktuálne iba jedenkrát novelizovaný.¹ Súdne konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy nepredstavuje ani nový a dokonca ani typovo najcharakteristickejší okruh konaní v správnom súdnictve, keďže pre správne súdnictvo je typický prieskum rozhodnutia a postupu orgánu verejnej správy v širokej škále hmotnoprávných a procesnoprávných ustanovení. Existujú však rozhodnutia, vydané orgánmi verejnej moci či verejnej správy v zahraničí, pričom sledované účinky majú nastať v Slovenskej republike. Aktuálne môžeme takéto rozhodnutia cudzích orgánov deliť na dve skupiny. Prvou skupinou sú rozhodnutia, vykonateľné na Slovensku bez potreby uskutočnenia osobitného konania o ich správnosti či zákonnosti, a druhou skupinou sú rozhodnutia, vykonateľné na Slovensku až po súdnom konaní o ich vykonateľnosti. Rozhodnutia cudzích orgánov verejnej správy sú vydávané na základe zahraničných hmotnoprávných aj procesnoprávných úprav a tie môžu, ale nemusia mať rovnakú či podobnú povahu ako hmotnoprávne a procesnoprávne inštitúty slovenských vnútroštátnych predpisov.²

¹ Ide iba o drobnú novelizáciu, vykonanú s účinnosťou od 1. mája 2017 zákonom č. 88/2017 Z.z., týkajúcu sa 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 priberie 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. Počas dvojročnej účinnosti Správneho súdneho poriadku sa iná novelizácia neuskutočnila.

² Spomínané rozhodnutia cudzích orgánov verejnej správy budú zrejme najpočetnejšie európskeho pôvodu, no nie je vylúčené konanie o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy akéhokoľvek štátu sveta. Zároveň nebude predmetom príspevku otázka reciprocitu vo vzájomnom vzťahu medzi štátmi a eventuálnej vykonateľnosti rozhodnutí slovenských orgánov verejnej správy kdekokoľvek v zahraničí. Tiež nebudeme

Ideálnym stavom by bolo, ak by správne súdy nemuseli zrušovať rozhodnutia orgánov verejnej správy, pretože tie by zákony dodržiavali.³ No aj tak by správne súdnictvo malo opodstatnenie ako permanentná možnosť skontrolovať činnosť a výsledky činnosti verejnej správy súdnictvom, teda od verejnej správy oddelenou a zároveň silnou mocou v štáte. Aj pre správne súdnictvo je v zásade platná časť myšlienky Ericha Kästnera, že „chyby majú svoju hodnotu...“,⁴ pretože odhalenie chyby má viesť k náprave, ponaučeniu a zlepšeniu. Teda, kontrolná „ruka“ súdnej moci je zmysluplná aj preto, aby moc orgánov verejnej správy v rámci zákona neostala nekontrolovateľná. „Medzi najcennejšie črty americkej demokracie patrí princíp del'by moci (*separation of powers*) a mechanizmus brzd a protiváh (*checks and balances*), ktoré sú zakotvené v obsahu Ústavy USA a rozdeľujú štátnu moc medzi moc zákonodarnú (*legislative*), moc výkonnú (*executive*) a moc súdnu (*judiciary*). Tieto ústavné princípy zabezpečujú nielen nezávislosť súdnej moci, ale aj jej pozoruhodnú silu.“⁵

Inštitucionálne modely demokracie môžu byť mnohoraké,⁶ dôležité je, aby boli funkčné a permanentne prinášali očakávaný efekt. Isto, del'ba moci a v jej rámci vplyv súdnictva na verejnú správu nie je výsadou iba Slovenska či štátov Európy. Na druhej strane je vhodné spomenúť, že súdna moc nie je iba výsadou štátov s vyspelou či menej vyspelou demokraciou.

skúmať, či a ktorý zahraničný orgán má kompetenciu rozhodovať o vykonateľnosti rozhodnutí slovenských orgánov verejnej správy v zahraničí.

³ Zo súdnej praxe vieme, že správne súdy v správnom súdnictve zrušovali a zrušujú množstvo administratívnych rozhodnutí, ktoré prvostupňový aj druhostupňový správny orgán považovali za zákonné. Ale správne súdy zrušia administratívne rozhodnutia iba vtedy, ak je podaná žaloba v správnom súdnictve.

⁴ SIEBER, H.: *Der Kobra Effekt*. Stuttgart München : Deutsche Verlags-Anstalt GmbH, 2001, ISBN: 3-421-05562-9, s. 11. (Horst Siebert, nemecký pedagóg, od roku 1977 do roku 2007 profesor na univerzite Leibniz v Hannoveri.) „*Irrtümer haben ihren wert...*“ („Chyby majú svoju hodnotu...“), celý výrok znie „**Irrtümer haben ihren Wert, jedoch nur hier und da, nicht jeder, der nach Indien fährt, entdeckt Amerika.**“, teda „Chyby majú svoju hodnotu, ale iba tu a tam, nie všetci, ktorí cestujú do Indie, objavujú Ameriku.“ **Erich Kästner** (1899 - 1974), novinár a prozaik, jeden z najznámejších nemeckých spisovateľov 20. storočia.

⁵ UNITED STATES EMBASSY: *How U.S. Courts Work (Ako pracujú americké súdy)*. Vienna : Regional Program Office, Public Affairs Section Embassy of the United States of America, 2000, s. 1. O administratívnych súdoch viď bližšie na s. 8 - 9 citovaného diela. Širšie súvislosti k otázkam demokracie viď napr. v diele JANDA, K. – BERRY, J. – GOLDMAN, J: *The Challenge of Democracy Government in America. Second Edition*. Boston : Hough Mifflin Company, 1989, Library of Congress Catalog Card Number 88-81336, ISBN: 0-395-43292-8.

⁶ V diele JANDA, K. – BERRY, J. – GOLDMAN, J: *The Challenge of Democracy Government in America. Second Edition*. Boston : Hough Mifflin Company, 1989, Library of Congress Catalog Card Number 88-81336, ISBN: 0-395-43292-8 sa autori inštitucionálnym modelom demokracie dopodrobna venujú na s. 43 až 53.

Zásadne, ani neskúmajúc, kto konkrétne reprezentuje súdne orgány v tom - ktorom štáte, súdna moc existuje tam, kde sú určované akékoľvek pravidlá a bez ohľadu na uprednostňovanú ideológiu.⁷

Cieľom príspevku je skúmať a analyzovať aspekty súdneho konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy s dôrazom na mieru súdneho prieskumu v konaní slovenských správnych súdov, zohľadňujúc zákonom ustanovený rozsah predmetu preskúmania.

I. Súdne konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy

I.1 Prečo je dôležité uskutočniť konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy?

Konanie správneho súdu o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy nie je tým najtypickejším, respektíve najcharakteristickejším pre správne súdnictvo. Napriek tomuto faktu, nemožno pochybovať o správnosti zaradenia tohto typu konania do oblasti súdnej moci, ktorá nezávisle a objektívne posúdi podmienky pôsobenia rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy v Slovenskej republike. Veď štátu, zaiste, nemôže byť ľahostajné, aké rozhodnutie má alebo nemá účinky na našom území. Položme si ako jednoduchý príklad otázku, či môže byť na Slovensku vykonateľné rozhodnutie orgánu iného štátu, ukladajúce peňažnú povinnosť vyplývajúcu výlučne zo vzťahu manželstva troch osôb, keď sme si vedomí, že manželstvo viac ako dvoch osôb slovenské právne predpisy nielenže neumožňujú a neuznávajú, ale patrí až do trestnoprávnej roviny.⁸

V štáte uzavretia manželstva možno právne predpisy takéto sobáš umožňujú, avšak na Slovensku nielenže predmetný administratívny akt ani listina ho potvrdzujúca nemôže vyvolať rešpektovanie úkonu erga omnes, ale dá sa kvalifikovať ako protiprávne konanie občana Slovenskej republiky.⁹ Preto je potrebné podrobiť súdnemu prieskumu a rozhodnúť, či nároky zo vzťahu, ktorý je podľa predpisov Slovenskej republiky

⁷ O ideológiách pozri viac napr. v zborníku GBÚROVÁ, M (ed.): *Ideológie na prahu III. tisícročia*. Prešov : Filozofická fakulta Prešovskej univerzity, 2001, ISBN: 80-8068-043-4.

⁸ Uvažujeme modelovo napríklad o prípade, že došlo k uzavretiu manželstva v zahraničí medzi slobodnou občiankou Slovenskej republiky a cudzincom, ktorý už ženatý je.

⁹ Dvojmanželstvo je trestným činom. Podľa § 204 ods. 1 zákona č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon, v znení neskorších predpisov „Kto za trvania svojho manželstva uzavrie manželstvo iné, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.“ A podľa druhého odseku „Rovnako ako v odseku 1 sa potrestá, kto vedome uzavrie manželstvo s osobou, ktorá už je v inom manželstve.“

protiprávny, možno alebo nemožno uplatňovať výkonom rozhodnutia na Slovensku.

Hodno pripomenúť, že konanie správneho súdu o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy prichádza do úvahy iba u tých rozhodnutí, na ktorých vykonateľnosť na Slovensku je potrebné „ďalšie uznanie“. Okrem takýchto rozhodnutí existuje celá škála rozhodnutí, ktoré uznanie vykonateľnosti, teda ani konanie o ňom nepotrebujú.¹⁰ Slovenská republika ako členský štát Európskej únie teda zohľadňuje vzťah s ostatnými členskými štátmi a do úvahy treba viať všetky osobitné predpisy, ktoré by ustanovovali vykonateľnosť cudzích orgánov verejnej správy, predovšetkým teda orgánov verejnej správy členských štátov Európskej únie, inak. Súdne konanie pred správnym súdom o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy má zákonom ustanovené pravidlá. Ale ustanovenia o tomto súdnom konaní sa v právnom styku s členskými štátmi Európskej únie použijú len v rozsahu, v akom osobitný predpis neustanovuje inak.¹¹ K týmto osobitným právnym predpisom patrí napríklad zákon č. 183/2011 Z.z. o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii v Európskej únii a o zmene a doplnení niektorých zákonov,¹² zákon č. 466/2009 Z.z. o medzinárodnej pomoci

¹⁰ Rozhodnutia, ktoré nepodliehajú súdnemu rozhodovaniu o vykonateľnosti na Slovensku, sú obsiahnuté v zákone č. 466/2009 Z.z. o medzinárodnej pomoci pri vymáhaní niektorých finančných pohľadávok a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. V takýchto prípadoch pôsobenie (účinky) správnych aktov cudzích orgánov (len "členských štátov") v Slovenskej republike vyplýva priamo zo zákona a nie je na ich vykonateľnosť potrebné ďalšie uznanie. Avšak zároveň je dôležitý *druh pohľadávky*. Podľa § 3 písm. a) bod 1 zákona č. 466/2009 Z.z. medzinárodná pomoc pri vymáhaní pohľadávok sa vo vzťahu k členským štátom vzťahuje na pohľadávky týkajúce sa všetkých daní, poplatkov akéhokoľvek druhu, dovozného alebo vývozného cla, ktoré vyberá členský štát, jeho územný celok alebo jeho správny celok vrátane miestnych orgánov, alebo ktoré sa vyberajú v mene členského štátu alebo v mene Európskej únie, okrem povinných odvodov sociálneho zabezpečenia a poplatkov zmluvnej povahy. Podľa § 8 ods. 1 tohto zákona, príslušný orgán Slovenskej republiky zabezpečí vymáhanie pohľadávky členského štátu na základe žiadosti príslušného orgánu členského štátu o jej vymáhanie, pričom (§ 9 ods.1) pohľadávka členského štátu sa vymáha rovnako ako pohľadávka Slovenskej republiky a jej vymáhanie nemá prednosť pred vymáhaním pohľadávky Slovenskej republiky. Podľa § 9 ods. 3 tohto zákona, na účely vymáhania pohľadávky sa jednotný exekučný titul odo dňa doručenia žiadosti podľa § 8 považuje za exekučný titul vydaný podľa osobitného predpisu (zákon č. 71/1967 Zb. v znení neskorších predpisov, § 61 zákona č. 199/2004 Z.z. v znení zákona č. 518/2005 Z.z., zákon č. 563/2009 Z.z. v znení neskorších predpisov) a *nepodlieha uznaniu podľa osobitného predpisu* (§ 420 až § 429 Správneho súdneho poriadku, predtým § 250w až § 250y Občianskeho súdneho poriadku).

¹¹ Prednosť osobitného zákona pred ustanoveniami Správneho súdneho poriadku je zakotvená v ustanovení § 429 Správneho súdneho poriadku.

¹² V tretej časti tohto zákona (§ 9 až § 15) sú precízne upravené osobitosti postupu slovenských orgánov ako vykonávajúcich justičných orgánov.

pri vymáhaní niektorých finančných pohľadávok a o zmene a doplnení niektorých zákonov.¹³ Tu je potrebné rozlišovať členské štáty a zmluvné štáty, pretože vykonateľnosť správnych aktov v Slovenskej republike bez súdneho konania o vykonateľnosti sa týka členských štátov a zároveň závisí od druhu pohľadávky, respektíve od druhu povinnosti.

I.2 Všeobecne o vplyve judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky na súdne konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy

Súdne konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy je predmetom správneho súdnictva. Existencia novej procesnej úpravy správneho súdnictva, ktorou je Správny súdny poriadok, účinný od 1. júla 2016, je v porovnaní s predchádzajúcou úpravou správneho súdnictva pomerne krátka. Judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj "ústavného súdu") vo vzťahu k správnomu súdnictvu bola vytváraná už počas predchádzajúcej právnej úpravy správneho súdnictva, obsiahnutej v Občianskom súdnom poriadku. Predmet ako aj rozsah súdneho prieskumu v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy je vymedzený v štyroch okruhoch, ktoré budú predmetom pojednania v ďalšom texte. Preskúvavacie oprávnenia správneho súdu sú však ohraničené nielen Správnym súdnym poriadkom, ale zároveň prieskumná limitácia správneho súdu vyplýva aj z výsledkov rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky, upriamenej na tretí okruh súdneho prieskumu či, presnejšie, súvisiacej s tretím okruhom súdneho prieskumu.¹⁴ Ešte pred účinnosťou Správneho súdneho poriadku, teda počas účinnosti Občianskeho súdneho poriadku ústavný súd judikoval: *"Zmyslom a účelom posudzovania podmienky podľa § 250x písm. c) Občianskeho súdneho poriadku, podľa ktorej nesmie byť osoba, o ktorej povinnosť v cudzom správnom rozhodnutí ide, postupom cudzieho orgánu odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní, nie je preskúvanie celého konania cudzích správnych orgánov vrátane zisťovania jednotlivých*

¹³ Ustanovenia o medzinárodnej pomoci pri vymáhaní pohľadávky vo vzťahu k *zmluvným štátom* sú obsiahnuté v § 18 tohto zákona. V treťom odseku § 18 je ustanovené, že ak ide o vymáhanie pohľadávky podľa medzinárodnej zmluvy, vykonateľnosť exekučného titulu uznáva podľa osobitného predpisu príslušný súd. Odkaz číslo 19 pod čiarou znie na § 420 až § 429 Správneho súdneho poriadku. Je potrebné vnímať rozdiel medzi § 3 písmenom a) "členské štáty" a písmenom b) "zmluvné štáty". U členských štátov nastávajú účinky rozhodnutí v Slovenskej republike bez potreby súdneho konania o vykonateľnosti.

¹⁴ Ustanovenie § 425 Správneho súdneho poriadku vymedzuje celkovo štyri okruhy prieskumu, na ktoré sa správny súd musí upriamiť v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy.

*procesných pochybení, pretože všeobecné súdy v Slovenskej republike nie sú opravnými inštanciami cudzích správnych orgánov. Zmyslom zakotvenia tejto podmienky pre uznanie vykonateľnosti cudzích správnych rozhodnutí je predovšetkým posúdenie, či konanie pred cudzím správnym orgánom zodpovedalo základným kritériám spravodlivého procesu, t.j. najmä či osoba, proti ktorej sa takéto konanie viedlo, mala možnosť vo veci sa vyjadriť, mohla podať námietky na obranu svojich práv a či o týchto jej námietkach bolo rozhodnuté, resp. bolo na ne relevantným spôsobom v cudzom správnom rozhodnutí odpovedané."*¹⁵

Aký vplyv má citovaný judikát na aktuálne účinnú právnu úpravu súdneho konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, a to nielen na tretí okruh prieskumu, ale na všetky okruhy, bude predmetom nasledujúcich analýz.

II. Náčrt procesnej stránky súdneho konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy

Príspevok sa bude týkať judikátu Ústavného súdu Slovenskej republiky z roku 2011,¹⁶ kedy bol účinný iný, skorší procesný predpis pre tento typ konania v správnom súdnictve. Je teda potrebné načrtnúť právnu úpravu, s ktorou súvisel a súvisí predmetný judikát, ako aj aktuálne účinnú právnu úpravu, aby bolo možné zaujať jednoznačné stanovisko k použiteľnosti spomínaného judikátu v súčasnosti.¹⁷

II.1 Súdne konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy podľa predchádzajúcej právnej úpravy Občianskeho súdneho poriadku

Do právneho poriadku Slovenskej republiky konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov zákonodarca zaradil s účinnosťou od 1. januára 2003 zákonom č. 424/2002 Z.z.,¹⁸ šlo iba

¹⁵ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 13. apríla 2011, sp. zn. III. ÚS 163/2011.

¹⁶ Ide o spomínané Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 13. apríla 2011, sp. zn. III. ÚS 163/2011.

¹⁷ K použiteľnosti judikatúry vytváratej počas účinnosti Občianskeho súdneho poriadku pozri viac SEMAN, T.: *Verejná správa v správnom súdnictve*. Košice : Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2016, ISBN 978-80-8152-424-0, s. 68.

¹⁸ Zákon č. 424/2002 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

o jednu z mnohých novelizácií Občianskeho súdneho poriadku.¹⁹ Táto právna úprava sa po nasledujúcich novelizáciách ustálila v štyroch paragrafoch²⁰ šiestej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku,²¹ upravujúcich postup súdu tak, že „*ak medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná, obsahuje záväzok vykonávať rozhodnutia cudzích správnych orgánov a rozhodnutia cudzích súdov vo veciach, o ktorých rozhodujú správne orgány (ďalej len "cudzie správne rozhodnutie"), možno nariadiť výkon cudzieho správneho rozhodnutia, len ak krajský súd na návrh osoby, o ktorej právo v cudzom správnom rozhodnutí ide, rozhodol, že cudzie správne rozhodnutie je vykonateľné.*“²² Na to, aby súd v správnom súdnictve mohol uskutočniť konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov, bola potrebná medzinárodná zmluva. Účastníkmi konania boli navrhovateľ a osoba, o ktorej povinnosť v cudzom správnom rozhodnutí šlo. Súd²³ o návrhu na rozhodnutie o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho správneho orgánu rozhodoval uznesením bez nariadenia pojednávania a bez vypočutia osoby, o ktorej povinnosť v cudzom správnom rozhodnutí šlo, a proti tomuto uzneseniu bolo možné podať odvolanie.²⁴ Súd skúmal splnenie podmienok na vydanie uznesenia o vykonateľnosti cudzieho správneho rozhodnutia. Na takéto rozhodnutie museli byť súbežne splnené štyri podmienky: „*Súd rozhodne, že cudzie správne rozhodnutie je vykonateľné v Slovenskej republike, ak a) je vykonateľné v štáte, v ktorom bolo vydané, b) rozhodovanie vo veci nepatrilo do právomoci správnych orgánov Slovenskej republiky, c) osobe, o ktorej povinnosť v cudzom správnom rozhodnutí ide, nebola postupom cudzieho orgánu odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní, najmä ak bola riadne oboznámená o začatí konania a predvolaná na vypočutie, d) sa v ňom ukladá plnenie, ktoré je podľa právneho poriadku Slovenskej republiky prípustné alebo vykonateľné, alebo nie je inak v rozpore s verejným poriadkom.*“²⁵ Každá z citovaných podmienok sa musela preskúmať podľa materiálov a úradnej dokumentácie, ktoré boli súčasťou súdneho spisu. Ak súd rozhodol, že cudzie správne

¹⁹ V súčasnosti už zrušený zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok, v znení neskorších predpisov.

²⁰ Išlo o ustanovenia § 250w, § 250x § 250y, § 250ya Občianskeho súdneho poriadku.

²¹ Piata časť Občianskeho súdneho poriadku, upravujúca správne súdnictvo.

²² Ustanovenie § 250w odsek 1 Občianskeho súdneho poriadku.

²³ Pri určení miestnej príslušnosti sa uplatňovala procesná zásada zdvorilosti, teda miestne príslušným na konanie bol krajský súd, v ktorého obvode sa nachádzal všeobecný súd osoby, o ktorej povinnosť v cudzom správnom rozhodnutí šlo.

²⁴ Konanie bez nariadenia pojednávania a bez vypočutia osoby, o ktorej povinnosť ide, a priori evokuje porušenie práva na spravodlivé súdne konanie. Uplatňovala sa zásada písomnosti, teda súd mal k dispozícii písomné podklady pre svoje rozhodovanie.

²⁵ Ustanovenie § 250x Občianskeho súdneho poriadku.

rozhodnutie je vykonateľné, vykonalo sa ako rozhodnutie správneho orgánu. Ak súd rozhodol o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho správneho orgánu, potvrdenie o vykonateľnosti cudzieho správneho rozhodnutia už nebolo potrebné.²⁶ Po nadobudnutí účinnosti zákona o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii v Európskej únii,²⁷ bolo ustanovením § 250a doplnené, že ustanovenia § 250w až 250y sa v právnom styku s členskými štátmi Európskej únie použijú len v rozsahu, v ktorom osobitný predpis²⁸ neustanoví inak. S nadobudnutím účinnosti nového procesného predpisu pre správne súdnictvo, t.j. účinnosťou Správneho súdneho poriadku, stratila účinnosť aj celá šiesta hlava piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, teda ustanovenia o súdnom konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov.

II.2 Súdne konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy podľa aktuálnej právnej úpravy Správneho súdneho poriadku

Aktuálnu právnu úpravu súdneho konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy priniesol s účinnosťou od 1. júla 2016 Správny súdny poriadok,²⁹ ktorý je procesným predpisom pre oblasť správneho súdnictva a zakotvuje právu úpravu súdneho konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy. Kompletná úprava je obsiahnutá v prvom dieli siedmej hlavy štvrtej časti Správneho súdneho poriadku.³⁰ Koncepčná systematika Správneho súdneho poriadku priniesla v porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou rozsiahlejšiu sústavu ustanovení o tomto type súdneho konania.³¹

V súdnom konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy ide o to, že navrhovateľ sa môže návrhom domáhať vydania rozhodnutia o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy a rozhodnutia cudzieho súdu vo veciach, o ktorých rozhodujú orgány verejnej správy,³² ak z medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská

²⁶ Porov. ustanovenie § 250 y Občianskeho súdneho poriadku.

²⁷ Zákon č. 183/2011 Z.z. o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii v Európskej únii a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý nadobudol účinnosť 1. augusta 2011.

²⁸ Súvisiaci odkaz 32a pod čiarou poukazoval na zákon č. 183/2011 Z.z. o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii v Európskej únii a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²⁹ Zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

³⁰ Štvrtá časť Správneho súdneho poriadku má názov „OSOBITNÉ KONANIA“, jej siedma hlava má názov „KONANIE O NÁVRHOCH V INÝCH VECIACH“.

³¹ Ide o ustanovenia § 420 až § 429 Správneho súdneho poriadku.

³² Treba poznamenať, že Správny súdny poriadok legislatívne skracuje "cudzí orgán verejnej správy a rozhodnutie cudzieho súdu vo veciach, o ktorých rozhodujú orgány

republika viazaná, alebo z právne záväzného aktu Európskej únie vyplýva Slovenskej republike záväzok vykonávať rozhodnutia cudzích orgánov verejnej správy. Účastníkmi konania sú navrhovateľ a odporca, avšak do tohto konania je oprávnený vstúpiť aj prokurátor.³³ Navrhovateľ musí v návrhu okrem všeobecných náležitostí podania uviesť označenie druhu návrhu, označenie odporcu, označenie rozhodnutia a cudzieho orgánu verejnej správy, ktorý ho vydal, a deň jeho vydania, opísať rozhodujúce skutočnosti, navrhnúť výrok rozhodnutia a pripojiť k návrhu rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy a jeho úradný preklad do štátneho jazyka.³⁴ Podmienkou vydania požadovaného súdneho rozhodnutia je kumulatívne splnenie štyroch podmienok, ktoré preskúmava v súdnom konaní správny súd v súlade so Správnym súdnym poriadkom.³⁵

II.2.1 Skúmanie prvej podmienky rozhodnutia o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy

Ako prvé správny súd musí preskúmať, či rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy je **vykonateľné v štáte, v ktorom bolo vydané**. Bez vykonateľnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy v zahraničí nemôže správny súd rozhodnúť o vykonateľnosti rozhodnutia v Slovenskej republike, pretože vykonateľnosť je tou dôležitou vlastnosťou každého úradného rozhodnutia, bez ktorej nenastávajú očakávané účinky. Teória práva a právna veda sa zaoberajú vykonateľnosťou administratívneho rozhodnutia. Azda najjednoduchšie vystihuje vykonateľnosť téza, že *vykonateľnosťou sa rozumie realizovateľnosť správneho rozhodnutia*.³⁶ Obvyklou formou potvrdenia vykonateľnosti rozhodnutia je doložka

verejnej správy", na výraz "cudzí orgán verejnej správy". Podobné legislatívne skrátenie obsahoval aj Občiansky súdny poriadok.

³³ Návrhová legitímácia je upravená v § 422 Správneho súdneho poriadku a podľa tohto ustanovenia je navrhovateľom osoba, o ktorej právo alebo právom chránený záujem v rozhodnutí cudzieho orgánu verejnej správy ide. Odporcom (podľa § 423 Správneho súdneho poriadku) je osoba, o ktorej povinnosť v rozhodnutí cudzieho orgánu verejnej správy ide. Prokurátor (podľa § 46 Správneho súdneho poriadku) je oprávnený vstúpiť do ktoréhokoľvek konania pred správnym súdom.

³⁴ Štátnym jazykom je slovenský jazyk, avšak úradný preklad do slovenského jazyka sa neprikladá, ak toto rozhodnutie bolo vyhotovené v českom jazyku.

³⁵ Preskúmavanie podmienok na vydanie rozhodnutia o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy podľa § 425 písm. a) až d) Správneho súdneho poriadku nie je novinkou, pred jeho účinnosťou súd skúmal podmienky vydania tohto typu rozhodnutia podľa Občianskeho súdneho poriadku.

³⁶ O vykonateľnosti sa výstižne zmiňuje napr. Radek Ondruš v komentári k Správnomu poriadku. Porov. ONDRUŠ, R. : *Správni rád. Komentár*. Praha : Linde Praha, a.s., 2003. ISBN 80-7201-371-8, s. 465.

vykonateľnosti, ktorú na rozhodnutie umiestni príslušný orgán. Ak rozhodnutie neobsahuje doložku vykonateľnosti, vykonateľnosť môže potvrdiť príslušný cudzí orgán aj osobitne. Rozhodnutie cudzieho orgánu musí byť v zahraničí vykonateľné, teda nie právoplatnosť rozhodnutia je tou vlastnosťou, ktorú správny súd má vziať do úvahy. Napríklad predbežné opatrenie ako osobitný druh rozhodnutia vydaného v správnom konaní sa vyznačuje tým, že je vykonateľné skôr ako právoplatné. Podľa § 43 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov *"odvolanie proti rozhodnutiu o predbežnom opatrení nemá odkladný účinok"* a podľa § 52 Správneho poriadku *"rozhodnutie je vykonateľné, ak sa proti nemu nemožno odvolať (podať rozklad) alebo ak odvolanie (rozklad) nemá odkladný účinok."* Teda, Správny súdny poriadok správne rozlišuje právoplatnosť a vykonateľnosť rozhodnutia, pretože výkon rozhodnutia je podmienený práve a výlučne vykonateľnosťou rozhodnutia. Je pochopiteľné, že ak má správny súd priznať vykonateľnosť rozhodnutiu cudzieho orgánu verejnej správy, túto vlastnosť musí bezpodmienečne mať rozhodnutie aj v štáte jeho vydania. O vlastnostiach administratívneho rozhodnutia, jeho právoplatnosti, vykonateľnosti a vzájomnom pomere medzi týmito vlastnosťami sa zmieňuje odborná literatúra už dávnejšie a často.³⁷

Za problematickú situáciu je možné považovať, keď je na rozhodnutí vyznačená vykonateľnosť, avšak rozhodnutie už na základe opravných prostriedkov príslušný orgán zrušil. Zrušené rozhodnutie cudzieho orgánu, pochopiteľne, nebude možné vykonať nielen v štáte vydania, ale ani na Slovensku. Teda ani správny súd v konaní o vykonateľnosti cudzieho správneho rozhodnutia nemôže vysloviť vykonateľnosť takého rozhodnutia. Ak by navrhovateľ v súdnom konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy predložil správnomu súdu rozhodnutie s vyznačenou vykonateľnosťou a pritom by si uvedomoval, že súdu predkladá rozhodnutie, úradne zrušené v zahraničí napríklad na základe využitia mimoriadnych opravných prostriedkov, konanie navrhovateľa v zmysle uvádzania iného do omylu, by bolo protiprávne. Zrušené rozhodnutie vykonať nemožno. Je preto plne opodstatnená požiadavka, aby sa správny súd vysporiadal s touto otázkou, či je alebo nie je predmetné cudzie rozhodnutie stále platné. O zrušení cudzieho rozhodnutia v zahraničí, a teda o súčasnej strate jeho vlastnosti, ktorou je vykonateľnosť, sa správny súd

³⁷ Odborné názory na vlastnosti administratívneho rozhodnutia nájdeme napríklad aj v komentároch k Správnomu poriadku. Porov. SOBIHARD, J.: *Správny poriadok - komentár. Piate prepracované vydanie.* Bratislava : IURA EDITION spol. s. r.o., 2011, ISBN 978-80-8078-600-7, s. 209 - 215.

môže dozvedieť aj z vyjadrenia osoby, ktorej z rozhodnutia vyplýva povinnosť.

Judikát Ústavného súdu Slovenskej republiky (III. ÚS 163/2011) sa nezmieňuje o tomto špecifickom prípade, keď zaujíma stanovisko k rozsahu preskúmovacích oprávnení. Správny súd v konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy, v súlade so spomínaným judikátom, bude rešpektovať pravidlo, že *"(...) všeobecné súdy v Slovenskej republike nie sú opravnými inštanciami cudzích správnych orgánov (...)".*³⁸ Judikát však nijakým spôsobom neobmedzuje správne súdy v riadnom zisťovaní, či **predmetné rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy stále, teda aj v čase konania pred správnym súdom, jestvuje, či medzičasom, najmä k okamihu rozhodnutia slovenského správneho súdu, nebolo v zahraničí zrušené.** Práve naopak, v súlade s požiadavkou zisťovania vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy v zahraničí,³⁹ bude povinnosťou súdu skúmať, či k okamihu vydania rozhodnutia správneho súdu je posudzované cudzie rozhodnutie stále vykonateľné. Ak by správny súd zistil, že v zahraničí prebieha opravné konanie, týkajúce sa predmetného cudzieho rozhodnutia, o ktorého vykonateľnosti má správny súd rozhodnúť, bude musieť túto vážnu okolnosť vziať do úvahy. Výsledok opravného konania v zahraničí slovenský správny súd nebude môcť odhadovať. Preto pred ukončením opravného konania v zahraničí by správny súd svoje vlastné rozhodnutie o vykonateľnosti cudzieho rozhodnutia ešte vydať nemal.

II.2.2 Skúmanie druhej podmienky rozhodnutia o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy

Druhou oblasťou skúmania správneho súdu v súdnom konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy je otázka právomoci orgánov verejnej správy. Podľa ustanovenia § 425 písm. b) Správneho súdneho poriadku, správny súd musí preskúmať, či rozhodovanie vo veci nepatrilo do **právomoci** orgánov verejnej správy Slovenskej republiky.

Aký vplyv má zmieňovaný judikát Ústavného súdu Slovenskej republiky (III. ÚS 163/2011) na druhú oblasť skúmania správneho súdu?

³⁸ Zmienené pravidlo ústavný súd spomína síce iba v súvislosti s tretou podmienkou, ktorú správny súd skúma v súdnom konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, avšak ani pri skúmaní prvej podmienky sa správny súd nestáva opravnou inštanciou cudzích správnych orgánov.

³⁹ Ide o obligatórne preskúmanie, či rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy je vykonateľné v štáte, v ktorom bolo vydané, vyplývajúce z ustanovenia § 425 písm. a) Správneho súdneho poriadku.

Podľa môjho názoru ide o preskúmanie jednoznačne súladné s citovaným judikátom ústavného súdu. Napriek skutočnosti, že judikát uvádza (zvýrazňujem relevantné): *"Zmyslom a účelom posudzovania (...) nie je preskúmanie celého konania cudzích správnych orgánov vrátane zisťovania jednotlivých procesných pochybení, pretože všeobecné súdy v Slovenskej republike nie sú opravnými inštanciami cudzích správnych orgánov"*, pochybenie v určení právomoci je takou procesnou chybou, na ktorú ex offi musí prihliadnuť slovenský správny súd v súlade s požiadavkou, zakotvenou v § 425 písm. b) Správneho súdneho poriadku. Pritom limitácia procesných možností správneho súdu, obsiahnutá v citovanom judikáte, znamená obsahové ohraničenie *zmyslu* konania. Skutočne, zmyslom nie je preskúmanie celého konania cudzích správnych orgánov vrátane zisťovania jednotlivých procesných pochybení. Požiadavka Správneho súdneho poriadku v kontexte judikátu ústavného súdu neznamena preskúmanie priebehu celého procesu pred cudzím orgánom. Z procesu povinnému preskúmaniu správnym súdom podlieha "iba" zistenie, respektíve overenie oprávnenia cudzieho orgánu konať vôbec v danej administratívnej veci. Základným predpokladom konania akéhokoľvek orgánu je jeho právomoc konať. Správny súd v zmysle druhej podmienky prieskumu nemôže iba brať na vedomie fakt existencie cudzieho rozhodnutia, o ktorého vykonateľnosti má uskutočniť súdne konanie. **Správny súd je povinný skúmať**, teda zaoberať sa zisťovaním právomoci konajúceho cudzieho orgánu verejnej správy. Ak správny súd zistí, že rozhodovanie vo veci patrilo do právomoci orgánov verejnej správy Slovenskej republiky, teda že predmetné preskúmané rozhodnutie je síce vydané cudzím, ale z pohľadu slovenského práva nepríslušným orgánom, v takom prípade slovenský správny súd **nevydá rozhodnutie o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy**.

II.2.3 Skúmanie tretej podmienky rozhodnutia o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy

Analyzovaný judikát ústavného súdu sa v plnej miere vzťahuje na tretiu podmienku rozhodnutia o vykonateľnosti cudzích orgánov verejnej správy, zakotvenú v § 425 písm. c) Správneho súdneho poriadku. Správny súd v zmysle tohto ustanovenia je povinný preskúmať, **či odporcovi nebola postupom cudzieho orgánu verejnej správy odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní**, najmä či bol riadne oboznámený o začatí konania a predvolaný na výsluch. Overenie splnenia tejto podmienky je dôležitým predpokladom úspešnosti návrhu. Predkladaná analýza bude smerovať k zisteniu, v akých prípadoch a v akej miere správny súd je reálne spôsobilý preskúmať procesný postup cudzieho správneho orgánu. Navrhovateľ síce

správnemu súdu predloží cudzie rozhodnutie, aby správny súd rozhodol o jeho vykonateľnosti na Slovensku, avšak nemožno s istotou vylúčiť, že odôvodnenie v individuálnom správnom akte, ktorého sa súdne konanie týka, nebude zaručovať aj reálny priebeh konania, predchádzajúceho vydaniu dotknutého rozhodnutia. Inými slovami, rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy navonok bude deklarovať dodržanie zákonného postupu, teda procesu, v ktorom sa rozhodovalo o povinnosti odporcu. Správny súd avšak bude povinný zistiť, či v skutočnosti odporca mal alebo nemal odňatú možnosť zúčastniť sa na konaní.

Podmienka **umožnenia** *riadnej účasti na konaní* tomu, koho sa konanie týka, teda o kom nositeľ moci rozhoduje, má svoje pevné miesto v právnom štáte. Nie je však výsadou iba súdneho konania. Požiadavka na umožnenie účasti na konaní je kladená na každý procesný postup, teda konanie, označované výrazom „spravodlivý proces“. Právo na spravodlivý proces patrí k právam, ktoré sú ustanovené Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj "Dohovor").⁴⁰ Právo na spravodlivé súdne konanie je zakotvené v článku 6 Dohovoru. Prvá veta prvého odseku šiesteho článku Dohovoru zakotvuje, že každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola *spravodlivo*, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu. Porušenie práva na spravodlivý proces má vplyv na zákonnosť výsledného rozhodnutia. Samozrejme, existuje možnosť konania bez prítomnosti osoby, ktorej sa konanie týka. Avšak aj v takýchto prípadoch musia byť splnené požiadavky na umožnenie účasti na konaní. Nemožno viniť nositeľa moci za to, že osoba, ktorej sa konanie týka, z vlastnej vôle svoju účasť odmieta napríklad tým, že napriek včasnému a riadnemu upovedomeniu sa na konanie nedostaví, neuplatňuje dobrovoľne svoje práva, nepodáva námietky, opravné prostriedky a podobne. Príslušnému orgánu ako nositeľovi moci patrí povinnosť umožniť osobe účasť na konaní, predovšetkým ide o *právo prehovoriť, k veci sa vyjadriť a náležite sa brániť*, a ak toto právo dotknutej osobe odoprie, ide o tak vážne porušenie spravodlivého procesu majúce znaky odopretia spravodlivosti (*denegatio iustitiae*), ktorého následkom môže byť nezákonné rozhodnutie. Problematikou ochrany ľudských práv v oblasti výkonnej moci, vrátane verejnej správy, sa zaoberajú celistvejšie mnohé odborné publikácie.⁴¹

⁴⁰ Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd bol publikovaný pod číslom 209/1992 Zb. s povahou medzinárodnej zmluvy.

⁴¹ Tematika porušovania a ochrany ľudských práv v kontexte správneho súdnictva je obsiahnutá napríklad v monografii SEMAN, T. *Verejná správa v správnom súdnictve*.

Je nepopierateľné, že účasť na konaní musí byť umožnená tomu, koho sa konanie týka, o koho právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach sa rozhoduje. V súdnom konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy sa správny súd bude oboznamovať sa rozhodnutím cudzieho orgánu verejnej správy, ktoré má mať predpísané náležitosti, vrátane riadneho odôvodnenia. Požiadavka dostatočne odôvodňovať rozhodnutie vyplýva aj z výsledkov rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva. Túto požiadavku je možné vzniesť k rozhodovaciemu aktu akéhokoľvek nositeľa moci, či už je to súd alebo orgán verejnej správy, pretože osoba, o ktorej práve, právom chránenom záujme alebo povinnosti sa rozhoduje, musí vedieť prečo vôbec sa rozhoduje a prečo sa rozhodlo práve daným spôsobom. Európsky súd pre ľudské práva pripomína, že súdne rozhodnutia musia v dostatočnej miere uvádzať dôvody, na ktorých sa zakladajú.⁴² Avšak článok 6 odsek 1 Dohovoru nemožno chápať tak, že sa v rozhodnutí nositeľa moci vyžaduje podrobná odpoveď na každý argument.⁴³

Je však potrebné reálne sa pozrieť na výsledok rozhodovacej činnosti, teda na rozhodnutie, vydané nositeľom moci, vrátane orgánu verejnej správy tuzemského či cudzieho. Aj keď *navonok* ich rozhodnutia formálne môžu pôsobiť zákonne, bez akéhokoľvek náznaku arbitrážnosti, s presvedčivým odôvodnením, v skutočnosti kvalita procesu nemusí zodpovedať pravidlám na ňu kladeným. Aké možnosti má správny súd v konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy? Uskutoční správny súd ozaj reálnu "kontrolu" aktu cudzieho orgánu verejnej správy? Ved' správne súdy v správnom súdnictve vykonávajú činnosť, ktorá *de facto* aj *de iure* kontroluje, i keď následne, činnosť a výsledky činnosti orgánov verejnej správy. "*Špecifickou formou kontroly orgánov verejnej správy je preskúmavanie správnych rozhodnutí súdmi, tzv. správne súdnictvo.*"⁴⁴ Skorší súdoprosesný predpis, Občiansky súdny poriadok,

Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016. 180 s. ISBN 978-80-8152-424-0. Zo zahraničných je možné spomenúť napríklad publikáciu KLÍMA, K. a kol. *Veřejná správa a lidská práva*. Praha: Metropolitan University Prag Press, 2015. 255 s. ISBN 978-80-87956-27-4.

⁴² Rovnako tak aj administratívne rozhodnutia musia byť riadne odôvodnené. Viac napr. SKULOVÁ, S.: *Požadavek na řádné odůvodnění správního rozhodnutí v současném kontextu a vývoji*. 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. 55 - 66.

⁴³ Otázkou náležitého odôvodňovania súdnych rozhodnutí sa zaoberal aj Ústavný súd Slovenskej republiky. Pozri napr. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 241/07 z 18. septembra 2008.

⁴⁴ SOBIHARD, J.: *Správny poriadok. Komentár. Piate prepracované vydanie*. Bratislava : IURA EDITION spol. s r. o., 2011. ISBN 978-80-8078-403-4, s. 276.

a ani aktuálny súdnoprocesný predpis, Správny súdny poriadok, upravujúce správne súdnictvo, túto tézu nevyvracajú, ale je tu otázka. Aké sú limity preskúmovacích oprávnení všeobecného súdu v špecifickom konaní v správnom súdnictve, ktorým je súdne konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy?

Požiadavky na výklad hmotnoprávných noriem a odôvodnenie rozhodnutia sa dajú *mutatis mutandis* vyvodiť aj z požiadaviek kladených na rozhodnutia súdov tak, ako to vyslovil ústavný súd. *"Súčasťou obsahu základného práva na spravodlivé konanie (obsiahnutého v základnom práve na súdnu ochranu) podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a v čl. 6 ods. 1 dohovoru 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 (...)." ⁴⁵* Istotne nie je neakceptovateľná požiadavka, aby aj účastník **administratívneho konania** mal právo **na také odôvodnenie administratívneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom administratívneho konania.**

V inom zo svojich náleзов⁴⁶ ústavný súd uviedol, kedy je výklad hmotno-právných noriem súdom a odôvodnenie jeho rozsudku ústavne neakceptovateľné. Som presvedčený, že tieto požiadavky možno plne aplikovať aj na rozhodovaciu činnosť orgánov verejnej správy, tak tuzemských ako aj cudzích. Je **povinnosťou orgánu, rozhodujúceho o práve či povinnosti účastníka konania alebo zasahujúceho do jeho právom chránených záujmov, dať v odôvodnení rozhodnutia jasnú a zrozumiteľnú odpoveď** na kľúčové otázky, prečo rozhodol konkrétnym spôsobom. **Odpoveď musí byť zrejmá, jasná a zrozumiteľná nielen orgánu verejnej správy, ale aj účastníkovi konania, a musí byť spojená s odkazom na konkrétnu relevantnú právnu normu.** Ak uvedená požiadavka nie je naplnená, rozhodnutie môže dosahovať určitý stupeň arbitrárnosti. V odôvodnení rozhodnutia musí orgán verejnej správy dať *ústavne akceptovateľnú* odpoveď na otázku, ako vec právne posúdil. Teda, aj v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy správny súd by mal prihliadať na uvedené požiadavky, ktoré môžu prezrádzať **kvalitu nielen samotného administratívneho rozhodnutia, ale aj konania, ktoré predchádzalo jeho vydaniu.**

Vyslovujem názor, že v konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy **správny súd právne realizuje súdnu ochranu osoby, ktorej sa posudzované rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy týka.** A to tým, že ak správny súd zistí nesplnenie čo i len

⁴⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 305/08 z 25. novembra 2008.

⁴⁶ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 241/07 z 18. septembra 2008.

jednej zo štyroch analyzovaných podmienok, zakotvených v § 425 písmenách a) až d) Správneho súdneho poriadku, **nedopustí vykonateľnosť posudzovaného rozhodnutia** na Slovensku.

Ani najvzornejšie odôvodnenie⁴⁷ akéhokoľvek rozhodnutia v zmysle vyššie uvedených požiadaviek nebude znamenať istotu potvrdenia jeho vykonateľnosti správnym súdom na Slovensku, pokiaľ správny súd zistí, že účastníkovi konania bola postupom cudzieho orgánu verejnej správy odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní.

Zistenie slovenského správneho súdu teda môže byť diametrálne odlišné od obsahu odôvodnenia posudzovaného administratívneho rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy, deklarujúceho splnenie podmienky riadnej účasti na konaní v rozpore s reálnym priebehom konania pred cudzím orgánom. Ako slovenský správny súd zistí odňatie možnosti dotknutej osoby riadne sa zúčastniť na konaní? Podkladom môže byť spisový materiál cudzieho správneho orgánu, ktorého predloženie slovenskému správne súdu v konaní o vykonateľnosti cudzieho správneho rozhodnutia je dostatočne dôvodné. Ak však prípadné pochybenie v procese pred cudzím správnym orgánom v jeho spise nie je zaznamenané, obsah spisu môže pôsobiť ako dokument o právne bezchybnom procesnom postupe. Okrem toho, zo spisu cudzieho orgánu verejnej správy môže byť zrejmé nevyužitie opravných prostriedkov s **ilúziou formálne bezchybného procesu**.⁴⁸ *De lege ferenda* môže existovať riešenie v podobe zákonného zakotvenia **oprávnenia slovenského správneho súdu vykonať dokazovanie o priebehu procesu, ktorý predchádzal vydaniu cudzieho správneho rozhodnutia, ak to povinný navrhne**. Aj keď s takýmto prípadným oprávnením istotne bude súvisieť predĺženie súdneho konania a jeho komplikovanie ďalšími procesnými úkonmi, vnímať ho možno viac ako prvok spravodlivého súdneho konania.

Preskúmavacie oprávnenia správneho súdu v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy, ako vyplýva z Uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. III. ÚS 163/2011, sú limitované, respektíve ohraničené. Pokiaľ ide o cudzie rozhodnutia, ktoré budú vykonateľné až na základe rozhodnutia slovenského správneho súdu, z predmetného uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky vyplýva, že *všeobecné súdy v Slovenskej republike nie sú opravnými inštanciami cudzích správnych orgánov*. Ústavný súd Slovenskej republiky sa zaoberal

⁴⁷ K právu na dostatočné odôvodňovanie rozhodnutí pozri bližšie SEMAN, T. *Verejná správa v správnom súdnictve*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016, ISBN 978-80-8152-424-0, s. 69 - 76.

⁴⁸ Napríklad účastníkovi konania pred cudzím orgánom verejnej správy bola predložená na podpísanie zápisnica s vyhlásením, že sa vzdáva opravných prostriedkov, pričom mu nebol náležite vysvetlený následok jeho počinu a reálne ani nerozumel, čoho sa vlastne vzdal.

otázkou preskúmateľnosti postupu cudzieho správneho orgánu všeobecným súdom v konaní o uznaní vykonateľnosti cudzieho správneho rozhodnutia ešte počas účinnosti predchádzajúcej právnej úpravy tohto typu súdneho konania v správnom súdnictve,⁴⁹ ktoré je však podstatou zhodné s právnou úpravou v Správnom súdnom poriadku. V spomínanom uznesení ústavný súd judikoval nasledovne (zvýrazňujem relevantné): *"Zmyslom a účelom posudzovania podmienky podľa § 250x písm. c) Občianskeho súdneho poriadku, podľa ktorej nesmie byť osoba, o ktorej povinnosť v cudzom správnom rozhodnutí ide, postupom cudzieho orgánu odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní, **nie je preskúmanie celého konania cudzích správnych orgánov** vrátane zisťovania **jednotlivých procesných pochybení**, pretože **všeobecné súdy v Slovenskej republike nie sú opravnými inštanciami cudzích správnych orgánov**. Zmyslom zakotvenia tejto podmienky pre uznanie vykonateľnosti cudzích správnych rozhodnutí je predovšetkým posúdenie, či **konanie pred cudzím správnym orgánom zodpovedalo základným kritériám spravodlivého procesu**, t.j. najmä či osoba, proti ktorej sa takéto konanie viedlo, mala možnosť vo veci sa vyjadriť, mohla podať námietky na obranu svojich práv a či o týchto jej námietkach bolo rozhodnuté, resp. bolo na ne relevantným spôsobom v cudzom správnom rozhodnutí odpovedané."*

Ak ústavný súd v súvislosti s konaním o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy poukázal na *spravodlivý proces*, je podľa môjho názoru potrebné, aby slovenský správny súd zameral v konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy, aj v limitácii podľa uznesenia ústavného súdu, primeranú pozornosť obrane dotknutej osoby a skúmal možný (dotknutou osobou tvrdený) nesúlady v rozhodnutí deklarovaného procesu s jeho skutočným priebehom.

II.2.4 Skúmanie štvrtej podmienky rozhodnutia o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy

V súlade s § 425 písm. d) Správneho súdneho poriadku, správny súd bude preskúmať, či v rozhodnutí cudzieho orgánu verejnej správy sa ukladá plnenie, ktoré je podľa právneho poriadku Slovenskej republiky prípustné alebo vykonateľné, alebo nie je inak v rozpore s verejným poriadkom. Tu správny súd bude komplexne posudzovať tri kritériá, a to prípustnosť a vykonateľnosť plnenia, ktoré musia zodpovedať vnútroštátnemu právu, ako aj súlad plnenia s verejným poriadkom.⁵⁰ Obsah

⁴⁹ Bližšie v časti II.1 príspevku.

⁵⁰ Verejný poriadok je pojem používaný osemkrát Ústavou Slovenskej republiky a takisto v množstve ďalších všeobecne záväzných právnych predpisov.

pojmu „verejný poriadok“ správny súd bude nachádzať v konkrétnych súvislostiach predmetného plnenia a poukázať naň by mal v odôvodnení svojho rozhodnutia.

II.2.5 Ostatné špecifiká rozhodnutia o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy

O návrhu rozhodne správny súd bez pojednávania a bez výsluchu odporcu, bez možnosti iného postupu, pretože ide o kogentné ustanovenie § 426 Správneho súdneho poriadku, nie je možné sa od neho odchýliť. Teda v tomto type rozhodnutia sa neuplatňuje zásada bezprostrednosti ani zásada ústnosti. Rozhodnutie súdu o návrhu môže mať dve podoby, ktoré vyplývajú z úspešnosti respektíve z neúspešnosti návrhu. Ak správny súd po preskúmaní zistí, že neboli súčasne splnené všetky podmienky, ktoré v tomto súdnom konaní podliehajú preskúmaniu,⁵¹ návrh uznesením zamietne. Ak správny súd po preskúmaní zistí súčasné splnenie všetkých podmienok, uznesením rozhodne, že rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy je vykonateľné a vo výroku uvedie označenie rozhodnutia, označenie cudzieho orgánu verejnej správy, ktorý toto rozhodnutie vydal, a deň vydania tohto rozhodnutia.⁵² Iba na základe rozhodnutia správneho súdu o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy bude možné rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy na území Slovenskej republiky vykonať a vykoná sa ako rozhodnutie orgánu verejnej správy Slovenskej republiky. Rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy sa dáva na roveň rozhodnutiu orgánu verejnej správy Slovenskej republiky s tým rozdielom, že sa na cudzie rozhodnutie neumiestní doložka vykonateľnosti, ale toto rozhodnutie bude pôsobiť vždy spojené s rozhodnutím súdu o jeho vykonateľnosti.⁵³

Záver

Konanie správneho súdu o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy nie je tým najtypickejším, respektíve

⁵¹ Podmienky analyzované v častiach II.2.1 až II.2.4 príspevku.

⁵² Uvedený postup správneho súdu ako aj špecifické náležitosti daného súdneho rozhodnutia sú zakotvené v druhom odseku § 427 Správneho súdneho poriadku.

⁵³ O absencii doložky vykonateľnosti sa zmieňuje aj komentár k Správnemu súdnemu poriadku: „V tom prípade zákon už nevyžaduje potvrdenie o vykonateľnosti cudzieho správneho rozhodnutia, pretože rozhodnutie o vykonateľnosti doložku vykonateľnosti v celom rozsahu nahrádza.“ BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, ISBN 978-80-7400-678-4, s. 1565.

najcharakteristickejšim pre správne súdnictvo. Aby správny súd mohol na základe návrhu vysloviť vykonateľnosť cudzieho rozhodnutia, preskúmava štyri podmienky. Analyzovaný judikát ústavného súdu (III. ÚS 163/2011) sa v plnej miere vzťahuje na tretiu podmienku rozhodnutia o vykonateľnosti cudzích orgánov verejnej správy, zakotvenú v § 425 písm. c) Správneho súdneho poriadku, keď správny súd je povinný preskúmať, či odporcovi nebola postupom cudzieho orgánu verejnej správy odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní, najmä či bol riadne oboznámený o začatí konania a predvolaný na výsluch. Limitácia prieskumnej právomoci správneho súdu rozhodnutím ústavného súdu má svoje úskalía najmä v prípadoch, keď odôvodnenie cudzieho orgánu verejnej správy, navonok deklarujúce dodržanie zákonného postupu, nezodpovedá reálnemu priebehu konania, predchádzajúceho vydaniu dotknutého rozhodnutia, teda procesu, v ktorom sa rozhodovalo o povinnosti odporcu. Je dôležité vymedziť oprávnenia správneho súdu smerujúce k spoľahlivému zisteniu, či v skutočnosti odporca mal alebo nemal cudzím orgánom verejnej správy odňatú možnosť zúčastniť sa na konaní, teda či rozhodnutiu cudzieho orgánu predchádzal spravodlivý proces.

Rozhodnutia vydané nositeľmi moci, vrátane orgánov verejnej správy tuzemských či cudzích, formálne môžu pôsobiť zákonne, bez náznaku arbitrárnosti, s presvedčivým odôvodnením, avšak v skutočnosti kvalita procesu, ktorý predchádzal ich vydaniu, nemusí plne zodpovedať pravidlám spravodlivého procesu. Zo súdnej praxe vieme, že správne súdy v správnom súdnictve zrušovali a zrušujú množstvo administratívnych rozhodnutí, ktoré prvostupňový aj druhostupňový správny orgán považovali za zákonné.

V konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy správny súd by mal prihliadať na všetky okolnosti súvisiace s posudzovaným cudzím administratívnym rozhodnutím, ktoré môžu prezrádzať kvalitu nielen samotného administratívneho rozhodnutia, ale aj konania, ktoré predchádzalo jeho vydaniu. Zistenie slovenského správneho súdu teda môže byť diametrálne odlišné od obsahu odôvodnenia posudzovaného administratívneho rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy, ktoré môže deklarovať splnenie podmienky riadnej účasti na konaní v rozpore s reálnym priebehom konania pred cudzím orgánom.

Zohľadňujúc Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. III. ÚS 163/2011 preskúmacie oprávnenia správneho súdu v konaní o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy sú limitované, respektíve ohraničené.

Pokiaľ ide o cudzie rozhodnutia, ktoré budú vykonateľné až na základe rozhodnutia slovenského správneho súdu, Ústavný súd Slovenskej republiky v predmetnom uznesení vyslovil, že všeobecné súdy

v Slovenskej republike nie sú opravnými inštanciami cudzích správnych orgánov. Zároveň však z predmetného uznesenia ústavného súdu vyplýva pre správny súd povinnosť posúdiť, či konanie pred cudzím správnym orgánom zodpovedalo základným kritériám spravodlivého procesu, t.j. najmä či osoba, proti ktorej sa takéto konanie viedlo, mala možnosť vo veci sa vyjadriť, mohla podať námietky na obranu svojich práv a či o týchto jej námietkach bolo rozhodnuté, resp. bolo na ne relevantným spôsobom v cudzom správnom rozhodnutí odpovedané. Keďže ústavný súd v súvislosti s konaním o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy poukázal na *spravodlivý proces*, je potrebné, aby slovenský správny súd v konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy, aj v limitácii vyplývajúcej z uznesenia ústavného súdu, venoval primeranú pozornosť obrane dotknutej osoby a skúmal možný, dotknutou osobou tvrdený, nesúlad v rozhodnutí deklarovaného procesu s jeho skutočným priebehom.

V kontexte so súvisiacim rozhodnutím ústavného súdu je možné uzavrieť, že v konaní o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho orgánu verejnej správy správny súd právne realizuje súdnu ochranu osoby, ktorej sa posudzované rozhodnutie cudzieho orgánu verejnej správy týka. A to tým, že ak správny súd zistí nesplnenie čo i len jednej zo štyroch analyzovaných podmienok, zakotvených v § 425 písmenách a) až d) Správneho súdneho poriadku, nedopustí vykonateľnosť posudzovaného cudzieho rozhodnutia na Slovensku.

Použitá literatúra:

1. BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018. 1824 s. ISBN 978-80-7400-678-4.
2. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (publikovaný pod č. 209/1992 Zb.)
3. GBÚROVÁ, M (ed.): *Ideológie na prahu III. tisícročia*. Prešov : Filozofická fakulta Prešovskej univerzity, 2001, ISBN: 80-8068-043-4, 301 s.
4. JANDA, K. – BERRY, J. – GOLDMAN, J: *The Challenge of Democracy Government in America. Second Edition*. Boston : Hough Mifflin Company, 1989, Library of Congress Catalog Card Number 88-81336, ISBN: 0-395-43292-8, 738 s.
5. KLÍMA, K. a kol. *Veřejná správa a lidská práva*. Praha: Metropolitan University Prag Press, 2015, ISBN 978-80-87956-27-4, 255 s.

6. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 241/07 z 18. septembra 2008.
7. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 305/08 z 25. novembra 2008.
8. ONDRUŠ, R. : *Správní řád. Komentář*. Praha: Linde Praha, a.s., 2003. ISBN 80-7201-371-8, 688 s.
9. SEMAN, T.: *Verejná správa v správnom súdnictve*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2016, ISBN 978-80-8152-424-0, 180 s.
10. SIEBER, H.: *Der Kobra Effekt*. Stuttgart München : Deutsche Verlags-Anstalt GmbH, 2001, ISBN: 3-421-05562-9, 292 s.
11. SKULOVÁ, S.: *Požadavek na řádné odůvodnění správního rozhodnutí v současném kontextu a vývoji*. 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, 186 s.
12. SOBIHARD, J.: *Správny poriadok - komentár. Piate prepracované vydanie*. Bratislava: IURA EDITION spol. s r.o. , 2011, ISBN 978-80-8078-600-7, 375 s.
13. UNITED STATES EMBASSY: *How U.S. Courts Work (Ako pracujú americké súdy)*. Vienna : Regional Program Office, Public Affairs Section Embassy of the United States of America, 2000, 51 s.
14. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 13. apríla 2011, sp. zn. III. ÚS 163/2011.
15. Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok, v znení neskorších predpisov.
16. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov.
17. Zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon, v znení neskorších predpisov.
18. Zákon č. 466/2009 Z.z. o medzinárodnej pomoci pri vymáhaní niektorých finančných pohľadávok a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
19. Zákon č. 183/2011 Z.z. o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii v Európskej únii a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
20. Zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov.

Univerzálne ius cogens a ústavné limity výkonu verejnej moci v judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky⁵⁴

JUDr. Marta Breichová Lapčáková, PhD.

*Ústav teórie práva Gustava Radbrucha, UPJŠ v Košiciach, Právnická
fakulta*

Abstrakt

Univerzálne ius cogens predstavujú v systéme medzinárodného práva pramene práva najvyššieho stupňa právnej sily, ktoré predstavujú podmienku platnosti ostatných prameňov medzinárodného práva. Tým sa ich záväznosť nevyčerpáva a normy univerzálneho ius cogens predstavujú zároveň limity tvorby noriem vnútroštátnych právnych systémov. Tento postulát všeobecného medzinárodného je kompatibilný s judikatúrou Ústavného súdu Slovenskej republiky opierajúcou sa o znenie čl. 1 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, pričom neriešená zostala otázka prednosti noriem univerzálneho ius cogens pred Ústavou.

Abstract

Universal ius cogens represent, in the system of international law, the source of the highest degree of legal force, which is a prerequisite for the validity of other sources of international law. This does not deplete their commitment and the universal ius cogens standards are at the same time the limits of the norms creation of national legal systems. This postulate of the general International law is compatible with the case law of the Constitutional Court of the Slovak Republic based on the wording of Art. 1 par. 2 of the Constitution of the Slovak Republic, whereby the question of the precedence of the universal ius cogens norms before the Constitution remained not solved.

Úvod

Cieľom tohto príspevku je analýza judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky, dotýkajúcej sa aplikácie ius cogens všeobecného medzinárodného práva (ďalej aj ako „univerzálne ius cogens“), ktorá bude zasadená do širšieho právno- teoretického rámca ústavného pluralizmu. V úvode sa najprv zameriame na vymedzenie pojmu ius cogens

⁵⁴ Tento príspevok je výsledkom riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0386/19 – Nové dimenzie metodológie právnej argumentácie – Úloha právnych princípov vo viacúrovňovom právnom systéme.

vo všeobecnom medzinárodnom práve, na ktorú bude nadväzovať problematika viacúrovňového konštitucionalizmu, a to aj z pohľadu judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky. V závere sa pokúsime zodpovedať otázku, či z kogentných noriem všeobecného medzinárodného práva vyplývajú v Slovenskej republike obmedzenia pre vnútroštátne orgány verejnej moci.

Prirodzenoprávny charakter univerzálneho ius cogens

Viedenský Dohovor o zmluvnom práve z roku 1969 (ďalej aj ako „Viedenský dohovor“) definuje kogentnú normu všeobecného medzinárodného práva ako normu „prijatú a uznanú medzinárodnými spoločenstvom štátov ako celkom za normu, od ktorej sa nie je možné odchýliť“ a ktorá môže byť zmenená iba novou normou všeobecného medzinárodného práva.“

Dôsledkom rozporu s normou ius cogens je neplatnosť normy medzinárodného práva. Navyše je potrebné pripomenúť, že aj keď sa teória univerzálneho ius cogens pôvodne dotýkala iba medzinárodného zmluvného práva, podľa súčasného pohľadu nastavujú normy univerzálneho ius cogens limity aj pre vnútroštátne právo. Podľa judikatúry Medzinárodného trestného súdneho dvora pre bývalú Juhosláviu vo veci Furundžija z charakteru ius cogens vyplýva zákaz prijímania noriem vnútroštátneho práva odporujúcich normám univerzálneho ius cogens. V prípade nerešpektovania tohto zákazu sú odporujúce vnútroštátne normy z pohľadu medzinárodného práva ničotné.⁵⁵

Centrálным bodom prípadu Furundžija bola kvalifikácia zákazu mučenia ako súčasti noriem ius cogens, ktorá vyplýva z ochrany ľudskej dôstojnosti, čoby centrálneho princípu, prenikajúceho celý systém medzinárodného práva.⁵⁶ Univerzalistická paradigma a argumentácia normami ius cogens je živá aj na pôde Medzinárodného súdneho dvora (ďalej aj ako „MSD“).⁵⁷ Antônio Augusto Cançado Tridante, sudca MSD,

⁵⁵ 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.

⁵⁶ ICTZ, Anto Furundžija, Judgment of 10 December 1998 (IT 95-17/I-T, Rn. 143-157.; K tomu pozri aj: Bogdandy, A. – Venzke, I.: *In wessen Namen: Internationale Gerichte in Zeiten globalen Regierens*. Berlin: Suhrkamp Verlag, 2014, s. 101.

⁵⁷ Tamže, s. 85.

vníma túto súdnu inštanciu ako garanta základných hodnôt a orgán progresívneho vývoja práva v záujme ľudstva.⁵⁸

Systém medzinárodného práva sa po druhej svetovej vojne mení z hodnotovo neutrálneho systému medzištátneho práva na systém, ktorého základným cieľom sa stáva ochrana jednotlivca.⁵⁹ Súčasťou medzinárodnoprávnej úpravy sa tak stávajú základné princípy dotýkajúce sa otázky legitimacy výkonu štátnej moci a následného hľadania limitov výkonu štátnej moci voči občanom štátu.⁶⁰

Vzhľadom na uvedený význam noriem univerzálneho *ius cogens* sa bližšie oboznámime s ich charakterom. Napriek uvedenému formálnemu vymedzeniu vo Viedenskom dohovore sa dnes presadzuje skôr materiálny rozmer noriem *ius cogens*. Stefan Kadelbach chápe napr. univerzálne *ius cogens* ako právne spozitívizované normy medzinárodnej morálky.⁶¹

Poukaz na morálny rozmer univerzálnych kogentných noriem nie je vo vede medzinárodného práva nový a nevyhla sa mu ani diskusia sprevádzajúca prijatie Viedenského dohovoru. Uvedený pohľad na povahu noriem *ius cogens* predstavoval aj súčasť stanoviska Československej republiky, ktorá v rámci úvah o existencii univerzálnych kogentných noriem poukazovala na historický kontext Charty OSN, prijatej ako dôsledok reakcie na hrôzy druhej svetovej vojny.⁶²

Korene tohto myslenia pritom siahajú na európskom kontinente až k Tomášovi Akvinskému ktorý obdobne ako Aurelius Augustinus rozlišuje tri druhy zákonov a to, Boží zákon, prirodzený zákon a ľudský zákon. „Tomistické prirodzené právo prijíma objektívny poriadok, ktorý je vopred daný prírodou a ktorý z nej možno „vyčítať“ prostredníctvom rozumu.“⁶³ Pozitívny zákon ktorý odporuje prirodzenému právu preto predstavuje „odstránenie zákona“, tzv. *lex corrupta*.⁶⁴ To platí aj pre všetkých ľudí spoločné *ius gentium* odvodené, buď z prirodzeného práva, alebo z neho vyplývajúcich pravidiel. Z rozporu s prirodzeným právom ale Tomáš Akvinský nevyvodzoval dôsledky pre platnosť. Najvyššia norma

⁵⁸ Cançado Tridante, *International Law for Humankind (II)*, (Anm. 120), s. 21-23. In: Bogdandy, A. – Venzke, I.: *In wessen Namen: Internationale Gerichte in Zeiten globalen Regierens*. Berlin: Suhrkamp Verlag, 2014, s. 85.. 85.

⁵⁹ Kleinlein, T.: *Konstitutionalisierung im Völkerrecht*. Heidelberg: Springer, 2012, s. 314.

⁶⁰ Geiger, R.: *Grundgesetz und Völkerrecht mit Europarecht*, 4. Aufl. München: Verlag C.H.Beck, 2009, s. 11.

⁶¹ Kadelbach, S.: *Zwingendes Völkerrecht*. Berlin: Duncker Humblot, s. 342.

⁶² Smejkal, *Tschechoslowakei*, s. 318, In: Kadelbach, S.: c. d., s. 42.

⁶³ Bröstl, A. a kol.: *Teória práva*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 18.

⁶⁴ Bröstl, A.: *Dejiny politického a právneho myslenia*. Bratislava: IURA EDITION, 1999, s. 79.

prirodzeného práva totiž prikazuje obetovať v konkrétnom prípade čiastkové dobro v mene všeobecného poriadku (právnej istoty) a právneho mieru.⁶⁵

Môžeme sa stretnúť s názormi, že z pohľadu existencie univerzálneho *ius cogens* je preto jeho teória nepoužiteľná.⁶⁶ No predsa sa tu ukazujú isté náznaky dôsledkov spojených s platnosťou normy či už medzinárodného, alebo vnútroštátneho práva. V žiadnom prípade totiž nie je možné poslúchať zákon, ktorý je v rozpore s *lex aeterna*. Najvyššie princípy Božieho práva pritom stelesňuje okrem lásky k Bohu aj láska k ľuďom.⁶⁷ Toto Božie prikázanie lásky k ľuďom je v modifikovanej podobe idey humanity prítomné aj v obsahu noriem súčasného univerzálneho *ius cogens*, minimálne v princípe ochrany ľudskej dôstojnosti, či esenciálnej podstaty ľudských práv a v neposlednom rade, zákaze mučenia, otroctva a genocídy.

Významnou pre rozvoj teórie univerzálneho *ius cogens* je práca Francisca de Vittorii, ktorého závery sú až pozoruhodne podobné záverom obsiahnutým vo Viedenskom dohovore. F. Vittoria predpokladal existenciu prirodzeného spoločenstva, tvoreného všetkými národmi sveta. Toto prirodzené spoločenstvo nazýval *totus orbis* a v súlade s tomistickou filozofiou bolo regulované všeobecným *ius gentium* ktorého obsah vyplýval z prirodzenosti ľudí a národov.⁶⁸

F. Vittoria výslovne tvrdil, že *totus orbis* prislúcha moc, vydávať zákony, čím disponuje rovnakou spôsobilosťou ako akýkoľvek iný štát. Toto prirodzené spoločenstvo všetkých národov sveta disponuje úplnou štátnu mocou, ktorá navyše vykazuje jeden osobitý prvok: ňou vydávané zákony sú spôsobilé zaväzovať všetkých ľudí sveta. *Totus orbis* má navyše aj moc vynútiť dodržiavanie týchto zákonov. Uvedené zákony sú síce schvaľované väčšinou, no zaväzujú všetkých. Zákony vydávané *totus orbis* boli rovnaké záväzné ako všeobecné *ius gentium* prirodzeoprávneho charakteru z ktorého obsahovo vyplývali.⁶⁹

Uvedená koncepcia „*totus orbis*“ nápadne pripomína formuláciu Viedenského dohovoru o medzinárodnom spoločenstve štátov ako celku. Koncepcii univerzálneho *ius cogens* zase zodpovedá tvrdenie o existencii zákonov zaväzujúcich všetkých ľudí sveta, ktoré sa navyše v súlade so súčasnou paradigmou *ius cogens* vyznačujú prirodzenoprávnym

⁶⁵ Porovnaj: Krsková, A.: *Štát a právo*. Bratislava: IURA EDITION, 2002, s. 125.

⁶⁶ Kadelbach, S.: c. d., s. 132.

⁶⁷ Brösl, A.: *Dejiny politického a právneho myslenia*. Bratislava: IURA EDITION, 1999, s. 79. – 80. K tomu bližšie pozri aj: Kelsen, H.: *Všeobecná teorie norem*, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2000, s. 85; McGreal, P.: *Velké postavy západního myšlení. Slovník myslitelů*. Praha: Prostor, 1999, s. 136-143.

⁶⁸ Bližšie pozri: Soder, J.: *Die Idee der Völkergemeinschaft. Francisco de Vitoria und die philosophischen Grundlagen des Völkerrechts*. Berlin – Frankfurt am Main, 1955, s. 58.

⁶⁹ Porovnaj: Tamže, s. 56.

charakterom. Z jeho učenia môžeme totiž vyvodit' rozlíšenie medzi vopred daným *ius cogens naturale* a z neho odvodeným a medzinárodným spoločenstvom štátov vytvoreným *ius cogens positiva*, ktoré je dnes obsiahnuté v čl. 53 Viedenského dohovoru.⁷⁰ Ďalšiu paralelu so všeobecným medzinárodným právom od čias Charty OSN a teóriou Francisca de Vittoriu môžeme vidieť aj v možnosti kolektívneho vynútenia rešpektovania univerzálne záväzných noriem.

F. Vittoria navyše predpokladal existenciu osobitného subjektu *totus orbis*, odlišného od jednotlivých štátov sveta, no všetky štáty sveta sú jeho súčasťou a ako také sú mu podriadené a povinné rešpektovať jeho zákony.⁷¹ Ako výslovne hovorí: „Kráľovi nie je dovolené považovať sa za neviazaného *ius gentium*“⁷² pretože to je vydané autoritou celého sveta...“⁷³

Teória Francisca de Vittoriu je vo všetkých podstatných bodoch identická so súčasným všeobecným medzinárodným právom. Uvedený moment je zvýraznený tvrdením o zákaze vojny, ktorá odporuje blahu spoločenstva všetkých národov sveta.⁷⁴ Táto myšlienková konštrukcia evokuje koncept Charty OSN.

Pokračovanie prirodzenoprávnej tradície kogentných noriem medzinárodného práva nájdené aj u ďalších významných predstaviteľov právneho myslenia ako sú Francisco Suárez, Christian Wolf, Emmerich de Vattel, vrátane zakladateľa medzinárodného práva Huga Grotia. Prirodzenoprávny koncept noriem *ius cogens* je prítomný aj u Alfreda Verdrossa, zvučnom mene medzinárodného práva 20. storočia. Armin von Bogdandy ho považuje za zrejme najvýznamnejšieho predstaviteľa katolíckeho prúdu prirodzenoprávneho myslenia medzinárodného práva⁷⁵. Odkaz stredovekej scholastiky z medzinárodného práva dodnes nevymizol. Otvorenosť práva voči morálke, či povedané slovami Róberta Alexyho novodobá morálka práva⁷⁶, tvorila v mnohých delegáciách hlavný argument v prospech prijatia čl. 53 Viedenského dohovoru. Historický kontext dôsledkov II. sv. vojny sprevádzajúci prijatie Charty OSN bol aj súčasťou stanoviska Československej republiky. Aj keď sa článok 53 Viedenského dohovoru z politických dôvodov vyhýba uvedeniu výpočtu univerzálnych kogentných noriem a *ius cogens* vymedzuje iba formálne,

⁷⁰ Porovnaj: Kadelbach, S.: c. d., s. 132.

⁷¹ Porovnaj: Soder, J.: c. d., s. 58.

⁷² Tu v zmysle *ius cogens positiva*.

⁷³ De pot. civ. n. 21, Getino II, s. 207. In: Soder, J.: c. d., s. 56.

⁷⁴ Bližšie pozri: Soder, J.: c. d., s. 59.

⁷⁵ Bogdandy, A. – Venzke, I.: In wessen Namen: Internationale Gerichte in Zeiten globalen Regierens. Berlin: Suhrkamp Verlag, 2014, s. 68.

⁷⁶ Alexy, R.: *Pojem a platnosť práva*. Bratislava: KALLIGRAM, 2009, s. 102.

tvorí výrazný medzník v rozvoji výstavby hierarchickej štruktúry všeobecného medzinárodného práva.

Podľa Alfreda Verdrossa a Bruna Simmu medzinárodné právo stále spočívalo na nevyslovenom konsenze štátov a formovalo spoločenstvo, ktoré v neorganizovanej podobe predpokladalo základné pravidlá mlčky pokladané za jeho ústavu.⁷⁷ V dôsledku organizácie medzinárodného spoločenstva prostredníctvom OSN, dochádza k pozitívizácii medzinárodného práva a vnímaniu Charty OSN ako jeho ústavy.⁷⁸ Podľa Verdrossa a Simmu musí medzinárodné spoločenstvo vnímať niektoré pravidlá ako pevné a stabilné, inak by sa zrútilo. Tieto patria k *ius cogens*.⁷⁹ Podľa prevládajúcich názorov súčasnej teórie medzinárodného práva sa k normám *ius cogens* radia princípy obsiahnuté v čl. 2 Charty OSN, prípadne z týchto princípov vyplývajúce princípy obsiahnuté v rezolúcii VZ OSN z roku 1970 s názvom Deklarácia zásad medzinárodného práva týkajúcich sa priateľských vzťahov a spolupráce medzi štátmi.

Okrem uvedeného smeru vyzdvihujúceho materiálny rozmer *ius cogens* nájdeme v právnom myslení aj smery zdôrazňujúce skôr formálne znaky *ius cogens*. Príklon k vyzdvihovaniu formálnych znakov systému práva je typický pre právny pozitívizmus, ktorý sa tiež nevyhol úvahám o povahe univerzálneho *ius cogens*.

S pozitivistickou koncepciou práva je nerozlučne spätá osobnosť Hansa Kelsena. V súlade so svojou normatívnou teóriou Hans Kelsen vnímal medzinárodné právo ako trojstupňový systém na vrchole ktorého stála základná norma všeobecného obyčajového práva, pod ňou partikulárne zmluvné právo a na najnižšom treťom stupni právnej sily právo tvorené medzinárodnými súdnymi inštitúciami.⁸⁰ Základná norma medzinárodného má podľa Kelsena podobu normy formulovanej do podoby „*pacta sunt servanda*“. ⁸¹ Základná norma medzinárodného práva a medzinárodné zmluvné právo „sú v postavení jedného vyššieho k druhému nižšiemu stupňu právnej sily, pretože základom jedného je norma ktorá patrí k druhému.“⁸²

Vnímanie normy „*pacta sunt servanda*“ ako jedinej normy *ius cogens* je v súčasnosti často spochybňované vzhľadom na jeho rýdzo formálny charakter. Z neho samotného nie je možné odvodiť matériu ktorá má byť následne rešpektovaná inými prameňmi medzinárodného práva. Je síce

⁷⁷ Verdross, A – Simma, B.: *Universales Völkerrecht. Theorie und Praxis*, Berlin 3. Auflage. 1984. s. 18 a n., s. 59 a n.

⁷⁸ Verdross, A – Simma, B.: c. d., s. 69 a n.

⁷⁹ Tamže, s. 41, 331 a n., 424.; K tomu pozri aj: Kadelbach, S.: c. d., s. 137.

⁸⁰ Kelsen, H.: *Čistá právná veda*. Bratislava: KALLIGRAM, 2018, s. 161-162.

⁸¹ Tamže, s. 161-162.

⁸² Tamže, s. 162.

použiteľná pre riešenie zmluvnej kolízie uprednostnením nadradenej zmluvy, no je napr. neaplikovateľná pre vyvodenie dôsledkov platnosti jednostranných právnych aktov.⁸³

Je ale potrebné upozorniť, že Hans Kelsen vytváral svoju teóriu za platnosti medzinárodného práva úplne odlišného charakteru, čo aj sám explicitne uvádza. Medzinárodné právo je za Kelsenových čias partikulárne a predstavuje primitívny právny systém, keďže mu chýba centrálna súdna a donucovacia inštitúcia.⁸⁴ Ako vidíme predpoklady jeho teórie sú už dávno prekonané. Z pohľadu medzinárodného práva stále aktuálnym zostáva tvrdenie, že základná norma medzinárodného práva je dôvodom platnosti vnútroštátnych právnych poriadkov.⁸⁵ *Ius cogens* je súčasným medzinárodným právom považované za podmienku platnosti vnútroštátnych právnych aktov. Ako aktuálny postreh sa taktiež ukazuje, že súčasťou úrovne vyššieho stupňa právnej sily je norma, ktorá svojich obsahom patrí do úrovne nižšieho stupňa právnej sily.⁸⁶ Univerzálne *ius cogens*, čo by samostatný prameň práva najvyššieho stupňa právnej sily, je v súčasnosti odvodzovaný z noriem prameňov práva „nižších“ úrovní (viď nižšie).

Celkovo možno zhodnotiť, že súčasná teória univerzálneho *ius cogens* spája momenty oboch rozhodujúcich línií právneho myslenia. Na jednej strane sa zdôrazňuje morálny rozmer univerzálneho *ius cogens*, ktorý je dôsledkom príklonu k prirodzenoprávnej koncepcii⁸⁷ medzinárodného práva po druhej svetovej vojne. Ako vidíme zrod myšlienky univerzálneho *ius cogens* siahajú až k tomistickej scholastike, no aj tá nadväzovala na Aristotelovu filozofiu, ktorej súčasťou je konštatovanie: „Prirodzené právo má všade rovnakú platnosť a je nezávislé od toho, či sa ľuďom páči alebo nie.“⁸⁸ Normy *ius cogens* sú vnímané ako prejav univerzálnych a kontinuálne sa rozvíjajúcich základných hodnôt ľudstva. (viď nižšie).

Na strane druhej obsahuje aj prvok normatívnej teórie. Univerzálne *ius cogens* predstavuje prameň medzinárodného práva najvyššieho stupňa právnej sily, ktorý je podmienkou platnosti zmluvného a obyčajového medzinárodného práva, a paradoxne je pritom z nich obsahovo abstrahovaný.

Čo majú obe uvedené teórie spoločné je to, že z ich pohľadu predstavuje univerzálne *ius cogens* podmienku platnosti vnútroštátneho

⁸³ Kadelbach, S.: c. d., s. 140-141.

⁸⁴ Kelsen, H.: *Čistá právna veda*. Bratislava: KALLIGRAM, s. 161 – 164.

⁸⁵ Porovnaj: Tamže, s. 162.

⁸⁶ Tamže, s. 162.

⁸⁷ Shaw, M.N.: *International Law*. Fifth edition. Cambridge University Press, 2003, s. 117.

⁸⁸ Porovnaj: Brösl, A. a kol.: *Teória práva*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 18.

práva. Súčasná teória ius cogens navyše spája obe pohľady a vo výpočte univerzálnych kogentných noriem nájdeme ako normy materiálneho charakteru, tak aj odkaz na Kelsenovo „pacta sunt servanda“.

Hodnotový rozmer ius cogens

Viera Strážnická považuje univerzálne kogentné normy za „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.“⁸⁹

Norma má buď charakter pravidla alebo princípu.⁹⁰ Normy ius cogens majú charakter právnych princípov,⁹¹ ktoré sú vyvažované v konkrétnom prípade a objasňujú svoj vlastný obsahový zmysel až v interakcii vzájomného dopĺňovania a obmedzovania.⁹² Pre ius cogens je preto príznačné, že jeho obsah je až na isté výnimky diskutabilný.⁹³ Róbert Alexy s odkazom na inkorporačnú tézu „hovorí, že každý aspoň minimálne rozvinutý právny systém obsahuje nutne princípy“.⁹⁴ V prípade medzinárodného práva ide tak trochu o tautológiu. Predstavuje rozvinutý právny systém pretože je systémom hierarchickým, a je hierarchickým systémom pretože obsahuje princípy univerzálného ius cogens, ktoré sa vyznačujú najvyšším stupňom právnej sily.

Argument právnymi princípmi vytvára nutné prepojenie práva a morálky.⁹⁵ R. Alexy na tomto mieste poukazuje na Základný zákon Spolkovej republiky Nemecko, ktorý ochraňuje princíp ľudskej dôstojnosti, slobody, právneho štátu a demokracie, inkorporoval do pozitívneho právneho systému základné princípy novodobého prirodzeného práva a tým tiež novodobú morálku práva a štátu.⁹⁶ „Zodpovedajúcim spôsobom to platí bez rozdielu obmieňaných

⁸⁹ Strážnická, V. a kol.: *Medzinárodná a európska ochrana ľudských práv*. Prvé vydanie. EUROKÓDEX, s. r. o. 2013, s. 61.

⁹⁰ Alexy, R.: *Theorie der Grundrechte*. Baden – Baden: Suhrkamp, 1994, s. 71 a n.

⁹¹ Kľučka, J.: *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*, IURA EDITION, 2011, s. 134 a n.; Geiger, R.: *Grundgesetz und Völkerrecht mit Europarecht*, 4. Aufl. München: Verlag C.H.Beck, 2009, s. 10 - 11.

⁹² Canaris, C-W.: *Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz*, Berlin 1969, 52 a n. In.: Alexy, R.: *Theorie der juristischen Argumentation. Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung*. Frankfurt am Main 1991, s. 21.

⁹³ Kleinlein, T.: *Konstitutionalisierung im Völkerrecht*. Heidelberg: Springer, 2012, s. 337.

⁹⁴ Alexy, R.: *Pojem a platnosť práva*. Bratislava: KALLIGRAM, 2009, s. 101.

⁹⁵ Tamže, s. 100.

⁹⁶ Tamže, s. 101.

inkorporačných techník a rôznych akcentov pre všetky právne systémy demokratického a právno-štátneho typu.“⁹⁷

Na tomto mieste opakovanie poukazujeme na principiálny charakter univerálneho *ius cogens*. „Právne princípy a zásady majú okrem vyššej miery všeobecnosti taktiež zakódovanú vyššiu axiologickú kvalitu a hodnotu...“⁹⁸ Podľa správy ILA z roku 2000 existujú určité princípy medzinárodného nepísaného práva, ktoré sú axiómou.⁹⁹ Ako upozorňuje Viera Strážnická, princípy univerálneho *ius cogens* chránia najzákladnejšie hodnoty medzinárodného spoločenstva štátov ako celku. Podľa Z. Kühna všeobecný právny princíp nie je dôsledkom právneho poriadku ale jeho predpokladom.¹⁰⁰

Na základe uvedených úvah môžeme princípy univerálneho *ius cogens* charakterizovať aj ako hodnotový predpoklad systému všeobecného medzinárodného práva, ktorý je z neho vyvedený indukčnou metódou, o čom sa ešte zmienime.

Základným princípom všeobecného medzinárodného práva sa od čias prijatia Charty OSN stáva ľudská dôstojnosť. Uvedené zreteľne vyplýva aj z analyzovaného rozhodnutia MSD vo veci Furunžija, z ktorého navyše vyplýva prežarovanie tohto princípu aj do vnútroštátnych právnych systémov. Kogentné princípy majú hodnotový rozmer ktorý nastavuje zrkadlo nielen ostatným normám všeobecného medzinárodného práva, ale odráža sa aj do vnútroštátneho práva.

Univerzálne *ius cogens* predstavuje prameň medzinárodného práva najvyššieho stupňa právnej sily, ktorý obsahuje právne princípy vyjadrujúce základné hodnoty tohto systému, a ako také sú podľa slov napr. Viery Strážnickej nezrušiteľné. Ukazuje sa, že hodnotové jadro osobitne chránené pred neželanými zmenami je zrejmé v každom právnom systéme, medzinárodné právo nevynímajúc. Univerzálne *ius cogens* tak môžeme považovať za medzinárodnoprávnu obdobou nemeniteľného jadra ústav vnútroštátnych právnych systémov.

Ako také sa zvykne považovať za súčasť ústavy medzinárodného práva,¹⁰¹ ale táto predstavuje „ústavu postavenú na hlavu.“ Pokým sa vo vnútroštátnom práve odvodzuje obsah všetkých prameňov práva

⁹⁷ Tamže, s. 102.

⁹⁸ Machalová, T. a kol.: *Aktuální otázky metodologie právního myšlení*. Praha: Leges, s.r.o., 2014, s. 143.

⁹⁹ Porovnaj: Azud, J.: *Medzinárodnoprávne zásady priateľských vzťahov a spolupráce štátov*, Právny obzor, 2006, č. 1, s. 29.

¹⁰⁰ Porovnaj: Tamže, s. 29.

¹⁰¹ Geiger: *Grundgesetz und Völkerrecht mit Europarecht*. 4. Auflage, München: Verlag C.H.Beck, 2009, s. 10-11.

z ústavy, v medzinárodnom práve sa obsah ústavy odvodzuje z prameňov práva nižšieho stupňa právnej sily.

Univerzálne ius cogens ako samostatný prameň práva

Pri výpočte prameňov univerzálneho ius cogens sa stretávame s viacerými názormi. Ján Azud ich vyvodzuje iba zo všeobecných právnych princípov.¹⁰² Pojem všeobecné právne princípy môže mať dvojakú povahu, na jednej strane môže predstavovať všeobecné právne princípy medzinárodného práva vyplývajúce zo zmlúv a právnych obyčají, na strane druhej to môžu byť všeobecného právne princípy odvodené z vnútroštátneho práva podľa čl. 38 ods. 1 písm. c Štatútu MSD.¹⁰³

Podľa niektorých sú zase prameňmi univerzálneho ius cogens iba obyčaje, podľa iných autorov sú to zase medzinárodné zmluvy a obyčaje. V judikatúre sa zase stretneme s odvodzovaním princípov ius cogens zo zmluvného práva a zo všeobecných právnych princípov, no bez toho aby pramene ius cogens limitovala na uvedený výpočet.¹⁰⁴ Prikláňame sa k názoru, že prameňmi univerzálneho ius cogens, čo by jadra systému všeobecného medzinárodného práva sú nasledujúce pramene medzinárodného práva, a to medzinárodná obyčaj, medzinárodné zmluvy a všeobecné právne princípy.¹⁰⁵

Uvedený výpočet zodpovedá výpočtu prameňov práva čl. 38 Štatútu Medzinárodného súdneho dvora, z ktorých táto súdna inštancia čerpá pri svojej rozhodovacej činnosti. Ako podporné pramene uvádza Štatút MSD rozsudky medzinárodných tribunálov a doktrínu.

Univerzálne ius cogens je tak síce neautonómnym, no samostatným druhom¹⁰⁶ prameňa univerzálneho medzinárodného práva. V uvedenom zmysle je univerzálne ius cogens tvorené inštitucionalizovanými právnymi princípmi.

Prameňom univerzálneho ius cogens je síce medzinárodná obyčaj, medzinárodné zmluvy a všeobecné právne princípy, no ich obsah je vzhľadom na ich principiálny charakter konkretizovaný až praxou, právnou vedou a judikatúrou súdnych inštitúcií.¹⁰⁷

Podľa nášho názoru je najvýznamnejším zdrojom poznania konkrétneho obsahu princípov univerzálneho ius cogens judikatúra.

¹⁰² Azud, J.: c. d., s. 26 – 47.

¹⁰³ Akehust, M.: The hierarchy of the sources of international law. *British Yearbook of International Law*, 1975, s. 278 – 279.

¹⁰⁴ Porovnaj: Akehust, M.: c. d., s. 282.

¹⁰⁵ Kadelbach, S.: c. d. s. 189.

¹⁰⁶ Bližšie pozri: Tamže, s. 183.

¹⁰⁷ Bližšie pozri: Tamže, s. 189 a n.

Súhlasná vôľa medzinárodného spoločenstva štátov ako celku je síce obsiahnutá v prameňoch univerzálneho *ius cogens*, ale zdrojom poznania obsahu univerzálneho *ius cogens* môže byť aj judikatúra orgánov medzinárodných regionálnych organizácií, alebo vnútroštátnych súdnych orgánov. Tým sa dostávame k problematike miery záväznosti interpretácie kogentného princípu všeobecného medzinárodného práva a aj problematike viacúrovňového konštitucionalizmu.

Viacúrovňový konštitucionalizmus

Na tomto mieste sa preto na problematiku *ius cogens* všeobecného medzinárodného práva pozrieme optikou viacúrovňového konštitucionalizmu. Pre viacúrovňový konštitucionalizmus je charakteristické, že sa snaží prebiehajúce procesy budovania autonómneho systému medzinárodného práva, ktorý takto preberá ústavné funkcie pochopiť spôsobom presahujúcim jednotlivé úrovne vnútroštátneho práva, regionálneho medzinárodného práva a univerzálneho medzinárodného práva. Za legitimačné východisko tohto viacúrovňového systému pokladá jednotlivca, ktorý sa stáva hodnotovým východiskom stupňovitého spolku komplementárnych ústav.¹⁰⁸ Viacúrovňový konštitucionalizmus zvyrazňuje závislosť medzi jednotlivými úrovňami systému a potrebu následného dialógu, či interaktívnych vzťahov medzi úrovňami.¹⁰⁹ Táto koncepcia umožňuje normatívnu interakciu medzi jednotlivými úrovňami a čo je významné vzájomné približovanie a zvyšovanie dosiahnutých standardov ochrany, a to najmä vo sfére ochrany základných práv.¹¹⁰

Momenty charakteristické pre uvedenú teoretickú konštrukciu viacúrovňového konštitucionalizmu, sú pozorovateľné v praxi súdnych inštitúcií jednotlivých úrovní systémov, vrátane judikatúry Ústavného systému Slovenskej republiky, ktorej sa budeme zaoberať v našom príspevku. Procesy identifikované multiúrovňovým konštitucionalizmom nachádzame aj v procese tvorby a následnej aplikácii kogentných princípov všeobecného medzinárodného práva.

Proces identifikácie základných princípov ústavného systému vyššej úrovne (univerzálnych a regionálnych medzinárodných organizácií) obsiahnutých v medzinárodných zmluvách, či následne dotváraných v judikatúre súdnych inštitúcií, je častokrát výsledkom abstrakcie a komparácie základných princípov systému nižšej úrovne. Uvedené sa

¹⁰⁸ Kleinlein, c. d., s. 78.

¹⁰⁹ Knauff, ZaôRV 68 (2008), s. 453, 482 a n. In.: Kleinlein, c. d., s. 79.

¹¹⁰ Cottier, T. – Hertig, M.: MPYUNL 7 (2003), s. 261, 313 a mn. In.: Kleinlein, c. d., s. 79.

v plnej miere vzťahuje na všeobecné právne princípy uznané civilizovanými národmi podľa čl. 38 ods. 1 písm. c) Štatútu MSD, ktoré sú prameňom *ius cogens*, no ich pôvodným prameňom sú napr. vnútroštátne ústavy, pokiaľ ide o otázku úpravy základných práv.¹¹¹ Výsledkom uplatnenia syntézy metódy abstrakcie a komparácie je tak redukcia normatívneho obsahu princípu systému nižšej úrovne z dôvodu schodnejšieho dosiahnutia konsenzu v podobe jeho akceptácie zo strany jednotlivých štátov s rozdielnym kultúrnym a politickým pozadím, čoby zmluvných strán, či adresátov judikatúry medzinárodných súdnych.

Uvedená redukcia normatívneho obsahu je pre všeobecné právne princípy na úrovni všeobecného medzinárodného práva príznačná. Tento proces je tak badateľný aj pri princípoch *ius cogens*. „Kvôli ideologickým rozdielom a reálne vykonávanej praxi sa na univerzálnej úrovni len veľmi ťažko dosahujú vysoké nároky.¹¹² Východisko sa častokrát nachádza v takej vágnej interpretácii pojmov ako sú demokracia a (politické) ľudské práva, až sa stráca ich obsah.“¹¹³

Gelman vs. Uruguaj

V prípade Interamerického súdu pre ľudské práva (ďalej aj ako „IASLP“) v prípade Gelman vs. Uruguaj je ale postup presne opačný, a v konečnom dôsledku širší obsahu princípu *ius cogens*, čoby princípu systému vyššej úrovne, zvyšuje úroveň ochrany ľudských práv na nižšej, regionálnej úrovni. Univerzálne *ius cogens* totiž obohacuje rozsah ochrany ľudských práv v nižšom, regionálnom právnom systéme.

Podstata argumentu IASLP znie: „Štát je povinný vyšetriť a potrestať porušenia ľudských práv čiastočne pretože ... zákaz nedobrovoľného zmiznutia a tomu zodpovedajúci záväzok vyšetriť a potrestať zodpovedných má povahu *ius cogens*.“¹¹⁴

Na tomto mieste IASLP odkazuje na svoju predchádzajúcu judikatúru v prípade Goiburú et al. v. Paraguaj, kde v bode 83 a bode 84 aktívne interpretáciou odvodil nový širší obsah princípu *ius cogens* z Interamerického Dohovoru o nedobrovoľnom zmiznutí, Deklarácie Organizácie Spojených národov z roku 1992 O ochrane všetkých osôb pred núteným zmiznutím, a z medzinárodnej judikatúry. Hlavným argumentom pre záver o kognitívnom charaktere zákazu nedobrovoľného

¹¹¹ Kokkot, J. - Doehring, K. - Buergenthal, T.: *Grundzüge des Völkerrechts*, 3. Auflage, Heidelberg: C.F.Müller Verlag, s. 28.

¹¹² V kontexte nárokov na obsah princípov demokracie a ochrany ľudských práv.

¹¹³ Geiger, R.: *Grundgesetz und Völkerrecht mit Europarecht*. 4. Auflage, München: Verlag C.H.Beck, 2009, s. 12.

¹¹⁴ Rozsudok z 24. 2. 2011, séria C, č. 221, bod. 183.

zmiznutia a tomu zodpovedajúceho záväzku štátu vyšetriť a potrestať zodpovedných bolo znenie preambuly Interamerického dohovoru o nedobrovoľné zmiznutí – ktoré okrem iného hovorí, že nedobrovoľné zmiznutie¹¹⁵ osoby je porušením nederogovateľnej podstaty ľudských práv aj v zmysle Všeobecnej deklarácie ľudských práv.

IASLP postupoval štandardným spôsobom identifikácie univerzálneho kogentného princípu z obsahu medzinárodnej zmluvy a medzinárodnej obyčaje. Otázna je ale miera záväznosti odvodeného rozsahu aplikovaného kogentného princípu formulovaného v tomto judikáte IASLP pre Slovenskú republiku, keďže IASLP pôsobí ako súdny orgán systému regionálnej ochrany ľudských práv.

Univerzálna kogentná povaha zákazu nedobrovoľného zmiznutia a tomu zodpovedajúci záväzok vyšetriť a potrestať zodpovedných nebola konštatovaná ani v judikatúre Výboru OSN pre ľudské práva, na ktorú IASLP poukazoval. Dochádza teda k rozšíreniu normatívneho obsahu kogentného princípu ochrany ľudských práv vlastným aktivizmom IASLP, ktorého dosah v zmysle autoritatívneho právneho názoru vnímame iba vo vnútri regionálnej medzinárodnej organizácie. Univerzálna kogentná povaha zákazu nedobrovoľného zmiznutia a tomu zodpovedajúci záväzok vyšetriť a potrestať zodpovedných má v judikatúre IASLP charakter ustálenej rozhodovacej doktríny.

Ústavnosť zrušenia tzv. Mečiarových amnestií

Otázna je tak miera záväznosti identifikovaného rozsahu univerzálneho kogentného princípu formulovaného v judikatúre IASLP pre Slovenskú republiku, keďže IASLP pôsobí ako súdny orgán systému regionálnej ochrany ľudských práv.

Mysliteľné sú dve možnosti ako môže právny názor IASLP ovplyvniť našu judikatúru:

Ak by sa toto rozšírenie obsahu univerzálneho kogentného princípu stalo súčasťou judikatúry orgánov regionálnych alebo univerzálnych medzinárodných súdnych inštitúcií, ktorých rozhodnutia sú záväzné pre Slovenskú republiku. V právnych precedensoch záväzných pre SR ale spomínané rozšírenie normatívneho obsahu univerzálneho kogentného princípu nenachádzame.

2. Do úvahy teda prichádza druhá možnosť a právny názor IASLP v prípade *Gelman vs. Uruguaj* by predstavoval nezáväznú inšpiráciu

¹¹⁵ K problematike medzinárodnoprávnej úpravy nedobrovoľného zmiznutia pozri napr.: Pollmann, A. – Lohmann, G. (eds.): *Ľudské práva. Interdisciplinárne príručka*. Bratislava: KALLIGRAM, 2017, s. 390-394.

pre Ústavný súd Slovenskej republiky, tak ako tomu bolo v prípade nálezu Ústavného súdu PL. ÚS 7/2017, ktorým preskúmaval ústavnosť uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky č. 570 z 5. apríla 2017, rušiaceho tzv. Mečiarove amnestie.

Je to pritom jediný judikát Ústavného súdu, v ktorom sa nachádza argument poukázaním na *ius cogens* všeobecného medzinárodného práva. Netvorí ale samostatný argument, ale je zahrnutý do argumentačného rámca judikatúrou medzinárodných súdov. Ústavný súd v rámci neho analyzuje rozhodovaciu činnosť IASLP, vrátane prípadu Gelman vs. Uruguaj v časti týkajúcej sa jeho názoru na obsah *ius cogens* všeobecného medzinárodného práva. Argument judikatúrou medzinárodných súdnych orgánov bol až na judikatúru ESĽP právne nezáväzným, no pre Ústavný súd sa stal rozhodujúcim argumentom pre záver, že národná rada preskúmané uznesenie založila na legitímnom hodnotovom úsudku, že „amnestie nemožno udeliť predstaviteľom štátnej moci, osobám ktoré konajú v ich mene alebo v súčinnosti s nimi a blízkym predstaviteľom štátnej moci.“

ÚS SR dáva ďalej do súvisu tzv. sebaamnestiu a zákaz zneužitia právomoci,¹¹⁶ ktorý považuje za súčasť konštitutívnych hodnôt Ústavy SR, tvoriacich jej materiálne jadro. Medzi ďalšie významné právne vety analyzovaného judikátu patria nasledovné závery Ústavného súdu: „Výkon verejnej moci v demokratickom a právnom štáte nemôže byť svojvoľný a ničím neobmedzený ...“ Limity výkonu právomoci prezidenta vidí aj „v pozitívnom ústavnom záväzku Slovenskej republiky a jej všetkých ústavných orgánov uznávať a dodržiavať všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky (čl. 1 ods. 2 ústavy)“.

Domnievame sa, že princípy *ius cogens* všeobecného medzinárodného práva možno subsumovať pod pojem všeobecné pravidlá medzinárodného práva, ktoré sú súčasťou medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky podľa čl. 1 ods. 2 Ústavy.¹¹⁷ Ústavný súd pritom vyslovil, že štandardne vykladá ústavu s prihliadnutím na medzinárodné

¹¹⁶ K princípu zákazu svojvôle vo vzťahu k náležitostiam právneho štátu pozri napr.: Krošlák, D.: a kol.: *Ústavné právo*. Wolters Kluwer, 2016, s. 272.; Elbert, E.: *Rule of Law a medzinárodné právo*. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2015, s. 27

¹¹⁷ Porovnaj: Káčer, M.: *Medzinárodná obyčaj v Slovenskom právnom systéme*. Právnik, 2010, s. č. 3, s. 252 a n.; Azud, Ján.: *Medzinárodnoprávne zásady priateľských vzťahov a spolupráce štátov*. Právny obzor, 2006, č.1, s. 27.; Kľučka, J.: *Miesto a úprava noriem medzinárodného práva v Ústave Slovenskej republiky*. Justičná revue, 2002, č. 4, s. 381 – 392.

právo.¹¹⁸ prípadne že Ústavu nemožno vyložiť spôsobom porušujúcim medzinárodné záväzky štátu.¹¹⁹

Ďalší limit výkonu právomoci prezidenta vidí ústavný súd aj „v princípoch demokratického a právneho štátu, ktoré tvoria materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky a tvoria základné kritérium ústavného prieskumu akéhokoľvek rozhodnutia orgánu verejnej moci vrátane rozhodnutí prezidenta.“

Limity výkonu verejnej moci v Slovenskej republike tak podľa ÚS SR predstavujú medzinárodné záväzky podľa čl. 1 ods. 2 a materiálne jadro ústavy podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy.

Záver

Konštitutívne hodnoty Ústavy SR tvoriace jej materiálne jadro pritom Ústavný súd v tomto náleze PL. ÚS 7/2017 interpretoval s ohľadom na medzinárodné záväzky Slovenskej republiky. Ukazuje sa, že čl. 1 ods. 1 a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky tvoria synergickú a zároveň dynamickú jednotu, čím je umožnený kontinuálny vývoj slovenského poriadku s ohľadom na medzinárodné záväzky SR a rozvoj ochrany ľudských práv na medzinárodnej úrovni.

Za povšimnutie stojí aj ďalšia skutočnosť. Súčasťou jedného z argumentu bolo pre Slovenskú republiku pôvodne právne nezáväzné rozšírenie normatívneho obsahu princípu univerzálneho *ius cogens*, ktoré prispelo k rozvoju ústavnej ochrany ľudských práv.

Aj v skúmanom náleze ústavného súdu vidíme v súlade s teóriou viacúrovňového konštitucionalizmu vzájomné ovplyvňovanie medzi jednotlivými ústavnými úrovňami. Všeobecné medzinárodné právo podmienilo v podobe princípov *ius cogens* rozvoj ochrany regionálneho systému ochrany ľudských práv a následne vnútroštátneho systému Slovenskej republiky. Vidíme najprv vertikálny a následne horizontálny presah všeobecného *ius cogens* medzi jednotlivými úrovňami právnych systémov s dosahom na rozvoj ochrany ľudských, resp. základných práv v Slovenskej republike.

Môžeme teda konštatovať, že podľa Ústavy Slovenskej republiky a na ňu nadväzujúcej judikatúry Ústavného súdu z kogentných noriem všeobecného medzinárodného práva vplývajú v Slovenskej republike obmedzenia pre vnútroštátne orgány verejnej moci. Tento záver je navyše kompatibilný s teóriou univerzálneho *ius cogens* z pohľadu všeobecného medzinárodného práva. Univerzálne *ius cogens* tak predstavuje limity

¹¹⁸ PL. ÚS 18/2014.

¹¹⁹ PL. ÚS 1/04.

výkonu právomoci orgánov verejnej moci Slovenskej republiky aj v zmysle platnej Ústavy Slovenskej republiky, ako aj doktríny všeobecného medzinárodného práva.

Uvedený záver podporuje aj znenie dôvodovej správy k návrhu ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. podľa ktorého je čl. 1 ods. 2 Ústavy „potrebné interpretovať ... aj ako formulovanie ústavného záväzku pre Národnú radu Slovenskej republiky, aby utvárala právny poriadok v zhode s vyššie uvedenými pravidlami, medzinárodnými zmluvami a ďalšími medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky.“

Záverom dodávame, že do rámca tohto príspevku sme nezahrnuli otázku, či má univerzálne *ius cogens* prednosť aj pred Ústavou SR, keďže predstavuje tému hodnú samostatného výskumu.

Použitá literatúra:

1. Akehust, M.: The hierarchy of the sources of international law. *British Yearbook of International Law*, 1975, s. 273 – 285.
2. Alexy, R.: Pojem a platnosť práva. Bratislava: KALLIGRAM, 2009.
3. Alexy, R.: *Theorie der Grundrechte*. Baden – Baden: Suhrkamp, 1994.
4. Alexy, R.: *Theorie der juristischen Argumentation. Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung*. Frankfurt am Main 1991.
5. Azud, J.: Medzinárodnoprávne zásady priateľských vzťahov a spolupráce štátov, *Právny obzor*, 2006, č. 1, s. 26 – 47.
6. 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.
7. Bogdandy, A. – Venzke, I.: *In wessen Namen: Internationale Gerichte in Zeiten globalen Regierens*. Berlin: Suhrkamp Verlag, 2014.
8. Brötl, A. a kol.: *Teória práva*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
9. Brötl, A.: *Dejiny politického a právneho myslenia*. Bratislava: IURA EDITION, 1999.
10. Cassese, A.: *International law*. Oxford University Press 2001.
11. Elbert, L.: *Rule of Law a medzinárodné právo*. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2015.
12. Geiger, R.: *Grundgesetz und Völkerrecht mit Europarecht*, 4. Afl. München: Verlag C. H. Beck, 2009.
13. Káčer, M.: Medzinárodná obyčaj v Slovenskom právnom systéme. *Právnik*, 2010, s. č. 3, s. 251 - 272.

14. Kadelbach, S.: *Zwingendes Völkerrecht*. Berlin: Duncker Humblot, 1992.
15. Kelsen, H.: *Všeobecná teorie norem*, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2000.
16. Kelsen, H.: *Čistá právní věda*. Bratislava: KALLIGRAM, 2018.
17. Kleinlein, T.: *Konstitutionalisierung im Völkerrecht*. Heidelberg: Springer, 2012.
18. Kľučka, J.: *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*, IURA EDITION, 2011.
19. Kľučka, J.: *Miesto a úprava noriem medzinárodného práva v Ústave Slovenskej republiky*. *Justičná revue*, 2002, č. 4, s. 381 – 392.
20. Kokkot, J. - Doebling, K. - Buergenthal, T.: *Grundzüge des Völkerrechts*, 3. Auflage, Heidelberg: C.F.Müller Verlag, 2003.
21. Krošlák, D. a kol.: *Ústavné právo*. Wolters Kluwer, 2016.
22. Kršková, A.: *Štát a právo*. Bratislava: IURA EDITION, 2002.
23. Machalová, T. a kol.: *Aktuální otázky metodologie právního myšlení*. Praha: Leges, s.r.o., 2014.
24. McGreal, P.: *Velké postavy západního myšlení*. *Slovník myslitelů*. Praha: Prostor, 1999.
25. Pollmann, A. – Lohmann, G. (eds.): *Ľudské práva. Interdisciplinárne príručka*. Bratislava: KALLIGRAM, 2017.
26. Shaw, M.N.: *International Law*. Fifth edition. Cambridge University Press, 2003,
27. Soder, J.: *Die Idee der Völkergemeinschaft. Francisco de Vitoria und die philosophischen Grundlagen des Völkerrechts*. Berlin – Frankfurt am Main, 1955.
28. Strážnická, V. a kol.: *Medzinárodná a európska ochrana ľudských práv*. Prvé vydanie. EUROKÓDEX, s. r. o. 2013.
29. Verdross, A – Simma, B.: *Universales Völkerrecht. Theorie und Praxis*, Berlin 3. Auflage. 1984.

Sloboda združovania a rozhodovacia činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky

doc. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD.

*Katedra teórie práva a ústavného práva, Právnická fakulta Trnavskej
univerzity¹*

Zámerne začnem slovami Alexandra Matušku, slovenského literárneho kritika, z eseje *Naši mladoni*.² „*Nebyť združení a spolkov, nebyť toho kultúrneho výdobytku, že v nich možno hovoriť tri hodiny a nič nepovedať, nebyť vynálezu faktických poznámok – nebyť toho všetkého, nemohli by sme, namôjdušu, nijakovsky prejavíť svoju individualitu. Hehe. Človek nie je zóon fysei politikon, ako povedal Aristoteles, ale zóon fysei hlúpe, a preto cíti potrebu združovať sa, hľadať bližných spoluhlupákov, pretože je známe, že keď sa zide niekoľko hlupákov, nič im nie je na prekážku v tom, aby sa považovali za ľudí originálnych. Čím menej človek sám znamená, tým nadšenejšie sa zúčastňuje tzv. práce v tzv. spolkoch. Ak je niečo, čo ukazuje našu nemohúcnosť, je to v prvom rade nadbytok spolkov a nedostatok nespolkových ľudí. Každý mladoň považuje za svätú povinnosť vstúpiť do nejakého združenia a hniť v ňom spolu s inými. Ako vrelo takito mladoni dodržiavajú hlavné body stanov! Preč s hranami – neurážaj ľudí! Preč so šírkou – nezavadzaj! Preč s výškou – nebud' na posmech! Ako vrele „Pravdy“ týchto pánov nemajú hrán, nemajú ostria, sú hladké, ulízané, takže starý pán, ktorý takúto mládež počúva pár minút, nie je vôbec nútený otvárať ústa, ale si len pochvaľovať, akou zdarnou mládežou nás to Pán Boh požehnal. Nedopracujú sa ani duševnej tučnoty, šírky, eklektizmu, lebo to vyžaduje námahu. O výške sa ani nepatrí hovoriť. (...)*

Načo by sme sa vzdelávali, keď rozum príde s úradom, a nie naopak? – Na čo sme určení? Na prácu, ehm, za národ! Práca za národ, kde sa tá realizuje? V nejakej strane! A strana? Tá ti všetko odpustí, všetko okrem veľkej pusu, národnej, prirodzene, na to nezabúdaj! Teda? Hlavné je, aby si si osvojil, aby si si p o d r ž a l tú zásobu fráz, ktorú ti vtikli do hlavy, a aby si mal porozumenie pre to, čo sa volá hlasový efekt.“³

¹ Príspevok je súčasťou riešenia projektu „Združenia ako prvok demokracie a prejav slobody združovania vo verejnoprávnych vzťahoch a súkromnoprávných vzťahoch, Gajdošová Martina, doc. JUDr. Mgr., PhD., Právnická fakulta TVU, Projekt VEGA, 1/0172/17, 2017-2019“.

² Alexander Matuška: Dielo I, Juvenilie, Vajanský prozaik, Kriticko-publicistické state a rozhovory, Tatran, 2010, s. 34 - 37

³ Matuška, A.: Naši mladoni, Dielo I, Juvenilie, Vajanský prozaik, Kriticko-publicistické state a rozhovory, Tatran 2010, s. 34 - 35

Takéto kritické slová sú použiteľné nie len pre obdobie, v ktorom žil Matuška (1910 – 1975). Nezistila som, kedy presne napísal túto esej, no pokojne možno nad takýmito myšlienkami uvažovať pri každej etape našej histórie. S obmenami i bez obmien, sú použiteľné aj dnes. Preto začínam druhou stranou mince, pretože sloboda združovania, ktorá v sebe zahŕňa slobodu združovania v spolkoch a združeníach, ktorá je rozšírená o slobodu združovania v odboroch a aj o slobodu združovania v politických stranách a politických hnutiach, znamená veľa. Je to veľký právny, politický, spoločenský, kultúrny, etc., priestor a má svoju hybnú i nehybnú silu.

Z pohľadu práva v centre záujmu sú tí, ktorí sa chcú v takýchto subjektoch združovať, ich reálni členovia i samotné subjekty, ktoré vznikli realizáciou tohto práva. Sloboda združovania sa dostala do kódexov základných slobôd a je zakotvená nielen v ústavách štátov, ale aj v rôznych ľudskoprávných medzinárodných dohovoroch.⁴ Z pohľadu sporov, ktorými žijeme, sloboda združovania nepatrí svojím objemom k veľkej agende, ani na pôde všeobecných súdov Slovenskej republiky, ani na pôde Ústavného súdu Slovenskej republiky, ani na pôde EŠLP. Azda je to aj výraz skutočnosti, že zákonná úprava a aplikačná prax neprináša masu komplikácií. Napriek tomu je zaujímavé vnímať jej aspekty prelínania sa súkromnoprávných a verejnoprávných prvkov. Tiež je zaujímavé slobodu združovania v nadhľade vnímať ako isté politikum, ktoré sa v histórii dynamicky rozvíja. Pretože pohľad na prejavy názorov, ktorým štát bránil inštitucionalizovať sa alebo ich rozbíjal, alebo naopak vytváral ich a inštitucionalizoval aj pomocou „výdobytkov slobody združovania“, je rovnako svedectvom ľudskej spoločnosti a interpretácie slobody združovania.

Bilancie EŠLP

Podľa bilancií EŠLP z roku 2018⁵ v rokoch 1959-2017 súd vyniesol viac než 20.600 rozsudkov, pričom v 84 % rozsudkov konštatoval aspoň jedno porušenie práv sťažovateľov. Približne 40 % z toho predstavovali rozsudky týkajúce troch členských štátov Rady Európy – Turecko (3386), Taliansko (2382), Ruská federácia (2253). Nasledujú štáty Rumunsko, Ukrajina, Poľsko, Francúzsko, Grécko, Bulharsko a Veľká Británia.

⁴ Sloboda združovania je v medzinárodných dohovoroch a iných aktoch chránená spolu so slobodou zhromažďovania, tak je to vyjadrené napríklad napríklad v čl. 11 Dohovoru, čl. 22 MPOPP, čl. 8 MPHSP, čl. 12 Charty ZP.

⁵ EHCR Overview 1959 - 2017, March 2018, https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592017_ENG.pdf (náhľad 3.9.2018)

Čo sa týka objemu podľa porušenia článkov v celkovom hodnotení, najobjemnejšie vyvstáva článok 6 Dohovoru. Približne v 40 % konštatoval súd porušenie práva na spravodlivý proces a v tom neprimeranú dĺžku konania (17,21 % a 20,70 %). Frekventovaným porušením je tiež právo na slobodu a bezpečnosť podľa článku 5 Dohovoru (12,95 %), porušenie práva chráneného podľa čl. 1 Protokolu č. 1 – právo na ochranu vlastníckeho práva (11,75 %) a právo na ochranu života alebo zákazu mučenia alebo iného neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania (čl. 2 a 3 Dohovoru, 4,56 % a 11,11 %).

V rokoch 1959 – 2017 bolo konštatovaných 20.637 porušení proti niektorému členskému štátu (niektoré rozhodnutia sú aj proti viac štátom), z toho porušenia čl. 11 sa týka 231 rozhodnutí, čo je približne **1,12 %**. Pritom čl. 11 spája ochranu slobody združovania aj slobody zhromažďovania. (Pre porovnanie z obdobnej bilancie za roky 1959 – 2014 to bolo 165 porušení čl. 11 z celkových 17554 porušení, teda približne 0,94 %.) Ide o mierny nárast, o 66 porušení za 3 roky.

ESLP 1959-2017 - porušenie čl. 11 Dohovoru – sloboda zhromažďovania a združovania

Členský štát Rady Európy	Počet porušení čl. 11 do roku 2017	Počet porušení čl. 11 do roku 2014
Turecko	84	63
Azerbajdžan	30	7
Ruská federácia	25	15
Republika Moldava	15	13
Bulharsko	12	11
Maďarsko	9	6
Arménsko	8	7
Grécko	7	5
Francúzsko, Rumunsko	6	6/5
Ukrajina	5	4
Spojené kráľovstvo	4	4
Taliansko	3	3
Nemecko, Island, Bývalá Juhoslovanská republika Macedónia	2	2/2/-
Rakúsko, Chorvátsko, Česko, Dánsko, Gruzínsko, Lotyšsko, Litva, Luxembursko, Poľsko, Švédsko, Švajčiarsko	1	Všetky tiež po jednom
Albánsko, Andora, Belgicko,	0	0

Bosna a Hercegovina, Cyprus, Estónsko, Fínsko, Írsko, Lichtenštajnsko, Malta, Monako, Čierna Hora, Holandsko, Nórsko, Portugalsko, San Marino, Srbsko, Slovensko , Slovinsko, Španielsko		
---	--	--

Slovensko patrí k 20 štátom, kde pre právo podľa čl. 11 nebolo v rozhodovacej činnosti ESLP konštatované porušenie. Voči Slovenskej republike súd vyniesol v rokoch 1959 – 2017 celkom 358 rozhodnutí a z toho 321 konštatovaní porušenia aspoň jedného práva. Najviac bolo porušení čl. 6, neprimeraná dĺžka konania (205).⁶ V obdobnom porovnaní v rokoch 1959 - 2014 to bolo 322 rozsudkov, z toho porušenie aspoň jedného práva sťažovateľa súd konštatoval v 287 prípadoch, najviac namietanými porušeniami boli dĺžka súdneho konania (196).⁷ V roku 2017 to bolo 12 porušení, z toho 5 porušení protokolu č. 1, čl. 1 a 3 porušenia čl. 6.⁸

Každý má právo slobodne sa združovať s inými

Každý má právo slobodne sa združovať s inými má široké súvislosti - ústavnoprávne, limitované zákonmi, i medzinárodnoprávne garancie.

Sloboda združovania má svoje obmedzenia a zásahy doň sú možné. Ilustratívne sú tie sféry, kde sa sloboda združovania dotkne s aktivitou štátu. Ide o moment zaregistrovania či nezaregistrovania združenia, politickej strany, odborov, respektíve odmietnutia registrácie a rozpustenia tohto subjektu. Samostatnými zásahmi sú zásahy štátu do vnútorného života združenia v prípadoch súdnej ochrany člena (člena združenia, člena politickej strany, člena odborov). V prípade odmietnutia registrácie alebo rozpustenia subjektu je možná ochrana tohto práva prostredníctvom súdneho prieskumu rozhodnutí či konania orgánov štátu. V druhom prípade ide o poskytnutie súdnej ochrany, keď sa do sporu dostane člen subjektu združovania voči subjektu samotnému a rozhodné slovo sa čaká od štátu.

ESLP svojou rozhodovacou činnosťou slobodu združovania postupne vymedzil konštatovaním niektorých pravidiel. Ich vymenovanie je významné, pretože Ústavný súd Slovenskej republiky uznal rozhodnutiam

⁶ EHCR, Violation by Article and by State, 1959 – 2017; https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2017_ENG.pdf, (náhľad 3.9.2018)

⁷ ECHR Overview 1959 – 2014; http://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592014_ENG.pdf (3.1.2015)

⁸ EHCR, Violation by Article and by State, 2017; https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_2017_ENG.pdf, (náhľad 3.9.2018)

ESLP aplikačnú prednosť pred slovenskými zákonmi a vychádza z nich ako zo záväzných výkladových pravidiel v konkrétnej i abstraktnej kontrole ústavnosti⁹.

Dotváranie interpretácie slobody združovania v rozhodovacej činnosti ESLP

V štrasburskej judikatúre sa najmä v 80-tych a 90-tych rokoch 20. storočia ustálili nasledovné charakteristiky slobody združovania:

- Združenia sa vyznačuje **zásadou dobrovoľnosti a existenciou spoločného cieľa**.¹⁰

- **Dobrovoľnosť vylučuje nátlak** pri zakladaní a vstupe do združení a taktiež umožňuje **slobodný výber pri hľadaní vhodnej formy a typu združenia**.¹¹ (1981)

- **Spoločný cieľ musí byť dovolený a súkromnoprávny**.¹²

- **Súkromnoprávny charakter cieľa vylučuje spod režimu čl. 11 Dohovoru združovanie v subjektoch, ktoré boli založené z vrchnostenskej pozície nositeľa verejnej moci a sú obdarené administratívnou či disciplinárnou právomocou**,¹³ (1981) ktorá ich integruje do štátnych štruktúr a umožňuje im používať postupy verejnej moci.¹⁴ (1999)

Z toho vyplýva, že napríklad združovania v advokátskej komore s povinným členstvom sa netýka čl. 11 Dohovoru, lebo takéto subjekty sú založené zákonom, sú integrované do verejnej správy¹⁵, majú svoje administratívne, normotvorné a disciplinárne oprávnenia.

- **Právo zakladať združenia ako organizácie súkromného práva, ktoré vznikli na základe súkromnoprávnych predpisov. Združenia majú plnú autonómiu pri vydávaní rozhodnutí a pri správe svojich vnútorných vecí**.¹⁶ (1993)

⁹ Napr. Nález ÚS SR, spis. zn. I. ÚS 100/04.

¹⁰ Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa 2006, s. 836.

¹¹ rozsudok ESLP z 13. augusta 1981 vo veci Young, James a Webster c. Spojené kráľovstvo, sťažnosti č. 7601/76 a č. 7806/77.

¹² Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa 2006, s. 836 a nasl.

¹³ rozsudok ESLP z 23. júna 1981 vo veci Le Compte, Van Leuven a De Meyre c. Belgicko, sťažnosti č. 6878/75 a č. 7238/75

¹⁴ rozsudok ESLP z 29. apríla 1999 vo veci Chassagnou a ostatní c. Francúzsko, sťažnosti č. 25088/94, č. 28331/95 a č. 28443/95

¹⁵ Zhodou okolností Slovenská advokátska komora nemá nad sebou dozor ministerstva, ale ani tieto kritériá nemusia byť splnené kumulatívne, viď PL. ÚS 19/2014 z 16.3.2016

¹⁶ rozsudok ESLP z 30. júna 1993 vo veci Sigurdur A. Sigurjónsson c. Island, sťažnosť č. 16130/90, sumarizované v odôvodnení nálezu ÚS SR, 23.11.2011, spis. zn. Pl. ÚS 11/2010

- 1998 - Politické strany sú tiež zahrnuté do ochrany podľa článku 11 Dohovoru.¹⁷ Politické strany sú formy združenia, ktoré sú zásadné pre správne fungovanie demokracie.

- 1998 - Sloboda združovania prispieva k vytváraniu zdravej občianskej spoločnosti, pôsobí na ochranu politických, náboženských, kultúrnych a iných menšín, ktorým združovanie pomáha rozvíjať svoju identitu.¹⁸

- 1999 - Sloboda združovania je úzko spojená so slobodou názoru a prejavu, lebo ide o možnosť spoločne zdieľať spoločné myšlienky a presvedčenia; Pojem združenie má svoj autonómny dosah, lebo kvalifikácia vo vnútroštátnom práve je relatívnou hodnotou a predstavuje východiskový bod.¹⁹

- 2004 – Najdôležitejším aspektom práva na slobodu združovania je to, že občania by mali mať možnosť vytvoriť právnickú osobu s cieľom kolektívne konať v oblasti ich vzájomného záujmu. Spôsob, akým vnútroštátna legislatíva chráni slobodu združovania a spôsob, akým štátne orgány aplikujú relevantné ustanovenia v praxi, vypovedá o rozvoji demokracie v príslušnej krajine.²⁰

Pluralita a demokracia sú povahou veci založené na kompromise, ktorý vyžaduje rôzne ústupky zo strany jednotlivcov a skupín jednotlivcov. Tí niekedy musia byť pripravení obmedziť niektoré zo svojich slobôd, aby zabezpečili väčšiu stabilitu štátu ako celku.²¹

- 2005 – Úlohou vnútroštátnych orgánov je chrániť a podporovať vnútorné hodnoty demokratického systému, ako je pluralizmus, tolerancia a sociálna súdržnosť. Mali by zvoliť skôr zmierlivý prístup, nie zhoršovanie nepriateľských nálad.²²

- 2006 - Združenie má právnu subjektivitu odlišnú od svojich členov, je svojbytným subjektom, nie len zoskupením osôb. Nezískanie statusu právnickej osoby je obmedzením pre mnohé prípady, kedy sa to očakáva vo verejnom dianí.²³

- 2006 – Uloženie zákazu činnosti politickej strane v predvolebnom období: Štátny orgán musí veľmi starostlivo posudzovať potrebu

¹⁷ Zjednotená komunistická strana Turecka v. Turecko, 30.1.1998, sťažnosť 19392/92

¹⁸ Sidiropoulos a ostatní v. Grécko z 10.7.1998, sťažnosť č. 26695/95

¹⁹ Chassagnou a ostatní v. Francúzsko, sťažnosť č. 25088/94, 28331/95, 28443/95, 29.4.1999

²⁰ Gorzelik a ďalší v. Poľsko, sťažnosť č. 44158/98, Gorzelik v. Poľsko, sťažnosť č. 44158/98, rozsudok veľkého senátu z 17. 2. 2004

²¹ ECHR, Gorzelik v. Poľsko, no. 44158/98, 17. 2. 2004

²² Oranio Toxo a ostatní v. Grécko, sťažnosť č. 74989/01, 20.10.2005;

²³ THE UNITED MACEDONIAN ORGANISATION ILINDEN AND OTHERS v. BULGARIA, Application no. 59491/00, 19 January 2006

ukladania zákazu činnosti politickej strany, dokonca aj keď tento zákaz trvá len veľmi krátke obdobie.²⁴

- 2009 – Politická strana môže viesť kampaň v prospech zmeny právnych predpisov, či zákonnej alebo ústavnej štruktúry štátu za splnenia dvoch podmienok: (1) použité prostriedky musia byť bez výnimky zákonné a demokratické; (2) navrhovaná zmena musí byť sama o sebe v súlade so základnými demokratickými zásadami. Z toho nevyhnutne vyplýva, že politická strana, ktorej vedúci predstavitelia podnecujú k násiliu, či navrhujú politický program nerešpektujúci jedno či viac pravidiel demokracie alebo ktoré je zameraný na jej zničenie, rovnako ako neuznávanie práv a slobôd, ktoré demokracia uznáva, nemôže požívať ochranu Dohovoru proti sankciám uvaleným z týchto dôvodov.²⁵

- 2013 – Spoločenské organizácie nemajú normálne taký privilegovaný status ako politické strany a menej ovplyvňujú politické rozhodovanie. Štát je oprávnený brániť demokraciu vis-a-vis nestraníckym entitám, ak ohrozujú demokraciu. Štát nemusí čakať so zásahom, ak hnutie urobí akciu. Aj keď hnutie neurobí pokus o uchopenie moci a ohrozenie demokracie nie je bezprostredné, štát je oprávnený preventívne zakročiť, ak hnutie urobilo prvé kroky vo verejnom živote implementovať politiku nezlučiteľnú s demokraciou (rasovo motivované aktivity a vyvolávanie zastrašovania).²⁶

- 2016 – Finančnú kontrolu politickej strany nemožno využiť ako prostriedok politického kontrolovania podozrivým spôsobom.²⁷

ESLP konštatoval porušenie čl. 11 v súvislosti s uložením finančnej sankcie politickej strane z dôvodu nedostatkov účtovníctva po vykonanej inšpekcii jej účtovných dokumentov. Sťažnosť podala hlavná opozičná politická strana v Turecku, ktorej bola uložená konfiškácia veľkej časti majetku. To ohromilo väčšinu jej aktivít vrátane tých na miestnej úrovni. ESLP konštatoval, že došlo k porušeniu čl. 11 hlavne z dôvodu, že predmetné zákonné ustanovenia týkajúce sa najmä definície nezákonného výdavku a uložitelných sankcií bola nejednoznačná. Preto nebola splnená podmienka zákonnosti zásahu.²⁸

- 2016 – Nedištancovanie sa strany od činov a prejavov svojich činiteľov ako nepriama podpora terorizmu mohla predstaviť naliehavú

²⁴ Kresťansko-demokratická ľudová strana v. Moldavsko, rozsudok z 14.2.2006, sťažnosť č. 28793/02, Justičná revue - príloha 4/2006; ESLP konštatoval porušenie čl. 11.

²⁵ EHCR, Herri Batasuna and Batasuna v. Spain, no. 25803/04, 25817/04, 30.6.2009, § 79

²⁶ ESLP, Vona v. Maďarsko, sťažnosť č. 35943/10, rozhodnutie z 9.12.2013, Hungarian Guard Association, Jobbik Magyarorszáért Mozgalom; združenie založilo sekciu Hungarian Guard Movement. ESLP konštatoval, že nedošlo k porušeniu čl. 11 Dohovoru.

²⁷ EHCR, Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey, No. 19920/13, 26.4.2016

²⁸ Podľa: Kmec, J., Evropské právo, Soudní rozhledy 6/2016, s. 215

spoločenskú potrebu, ale nemohla byť dôvodom na rozpustenie politickej strany pre relatívne obmedzený politický vplyv tejto nečinnosti na verejný poriadok a ochranu práv a slobôd iných.²⁹

ESLP uviedol, že politický plán presadzovaný stranou nezlučiteľný so súčasnými princípmi a štruktúrou štátu z neho nerobí plán nezlučiteľný s hodnotami demokracie. Podstatou demokracie je umožniť návrh a diskusiu o rôznorodých politických programoch, a to aj takých, ktoré spochybňujú súčasný spôsob organizácie krajiny – pod podmienkou, že nenarúšajú samotnú demokraciu. V danom prípade bol ESLP presvedčený, že zásady strany, ako mierové riešenie kurdskeho problému a uznanie kurdskej identity, neboli samy osebe v rozpore so základnými princípmi, na ktorých je demokracia postavená. ESLP uviedol, že orgán štátu nariadil najprísnejšie z opatrení, ktoré ústava ustanovovala, a to rozpustenie strany, a v tomto prípade neuložil miernejší trest spočívajúci v čiastočnom alebo celkovom pozbavení finančnej pomoci zo strany štátu. ESLP uviedol, že orgán štátu postavil svoje rozhodnutie na určitých postojoch vodcov strany, predovšetkým prejavoch jej dvoch spolupredsedov, to však bez toho, aby ich vnímal v historickom a politickom kontexte a bez pripísania akéhokoľvek významu ich tvrdeniu, že strana si priala zohrať úlohu sprostredkovateľa a ukončiť násilie v Turecku.

Krátky pohľad na zákazy združovania u nás

Veľmi krátko možno chronologicky spomenúť niektoré zásahy do slobody združovania na našom území, ktoré však plasticky kreslia naše dejiny. Dva roky trvalo uhorským úradom, kým v roku 1863 Matica

²⁹ V Turecku došlo v roku 2009 k rozpusteniu politickej strany, jednej z ľavicových prokurdských strán, čo malo za následok likvidáciu strany a prevod jej aktív na štátnu pokladnicu. Ako vedľajší trest bolo pani Tuğluk a pánovi Türk ako spolupredsedom strany odňaté postavenie členov parlamentu, keďže svojimi vyjadreniami a konaním zapríčinili rozpustenie tejto strany. Ďalej bolo 37 členom strany zakázané stať sa zakladateľmi, bežnými členmi, funkcionármi alebo kontrolórmí akejkoľvek inej strany po dobu 5 rokov. ESLP konštatoval porušenie čl. 11 - slobodu združovania a čl. 3 – právo na slobodné voľby. Rozsudok Komory z 12.1.2016 vo veci Strana za demokratickú spoločnosť a ďalší v. Turecko, Party for a Democratic Society (Demokratik Toplum Partisi - DTP) and Others v. Turkey (sťažnosť č. 3840/10, 3870/10, 3878/10, 15616/10, 21919/10, 39118/10 and 37272/10; ESLP uviedol: Prejavy dvoch spolupredsedov strany nemohli opodstatniť rozpustenie strany, keďže nepodnecovali k použitiu násilia, k ozbrojenému odporu alebo k vyvolaniu povstania. ESLP však uznáva, že prijatie takéhoto opatrenia z dôvodu, že strana sa otvorene nedištancovala od činov alebo vyjadrení svojich členov alebo lokálnych predsedov, ktoré bolo možné interpretovať ako nepriamu podporu terorizmu, mohlo predstavovať „naliehavú spoločenskú potrebu“. Avšak vzhľadom na relatívne obmedzený politický vplyv na verejný poriadok a ochranu práv a slobôd iných nemohla táto nečinnosť sama osebe predstavovať dôvod, ktorý opodstatnil takú vážnu sankciu, akou je rozpustenie celej strany. (podľa spracovania Mgr. Tomáša Majerníka)

slovenská získala povolenie na svoju činnosť - a to bola v roku 1875 zakázaná a jej prostriedky prevedené na prouhorský vzdelávací spolok. Mladá Československá republika vo svojej slobode združovania bola citlivá najmä na neoživovanie bývalej monarchie, a uvedomujúc si celkový medzinárodnopolitický dosah revolúcie v Rusku,³⁰ na organizovanie robotníckeho hnutia a mobilizovanie aktivít nepochitických spolkov politickými témami – všeobecné volebné právo, sociálne zákonodarstvo, priaznivé pracovné podmienky, aktivity zamerané na rozšírenie občianskych slobôd, aktivity usilujúce sa o dosiahnutie zmeny základných hospodárskych pomerov v štáte, dôraz na všetky potreby národa, podporovanie stranických periodík, čo sa považovalo za neprípustné. V roku 1923 bola úradne rozpustená triedno-odborová organizácia Svaz obuvníckeho dēlnictva a Svaz komunistické mládeže. V roku 1928 bola zakázaná telovýchovná slávnosť druhej Spartakiády a bolo rozpustených niekoľko desiatok jednôt proletárskej telovýchovy a okresných zväzov tejto organizácie.³¹ V roku 1932 bol rozpustený Svaz přátel Sovětského svazu a organizácie Červenej pomoci.³²

³⁰ Po vzniku Československa na Slovensku okrem iného pôsobilo aj 15 spolkov ruských emigrantov, najmä v Bratislave a v Košiciach; in: Harbuľová, Ľ.: Ruská emigrácia a Slovensko (Pôsobenie ruskej poctóbrovej emigrácie na Slovensku v rokoch 1919-1939), Filozofická fakulta Prešovskej univerzity, 2001, s. 132; porovnaj tiež: Harbuľová, Ľ.: Rusko a rok 1917. Februárové udalosti v Rusku a ich ohlas v slovenskej dobovej tlači; in: Švorc, P. – Harbuľová, Ľ. (eds.): Stredoeurópske národy na križovatkách novodobých dejín, 1848-1918, Prešov-Bratislava-Wien, 1999, s. 208 a nasl.; Harbuľová, Ľ.: Interpretácie a dezinterpretácie októbra 1917 na Slovensku; in: Hanuš, J. – Vlček, R. (eds.): Interpretace ruské revoluce 1917, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno, 2008, s. 145 a nasl.; Harbuľová, Ľ. (ed.): Migrácia obyvateľov východnej Európy na územie Slovenska a Čiech (prvá polovica 20. storočia), Acta facultatis philosophicae universitatis Prešovensis, Historický zborník 10, Filozofická fakulta Prešovskej univerzity, 2009.

³¹ Nález Najvyššieho správneho súdu č. 1.035 z roku 1930, v ktorom potvrdil rozhodnutie správneho orgánu o rozpustení robotníckeho telovýchovného spolku z dôvodu porušenia ústavy v § 113 – ohrozenie verejnej bezpečnosti a poriadku. V tomto náleze, ako odôvodnenie zamietnutia sťažnosti Dēlnické tělocvičné jednoty ve Vonoklasech, sa uvádza: "... akonáhle však takýto spolok zúčastní sa korporatívne tábora ľudu, ktorý bol zvolaný a usporiadaný ako schôdza politická, potom ani okolnosť, že ide pritom o oslavu štátneho sviatku 1. mája, nemôže tejto jeho účasti odňať charakter činnosti politickej. Že potom vyvíjanie činnosti politickej spolkom, ktorý podľa stanov je ustálený ako spolok nepochitický, je porušením verejného poriadku a môže byť dôvodom k rozpusteniu spolku podľa § 113 Ústavy, to vyslovil Najvyšší správny súd už opätovne. Ak namieta sťažovateľka, že korporatívna účasť iných spolkov pri prejavoch poriadaných politickými stranami je vecou známou a že politický úrad takúto účasť nerozpúšťa, potom - i keby bolo pravdivé jej tvrdenie - nemohlo by toto nič zmeniť na platnom právnom poriadku a z nezakročenia úradu voči iným spolkom nedalo by sa súdiť na nezákonnosť legálneho zakročenia jeho voči jednote si sťažujúcej."; Z vystúpenia poslanca, spravodajcu, Dr. Haima, a z vystúpenia ministra Noseka, in: Stenografická správa o 57. schôdzi Národného

Prvá zákonná úprava na našom území týkajúca sa politických strán, bol zákon č. 201/1933 Sb. z. a n., o zastavovaní činnosti a rozpúšťaní politických strán. So zákazom činnosti politickej strany súvisel aj zánik všetkých verejných funkcií, ktoré nadobudli jej príslušníci voľbou, menovaním i inak, v samospráve miestnej i záujmovej, vo verejných inštitúciách a nemožnosť zastávať ich po dobu troch rokov. Podľa tejto úpravy bola rozpustená napr. Komunistická strana Československa.³³ V 1938 bola rozpustená aj sociálna demokracia. Slovenská republika (1939-1945) mala monopolnú Hlinkovu slovenskú ľudovú stranu, ktorá ustanovila ústredne spoločenských organizácií *Hlinkova garda*, *Hlinkova mládež* ako svoje stranícke pobočky, do ktorých sa museli povinne združiť existujúce organizácie. Strana sa rýchlo zbavila opozície i partnerov. Od októbra do decembra 1938 slovenský snem rozpustil niektoré typy združení - najprv slobodomurárske, komunistické, polovojenské (i Sokol) a napokon telovýchovné. Ich majetok bol daný pod správu Hlinkovej gardy a Hlinkovej mládeže. V roku 1939 bola zastavená činnosť družín kresťanského roľníckeho združenia, pobočiek Maďarského kultúrneho spolku, všetkých sociálnodemokratických, národnosocialistických a židovských spolkov. Odborové organizácie sa zlúčili do ústredne *Slovenská pracujúca pospolitost'*.³⁴

zhromaždenia Československej republiky, v Prahe, 12.7.1951; Správa výboru ústavnoprávneho k vládnemu návrhu zákona (tlač 576) o dobrovoľných organizáciách a shromaždeniach (tlač 585);

<http://www.snemovna.cz/eknih/1948ns/stenprot/057schuz/obsah01.htm>;

<http://www.snemovna.cz/eknih/1948ns/stenprot/057schuz/s057001.htm>;

³² Organizácia Medzinárodná červená pomoc bola organizáciou založenou v Moskve (Medzinárodná organizácia pomoci revolucionárom) v roku 1922, ktorá podporovala činnosti robotníckych spolkov, najmä finančnou pomocou obetiam revolučných vystúpení robotníkov v zahraničí. Ako sekcia tejto organizácie pôsobila v Československej republike od roku 1925 Červená pomoc, ktorá okrem iného financovala aj obhajoby robotníkov (trovy advokátom) v trestných konaniach, alebo v súdnych konaniach za slovné delikty, za výkriky na zhromaždeniach, za politické prejavy. V roku 1932 bola organizácia úradne rozpustená, činnosť však vykonávala ilegálne aj naďalej. In: Kerecman, P.: Advokáti Davisti – Vladimír Clementis, Ján Poničan, Daniel Okáli, Slovenská advokátska komora, Bratislava, 2017, s. 215; Poničan, J.: Búrlivá mladosť, Slovenský spisovateľ, Bratislava, 1975, s. 242.

³³ Bianchi, L. a kol.: Dejiny štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu II, 1848-1945, Vydavateľstvo SAV, Bratislava 1973, s. 287; Pre Slovensko bola táto úprava zrušená zákonom Snemu Slovenskej republiky č. 121/1940 Sl. Z., o politických stranách národnostných skupín.

³⁴ in: Dudeková, G.: Dobrovoľné združovanie na Slovensku v minulosti <http://www.dejiny.sk/eknihy/gd.htm>; Mosný, P., Hubenák, L.: Dejiny štátu a práva na Slovensku, PF UPJŠ Košice, 2008, s. 269 a nasl.;

Obnovená Československá republika po roku 1945 na krátko priniesla oživenie do slobody združovania, no na začiatku nadviazala na legislatívu vyrovnania sa s Maďarmi, Nemcami s fašistickými kolaborantami. Dôsledkom výsledkov druhej svetovej vojny pre nás bol **rok 1948**, ktorý znamenal víťazstvo komunistickej strany v celoštátnom meradle. Sloboda združovania vo svojom význame bola v socialistickom období našej histórie (1948-1989) zlomená. Dnes tieto dobrovoľné organizácie hodnotíme ako organizácie určené na podporu budovania komunistického systému a spolupodieľajúce sa na výstavbe socializmu. Dôraz sa kládol na vedúcu úlohu jednej komunistickej strany a na jednotné masové organizácie, ktorých cieľom bolo podchytiť všetky vrstvy obyvateľstva – „robotníkov, roľníkov i pracujúcu inteligenciu“. Jednotu robotníkov vyjadrovalo Revolučné odborové hnutie, jednotu pracujúcich v poľnohospodárstve – jednotné zväzy roľníkov (JRD), jednotu výchovy mládeže – Československý zväz mládeže, jednotu v zahraničnopolitickej orientácii Československa - Zväz československo-sovietskeho priateľstva. Postupne dochádzalo k likvidácii nežiaducich spolkov z predchádzajúceho obdobia. Spolky s náboženskou orientáciou boli rozpustené alebo minimalizované, ich ďalšia ilegálna činnosť bola štátom perzekvovaná a monitorovaná.

Po roku 1948 boli niektoré dobrovoľné organizácie vytvorené priamo zákonom, boli na ne prenášané niektoré úlohy štátu, príp. štátne orgány mohli zasahovať do ich vnútorného života. Teda nešlo o subjekty zakladané zo súkromnoprávnej iniciatívy, ale zo zákona. Išlo napríklad o Československý zväz telesnej výchovy, Český a Slovenský poľovnícky zväz, Český a Slovenský rybársky zväz, Československý zväz požiarnej ochrany, Zväz pre spoluprácu s armádou, Český a Slovenský zväz družstevných roľníkov.³⁵

Ak pozrieme trocha širším pohľadom, po druhej svetovej vojne v polarizácii sveta rozdeleného na takzvaný Východ a Západ, každá strana bojovala proti svojmu politickému nepriateľovi - taktiež v sfére slobody združovania. Napríklad v Nemecku bola rozpustená v roku 1952 socialistická strana (Sozialistische Rechtspartei) a v roku 1956 komunistická strana (Kommunistische Partei Deutschlands). Toto nebolo konštatované ako porušenie Dohovoru z dôvodu nezlučiteľnosti diktatúry proletariátu s Dohovorom. Postupne sa takýto spôsob polarizácie znižoval. Komunistická strana alebo komunistické združenie už nepredstavuje hrozbu

³⁵ zákon č. 68/1956 Sb., o organizácii telesnej výchovy, zákon č. 23/1962 Sb., o poľovníctve, zákon č. 102/1963 Sb., o rybárstve, zákon SNR č. 126/ 1985 Zb., zákon ČNR č. 133/1985 Sb., zákon č. 40/1961 Sb., o obrane ČSSR, zákon č. 90/1988 Sb., o poľnohospodárskom družstevníctve.

demokracie. Napríklad v Českej republike boli snahy rozpustiť Komunistický zväz mládeže, no združenie bolo na súde úspešné. Z konštatovania súdu možno uviesť (2009): **Proti extrémnym názorom a združeniam založeným na ich šírenie môže správny orgán zasiahnuť až vtedy, ak vznikne nielen iba hypotetické nebezpečenstvo, že uvedené extrémne názory či ich dôsledky môžu začať byť skutočne presadzované a realizované.**³⁶ Iný príklad možno uviesť z Nemecka, kde národná demokratická strana nebola rozpustená, hoci jej cieľom bola zmena demokratického zriadenia, vláda jednej strany a založenie autoritatívneho štátu, pretože jej aktivity a úspechy sa nejavili takými, že by reálne protidemokratické ciele dosiahla (2017, Nationaldemokratische Partei Deutschlands).³⁷

Aké zákazy združovania sme v poslednom období zažili u nás? V roku 2009 boli politicky senzibilné maďarsko-slovenské vzťahy. Prostredníctvom internetovej stránky združenie Harmónia AT začalo presadzovať vytvorenie autonómie pre maďarskú národnostnú menšinu na území Slovenskej republiky. Združenie bolo rozpustené, najvyšší súd rozhodnutie zrušil.³⁸

Oživovanie politických predstáv spojených so Slovenskou republikou 1939 – 1945 na slovenskej politickej scéne predstavuje najskôr politická strana Slovenská pospolitosť – Národná strana, rozpustená v roku 2006, neskôr občianske združenie Slovenská pospolitosť. To v novembri 2008 rozpustilo ministerstvo vnútra. Najvyšší súd rozhodnutie v roku 2009 zrušil.³⁹ V roku 2014 ministerstvo vnútra odmietlo registráciu občianskeho

³⁶ Rozsudok, Nejvyšší správní soud z 28. augusta 2009, čj. 7 As 29/2008 – 104, Sbirka č. 1/2010, rozhodnutie č. 1969, www.nssoud.cz; *Pri posudzovaní zásahu do práva slobodne sa združovať je nutné zhodnotiť, či sú splnené tri základné kritériá, a to, či má oporu v zákone, sleduje legitímny záujem a je v demokratickej spoločnosti nevyhnutný [čl. 20 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd a čl. 11 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (č. 209/1992 Zb.)]. Kritérium nevyhnutnosti je splnené iba v prípade, že zásah do práva slobodne sa združovať zodpovedá naliehavej spoločenskej potrebe a je primeraný sledovaným legitímnym záujmom. Právo slobodne sa združovať garantuje ochranu názorov a slobodu ich vyjadrovať. I samotné hlásanie určitých myšlienok a propagácia ideí síce môže byť dostatočným dôvodom pre zásah do práva slobodne sa združovať, ale v takých prípadoch je treba dôsledne trvať na náležitom odôvodnení nevyhnutnosti takého zásahu. Proti extrémnym názorom a združeniam založeným na ich šírenie môže správny orgán zasiahnuť až vtedy, ak vznikne nielen iba hypotetické nebezpečenstvo, že uvedené extrémne názory či ich dôsledky môžu začať byť skutočne presadzované a realizované.*

³⁷

<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/bvg17-004.html>

³⁸ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 2. februára 2010, sp. zn. 5Sr/1/2009

³⁹ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 1. júla 2010, sp. zn. 6Sr/1/2009

združenia Ľudová stráž a v roku 2016 najvyšší súd rozhodnutie potvrdil.⁴⁰ V súčasnosti bol podaný návrh Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky na rozpustenie politickej strany, ktorá má aj zastúpenie v parlamente, Ľudová strana Naše Slovensko, na Najvyšší súd Slovenskej republiky.

Súladný zásah nezaregistrovať alebo rozpustiť združenie EŠLP odôvodňuje konceptom demokracie schopnej sa brániť (Refah Partisi v. Turecko, 2003), alebo na základe historických či inak špecifických okolností (Gorzeliak v. Poľsko, 2004). EŠLP v poslednom období (približne od 2009) potvrdzuje špecifickosť holokaustu v európskych dejinách, ale v kontraste s tým je istá zhovievavosť voči komunistickej ideológii, už v tejto ideológii nevidí aktuálnu hrozbu. Zároveň dôvodil, že demokracia a pluralita sú založené svojou povahou na kompromise, ktorý vyžaduje rôzne ústupky zo strany jednotlivcov i skupín jednotlivcov. Tí musia byť pripravení obmedziť niektoré zo svojich slobôd, aby sa zaistila väčšia stabilita krajiny ako celku. V prípade Dohovoru štáty môžu využiť aplikáciu čl. 17, (Zákaz zneužitia práv), v takom prípade aj eventuálna sťažnosť bude vyhlásená za nezlučiteľnú s Dohovorom *ratione materiae*, teda neprijateľná. Používa sa viac voči krajnej pravici (napr. antisemitské hnutia), než voči krajnej ľavici.⁴¹

Vymedzenia slobody združovania v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky

Ochrana slobody združovania podľa čl. 29 Ústavy Slovenskej republiky netvorí rozsiahlu agendu rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky, možno však vybrať niekoľko rozhodnutí, v ktorých súd vymedzoval hranice tejto ochrany. Ústavný súd je limitovaný návrhmi a téma slobody združovania sa vyskytla aj v konaní o súlade právnych predpisov aj v konaní o sťažnostiach. Osobitná pozornosť je venovaná rozhodnutiam posledného desaťročia. Rozhodnutia sú radené viac-menej chronologicky, preto sa tu postupne prelína sloboda združovania v združeniach, i poľovníckych, politických stranách, ale aj v cirkvách a v odboroch.

1997 – Zakladanie obchodných spoločností nemožno považovať za výkon združovacieho „politického“ práva v zmysle čl. 29 ods. 1 ústavy, ale základného „hospodárskeho“ práva podnikat' a uskutočňovať podnikateľskú činnosť podľa čl. 35 ods. 1 ústavy.⁴²

⁴⁰ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 1.6.2016, sp. zn. 8Sr/1/2014

⁴¹ Porovnaj bližšie napr. Molek, P.: Politická práva, Praha, Wolters Kluwer, 2014, s. 327 a nasl.

⁴² ÚS SR, PL. ÚS 8/96, 9.9.1997

1998 – Politické strany, politické hnutia a združenia sú oddelené od štátu. Prokuratúra nemá všeobecnú a ničím neobmedzenú možnosť, ak ide o mimotrestnú oblasť, zasahovať do práv a slobôd politických strán, politických hnutí, združení, odborov a cirkví.⁴³

2001 - Slobodné zakladanie politických strán. Zákaz viacnásobného členstva v politických stranách – uvedený ako podmienka stanov v zákone - je obmedzením slobody združovania v politických stranách. Riešenie otázky viacnásobného členstva podľa platného ústavného stavu by preto nemal chrániť štát, ale politická strana alebo politické hnutie.⁴⁴

2001 - Obmedzenia pri zakladaní, existencii a pôsobení politických strán sú možné len v „záujme demokratickej spoločnosti“ (čl. 29 ods. 3 ústavy - ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, na ochranu verejného poriadku, predchádzanie trestným činom alebo na ochranu práv a slobôd iných) a v prípade „špecifických osôb“ (sudcovia, prokurátori).⁴⁵

2002 - Združovanie v komorách s povinným členstvom nie je združovaním v zmysle čl. 11 Dohovoru a čl. 29 Ústavy Slovenskej republiky, ale komory sú považované za súčasť sústavy orgánov štátu.⁴⁶

S porušením chronológie tu súvisí aj rozhodnutie z roku 2008:

2008 - Povinné členstvo spojené s povinnosťou uhrádzať členské v stavovskej komore nie je porušením práva slobodne sa združovať podľa čl. 29 Ústavy Slovenskej republiky.⁴⁷

Pravidlo, že komory s povinným členstvom nie sú výkonom práva slobodne sa združovať, je všeobecne akceptovaným pravidlom, ktoré vyslovil už v 80-tych rokoch ESLP (EKLP) a naďalej platí.

2007 – Podstatou slobodného združovania je **povinnosť štátu umožniť združovanie osobám a chrániť ho pred neprimeranými zásahmi.**

⁴³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 17/96 z 4. marca 1998

⁴⁴ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 3/01 zo 6. septembra 2001 uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 156, pod č. 386/2001; právna veta uverejnená v ZbNaU US č. č. 2/01; k § 6 ods. 2 písm. b) bod 4 zákona č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach v znení neskorších predpisov, účinný do 31.5.2005.

⁴⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 3/01 zo 6. septembra 2001

⁴⁶ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 4. septembra 2002, sp. zn. PL. ÚS 6/01, k čl. 11 Dohovoru, k zákonu č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov, zákona č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)

⁴⁷ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 26. novembra 2008, sp. zn. I. ÚS 397/08-11, k zákon č. 219/2002 Z. z. o povolaní lekára, o Slovenskej lekárskej komore, o povolaní zubného lekára, o Slovenskej komore zubných lekárov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, k čl. 29 a 59 Ústavy SR

„...Ustanovenie čl. 29 ods. 1 ústavy zaväzuje štátnu, resp. verejnú moc, aby nezasahovala do slobody združovania, ktorá patrí súkromným osobám.“⁴⁸

2007 - Rybársky zväz je súkromnou osobou. Ústavný súd Slovenskej republiky neprerokúva sťažnosti voči súkromným osobám.⁴⁹

„Rybársky zväz ako občianske združenie je súkromnou osobou a nie je nositeľom verejnej moci. Vychádzajúc zo zákona o združovaní občanov ide o súkromnoprávnu právnickú osobu, do postavenia a činnosti ktorej môžu štátne orgány, a teda aj súdy, zasahovať len v medziach zákona, pričom orgány združenia nemajú zákonom založenú právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy. Ústavný súd neprerokúva sťažnosti smerujúce proti súkromným osobám. Spory medzi súkromnými osobami patria do právomoci všeobecných súdov, pričom špeciálnym prípadom tejto právomoci je aj § 15 zákona o združovaní občanov. Sťažnosť podľa čl. 127 ústavy možno podať len proti orgánu verejnej moci.“

V tomto prípade bol člen rybárskeho združenia na základe disciplinárneho konania z neho vylúčený. Využil zákonnú možnosť podať opravný prostriedok, ale oneskorene, súd konanie zastavil a vylúčený člen sa neodvolal. Potom podal sťažnosť na ústavný súd, ktorý ju odmietol.

2007 – Sloboda združovať sa do odborových organizácií patrí len fyzickým osobám: *„Aj právo slobodne sa združovať s ostatnými v odborových organizáciách na ochranu svojich záujmov podľa čl. 37 ústavy a podľa Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce č. 98 je potrebné vnímať ako individuálne právo fyzickej osoby, ktoré neprináleží právnickej osobe. Obsahom tohto práva je ochrana hospodárskych, sociálnych, kultúrnych a iných záujmov jednotlivca, ktorá je zastrešená úsilím a činnosťou odborovej organizácie vyvinutej v tomto smere“.⁵⁰*

Šlo o nespokojnosť odborárov na reakciu ministra vnútra. Ústavný súd SR ústavnú sťažnosť odborárov vyhodnotil tak, že namietané práva porušené neboli. Odborári na zhromaždení vyjadrili nesúhlas s pripravovanými novelami zákona o štátnej službe, zákona o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a kritizovali nedostatočné odmeňovanie policajtov a pracovníkov bezpečnostného úseku rezortu vnútra. Minister vnútra na to ostro reagoval v médiách a jedného odborára preložil na inú funkciu (toto však nebolo v petite). Ústavný súd dospel k záveru, „že výroky

⁴⁸ Nález ÚS SR sp. zn. III. ÚS 205/07; 21.8.2007;

⁴⁹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, zo dňa 21.8.2007, sp. zn. III. ÚS 205/07; k § 15 zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov, (v znení účinnom do 30.6.2016), čl. 29, čl. 48 a čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 20 Listiny základných práv a slobôd, čl. 6 ods. 1 a čl. 11 Dohovoru, zákonu č. 139/2002 Z. z. o rybárstve.

⁵⁰ Nález ÚS SR, III. ÚS 254/06-33, 18.10.2007

bývalého ministra vnútra možno síce hodnotiť ako odvážne a z istého uhla pohľadu aj spôsobilé navodiť atmosféru strachu, nemožno im však pripísať charakter a intenzitu, ktorá by viedla k záveru, že nimi došlo k porušeniu označených práv. Tak, ako každý, koho právo na slobodu prejavu je chránené ústavou a dohovorom, aj bývalý minister vnútra mal právo prejaviť svoj názor na situáciu, ktorá sa dotýkala rezortu, na čele ktorého stál, pretože za tento prijal aj politickú zodpovednosť. Jeho výroky boli bezprostrednou reakciou na samotné protestné zhromaždenie, ako aj na myšlienky a názory, ktoré na ňom odznali, ale do označených práv sťažovateľov nijako nezasiahli. Znamenali len istý predpoklad alebo navodenie situácie, k akej by za splnenia konkrétnych podmienok mohlo dôjsť.“ Ústavný súd uviedol, že rozhoduje o porušeníach, ku ktorým už došlo, a nie o tých, ktoré by mohli nastať.

2009 – Zákaz členstva profesionálnych vojakov v politických stranách nie je zásahom do slobody združovania, ale zákonným obmedzením súladným s ústavou.⁵¹

„Rozsah obmedzenia (zákaz členstva v politických stranách) uvaleného na výkon práva združovania u profesionálnych vojakov nie je svojvoľný, je zákonný a spĺňa všetky požiadavky uvedené v čl. 54 ústavy. Obmedzenie základných práv a slobôd uvedených v čl. 54 ústavy pre tam uvedené subjekty sa neriadi všeobecnými podmienkami pre obmedzenie základných práv a slobôd (čl. 29 ods. 3 ústavy), ale osobitnými podmienkami uvedenými v čl. 54 ústavy.“

2009 – Povaha rozhodnutia orgánu politickej strany pri vylúčení člena: Politické strany a politické hnutia nedisponujú štátnou, resp. verejnou mocou, a preto ani nemôžu mať postavenie orgánov verejnej moci.⁵²

„Politické strany a politické hnutia nemajú postavenie orgánov verejnej moci, ktorým by ústava alebo zákony priznávali právomoc autoritatívnym spôsobom rozhodovať o právach a povinnostiach iných osôb. Na postavenie a konanie politických strán a politických hnutí sa preto nevzťahuje ústavný režim zakotvený v čl. 2. ods. 2 ústavy, ako na iné orgány verejnej moci, ale spadajú pod ústavný režim vyjadrený v čl. 2 ods. 3 ústavy tak, ako iné fyzické osoby, resp. právnické osoby, ktoré nedisponujú štátnou (verejnou) mocou. Uvedenému plne zodpovedá aj ústavná úprava obsiahnutá v čl. 29 ods. 4, podľa ktorej sú politické strany a politické hnutia, ako aj spolky, spoločnosti alebo iné združenia oddelené od štátu. V naznačených

⁵¹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 10/09 z 8. júla 2009; právna veta uverejnená v ZbNaU ÚS č. 89/2009, k čl. 29, čl. 54 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 11 Dohovoru.

⁵² Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 15/09-38 z 20. januára 2009, k čl. 2 a čl. 29 ústavy.

súvislostiach je potom uvedený článok ústavy potrebné interpretovať tak, že politické strany a politické hnutia nedisponujú štátnou, resp. verejnou mocou, a preto ani nemôžu mať postavenie orgánov verejnej moci. Sťažnosť člena politickej strany smerujúcu proti rozhodnutiu orgánu politickej strany o jeho vylúčení z politickej strany ústavný súd preto odmietne pre nedostatok svojej právomoci.“

V tomto prípade členovia politickej strany boli vylúčení z politickej strany, nevyužili možnosť preskúmania krajským súdom a obrátili sa priamo na ústavný súd, ktorý sťažnosť pre nedostatok právomocí na prejednanie odmietol.

Možno dodať, že súd takto potvrdil skutočnosť, že sťažnosť pre porušenie slobody združovania na ústavný súd nie je možné podávať proti rozhodnutiu združenia alebo politickej strany, lebo tieto nie sú orgánmi verejnej správy. Rozhodnutie o vylúčení člena či už politickej strany, alebo združenia, je rozhodnutím zo súkromnoprávneho pomeru. No samotným rozhodnutím orgánu združenia alebo politickej strany však môže dôjsť k zásahu napríklad voči svojmu členovi, alebo uchádzačovi o členstvo, v ktorom poruší jeho právo slobodne sa združovať. V konaní pred ústavným súdom by však sťažnosť mala byť formulovaná tak, že v procese pred súdom, kde sa dotknutá osoba predovšetkým mala domáhať svojej ochrany, bolo porušené jej právo slobodne sa združovať, pokiaľ nebol v konaní pred súdom súladne s ústavou, prípadne v rozpore so zákonom, vyhodnotený uvedený zásah.

Sloboda združovania a cirkvi

2010 - Cirkvi nepodliehajú ochrane podľa čl. 29 ústavy: Združovanie v nich nie je formou uplatnenia základného práva slobodne sa združovať podľa čl. 29 ústavy, ale podlieha úprave čl. 24 ods. 2 ústavy.⁵³

Chronologický starší prípad z roku 1995 sa týka autonómie cirkví v oblasti samostatnosti rozhodovania vo vnútorných vzťahoch. Podľa pôvodného znenia ústavy mohol ústavný súd začať konanie aj na podnet fyzickej alebo právnickej osoby, ak namietali porušenie svojich práv. Ústavný súd tento podnet odmietol: Keďže cirkvi a náboženské spoločnosti si môžu vydávať vnútorné predpisy, pokiaľ nie sú v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi, „...Z princípu nezávislosti cirkví od štátu podľa čl. 24 ods. 3 vyplýva aj opačný vzťah, ktorý vylučuje zodpovednosť štátu za konanie subjektov uvedených v čl. 24 ods. 3 pri uplatňovaní práv, ktoré im priznáva toto ustanovenie ústavy. Preto v konaní pred ústavným súdom nemožno podnetom podľa čl. 130 ods. 3 ústavy namietat porušenie

⁵³ Nález ÚS SR, 3.2.2010, spis. zn. Pl. ÚS 10/08;

*Ústavy Slovenskej republiky orgánom cirkvi alebo náboženskej spoločnosti.*⁵⁴

K tomuto odlíšeniu, či previazaniu možno dodať, že napriek odlišnostiam, aj cirkvi sa svojím charakterom približujú realizácii slobody združovania. Sloboda združovania sa týka združení, politických strán a odborov, no veľmi blízka k nej je tiež sloboda združovania v cirkvách a náboženských spoločnostiach. Spoločné znaky pre všetky spomínané je právo jednotlivcov kolektívne konať na poli dohodnutom a dovolenom, oddelenosť od štátu, dobrovoľnosť, samosprávny a autonómny charakter; samostatný subjekt ako výsledok realizácie slobody združovania je združením osôb. Problematický je už charakter tohto subjektu, ktorý však nie je čisto súkromnoprávny ani pri politických stranách, ani pri odboroch, ani pri cirkvách, napokon aj klasické združenia môžu byť nadané istými verejnoprávnymi oprávneniami, napr. občianske združenie poskytujúce sociálne služby podľa zákona o sociálnych službách.

Čiže realizácia týchto dvoch slobôd nie je totožná, ale porušenie slobody myslenia, svedomia, náboženského vyznania a viery, osobitne v kontexte združovania v cirkvách a náboženských spoločnostiach môže byť posudzovaná štandardami slobody združovania a rešpektovania autonómneho priestoru združenia. Podporujú to nasledovné rozhodnutia EŠLP.

EŠLP vo svojej rozhodovacej činnosti prepočil interpretáciu čl. 9 Dohovoru – slobody myslenia, svedomia a náboženstva so slobodou združovania podľa čl. 11 Dohovoru, pretože aj organizácia náboženskej komunity má byť chránená pred neodôvodnenými zásahmi štátu. EŠLP kladol dôraz na vnútornú autonómiu cirkví a náboženských spoločností (rozhodnutie je z roku 2009).

„Organizácia náboženskej komunity podľa čl. 9 Dohovoru musí byť interpretovaná vo svetle čl. 11, ktorý chráni život združení proti

⁵⁴ Uznesenie ÚS SR z II. ÚS 128/95 10. októbra 1995, ktoré odmietlo podnet manželov, v ktorom namietali porušenie čl. 48 ods. 2 a čl. 19 ods. 1 Ústavy SR v konaní pred cirkevnými orgánmi a súdmi a porušenie čl. 24 ods. 3 v spojení s čl. 13 ods. 1 Ústavy SR v konaní pred všeobecnými súdmi a porušenie práva na verejné prerokovanie vecí podľa čl. 48 ods. 2 a práva na zachovanie ľudskej dôstojnosti podľa čl. 19 ods. 1 Ústavy SR. K porušeniu týchto práv malo dôjsť v konaní pred Dištriktuálnym súdom VD Slovenskej evanjelickej cirkvi a. v. v ČSFR, ktorý rozsudkom rozhodol o strate hodnoty manželov na doterajšom mieste (Cirkevný zbor X.) bez toho, aby sa uvedeného prejednávania mohli zúčastniť a následne sa tak stalo aj v konaní na GS Slovenskej evanjelickej cirkvi a. v. v ČSFR, ktorý potvrdil rozsudok. Porušenia sa mali dopustiť DS Západného dištriktu Evanjelickej cirkvi a. v. na Slovensku rozhodnutím, ktorým rozhodol o odmietnutí žiadosti o povolenie obnovy a GP Evanjelickej cirkvi augsburského vyznania na Slovensku, keď rozhodnutím rozhodlo o vylúčení manželov z Evanjelickej cirkvi augsburského vyznania na Slovensku.

neodôvodnenému zásahu štátu. (...) Autonómna existencia náboženskej komunity je nevyhnutne nutná pre pluralizmus v demokratickej spoločnosti a je jadrom, ochranu ktorého poskytuje čl. 9 Dohovoru. To priamo zahŕňa nie len organizáciu komunity ako takú, ale tiež efektívny výkon práva na slobodu náboženského vyznania všetkými jej aktívnymi členmi. Ak by nebol organizačný život komunity chránený čl. 9 Dohovoru, všetky ďalšie aspekty individuálnej slobody náboženského vyznania by sa stali ohrozenými (zraniteľnými).“⁵⁵

ESLP v tomto zložitom prípade sporu vo vnútri muslimskej komunity v Bulharsku vyjadril zásadu, ktorá zvýrazňuje zdržanlivosť pred zasahovaním do vnútornej autonómie: „Štátne konanie uprednostňujúce jedného lídra rozdelenej náboženskej komunity alebo podniknutie nátlaku voči komunite za účelom zjednotiť sa pod jednotné vedenie proti ich vlastným želaniam môže rovnako založiť zásah do slobody náboženstva. V demokratickej spoločnosti štát nepotrebuje robiť také opatrenia, ktoré zabezpečia, že náboženské komunity sa uvedú pod zjednotené vedenie.“⁵⁶

Zaujímavým dokladom tendencie podporiť autonómiu cirkvi, a to vo vzťahu obmedzenia možnosti založiť odbory duchovnými, je ďalšie rozhodnutie ESLP z roku 2013. ESLP konštatoval, že štát má širšiu mieru pochopenia pre posúdenie otázky, či môžu, alebo nemôžu existovať odbory v náboženských spoločnostiach a nedával na to svoju „európsku“ odpoveď. Kňaz ortodoxnej pravoslávnej cirkvi v Rumunsku spolu s odbornými laickými zamestnancami tejto cirkvi založil odbory, pričom žiadosť o registráciu bola odmietnutá a vec sa dostala pred súd. Arcidiecéza sa k tomu vyjadrila záporne argumentujúc, že vnútorné predpisy ortodoxnej cirkvi zakazujú vznik združenia bez súhlasu arcibiskupa. Rumunský odvolací súd zrušil rozhodnutie prvostupňového súdu a zamietol žiadosť o registráciu odvolávajúc sa na vnútroštátne právo garantujúce vnútroštátnym cirkevným združeniam slobodu organizácie vlastných záležitostí podľa ich vnútorných pravidiel. ESLP pri posudzovaní uviedol: „Je pravdou, ako uvádza vláda, že osobitosťou práce členov kléru je, že sleduje duchovný účel a je vykonávaná v cirkvi, ktorá užíva istý stupeň autonómie. Preto, u členov kléru sa predpokladá, že prevzali záväzky špeciálnej povahy a sú povinní vo zvýšenej miere k lojalite, ktorá bola založená osobne a v princípe neodvolateľne každým členom kléru. (...) [Š]iroká rôznosť ústavných modelov upravuje vzťahy medzi štátmi a náboženskými denomináciami v Európe. Vzhľadom na nedostatok

⁵⁵ ESLP: Hasan and Chaush v. Bulharsko, sťažnosť č. [30985/96](#), rozsudok, 26. október 2000 (bod 62).

⁵⁶ ESLP: Hasan and Chaush v. Bulharsko, sťažnosť č. [30985/96](#), rozsudok, 26. október 2000 (bod 78).

európskeho konsenzu v tejto otázke, usudzuje, že štát užíva širšiu mieru pochopenia (porozumenia, zhodnotenia, "appreciation"), v tejto sfére, zahrňujúcu právo rozhodnúť, či uznáva, alebo nie, odbory, ktoré operujú v náboženských spoločnostiach a sledujú ciele, ktoré môžu brániť tejto autonómii spoločností.⁵⁷

Rozhodovacia činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci slobody združovania od roku 2010

Ústavný súd Slovenskej republiky v roku 2010 prejednával prípad, v ktorom potvrdil pravidlo konštatované Európskym súdom pre ľudské práva už v 90-tych rokoch, že je potrebné rešpektovať autonómny priestor združení. Rešpektovanie autonómie združenia zahŕňa rešpektovanie záväznosti stanov nielen členmi a združením samotným, ale aj štátom.

2010 - Pokiaľ vnútorná úprava pomerov v združení (napr. stanovy, disciplinárny poriadok) nie je v rozpore so zákonom, štát ju má rešpektovať a poskytnúť ochranu dotknutému členovi.⁵⁸

Ústavný súd Slovenskej republiky v roku 2011 vymedzil priestor slobody združovania, ktorú vyslovil pre združenia ako organizácie osôb, ale nie aj pre organizácie majetku: **Fundatívna právnická osoba založená na majetkovom substráte, ako napríklad nadácia a nezisková organizácia poskytujúca všeobecne prospešné služby, nepožíva ochranu slobody združovania podľa čl. 29 ústavy.⁵⁹**

„Neziskové organizácie v podmienkach súčasnej právnej úpravy nie sú výrazom realizácie združovacieho práva podľa čl. 29 ústavy. Zmyslom zákona o neziskových organizáciách totiž nie je kreácia legálnej platformy pre slobodné združovanie fyzických osôb a právnických osôb, ale výlučne tvorba základne pre poskytovanie všeobecne prospešných služieb právnickými osobami odlišnými od štátu či od územnej samosprávy. Prioritou právnej úpravy nie je orientácia na slobodné spoločenské zoskupovanie jednotlivcov na báze ich rovnakých alebo príbuzných

⁵⁷ ESEP, SINDICATUL "PĂSTORUL CEL BUN" v. Rumunsko, sťažnosť č. [2330/09](#), 9. júla 2013, bod 144.

⁵⁸ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, zo dňa 8.4.2010, sp. zn. II. ÚS 413/09-35, k § 6, § 15 zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov, (v znení účinnom do 30.6.2016), čl. 6 Dohovoru, čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

⁵⁹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 23. novembra 2011, spis. zn.: PL. ÚS 11/2010, časť B, bod 1.6 – 1.11; čl. 29, čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, k z. č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby, § 100b a § 100c z. č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

záujmov, ale zvýšenie kvality všeobecne prospešných služieb na pozadí fungujúceho konkurenčného prostredia“.

Ústavný súd týmto rozhodnutím prispel k vymedzeniu hraníc slobody združovania. Odlíšenie je významné pre slovenské právne prostredie, kde je veľká pluralita subjektov sektora takzvaných mimovládnych organizácií, ktoré však nie všetky sú realizáciou práva slobodne sa združovať. V tomto mimovládnom, alebo ne-vládnom sektore, alebo aj v segmente občianskej spoločnosti, existuje pluralita typov právnických osôb, pričom z pohľadu teórie práva ide o združenia osôb i o združenia majetku. Preto nie všetky z nich si môžu nárokovať chrániť „svoju“ slobodu združovania.

Ústavný súd Slovenskej republiky v roku 2014 konštatoval právo subjektov voľne previazaných s právom slobodne sa združovať a disponujúcich veľkou mierou samosprávy - rozhodnúť o vzniku novej právnickej osoby, aj bez potreby evidencie, registrácie, či povolenia.

2014 – Sloboda združovania a princípy liberalít sa spájajú so základnými charakteristikami demokratickej spoločnosti a z nich plynúcimi spoločenskými tendenciami. Štát v tejto oblasti nepresadzuje nevyhnutnosť striktnej kontroly štátnou mocou, ponecháva samospráve voľnosť, ktorá je predpokladom realizácie základných práv jej členov. Prejavom samosprávy je aj rozhodnutie subjektu o vzniku novej právnickej osoby.⁶⁰

V tomto prípade šlo o vytvorenie regionálnej komory podľa stanov Slovenskej poľnohospodárskej a potravinárskej komory a spor o jej právnu subjektivitu.

Je potrebné spomenúť, že princíp liberalít, ktorý u nás funguje na základe zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov, zrejme prestane byť v blízkej budúcnosti realitou. Podľa súčasnej úpravy občianske združenie, odborová organizácia i organizácia zamestnávateľov môže rozhodnúť o vzniku svojej organizačnej jednotky ako o novej právnickej osobe. Pritom vznik novej právnickej osoby sa nikde neeviduje, ani neregistruje, postačí rozhodnutie združenia podľa jeho stanov. V súčasnosti sa pripravuje nový zákon o registri mimovládnych neziskových organizácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov (s plánovanou účinnosťou od 1.1.2019).⁶¹ Podľa tohto zákona by už v budúcnosti aj organizačné

⁶⁰ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 24. júna 2014, sp. zn. II. ÚS 325/2014, k zák. č. 30/1992 Zb. o Slovenskej poľnohospodárskej a potravinárskej komore, čl. 29, čl. 37, čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 6 Dohovoru, § 18 Občianskeho zákonníka.

⁶¹ http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-220318?prefixFile=m_

jednotky občianskych združení mali vznikať registráciou. Organizačné jednotky odborových organizácií a organizácií zamestnávateľov sa budú evidovať.

Podľa nového zákona sa má zriadiť register ako informačný systém verejnej správy, ktorý bude spravovaný a prevádzkovaný ministerstvom vnútra. Doň sa budú zapisovať mimovládne organizácie: nadácie, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, neinvestičné fondy, občianske združenia, odborové organizácie, organizácie zamestnávateľov a organizácie s medzinárodným prvkom. Organizačné jednotky občianskych združení budú vznikať dňom zápisu do registra, na základe oznámenia o zriadení organizačnej jednotky občianskym združením. Princíp liberality pre organizačné jednotky odborových organizácií sa zmení na evidenčný princíp. Existujúce organizačné jednotky budú musieť byť nahlásené občianskym združením, odborovou organizáciou alebo organizáciou zamestnávateľov ministerstvu v stanovenej lehote (rok od účinnosti zákona).⁶² Približujeme sa touto „snahou o poriadok“ českému prístupu.⁶³

⁶² Navrhované znenie zákona o mimovládnych neziskových organizáciách: „§ 11a **Organizačné jednotky združenia:** (1) Štatutárny orgán združenia je povinný do 15 dní oznámiť ministerstvu zriadenie organizačnej jednotky združenia, ktorá koná vo svojom mene, a zmenu údajov o organizačnej jednotke, ktorá koná vo vlastnom mene. Oznámenie o zriadení organizačnej jednotky združenia musí obsahovať názov, adresu sídla, identifikačné číslo organizácie, ak je pridelené, cieľ činnosti, meno, priezvisko, adresu trvalého pobytu, dátum narodenia a rodné číslo fyzickej osoby oprávnenej konať v mene organizačnej jednotky. Štatutárny orgán združenia je povinný do 15 dní oznámiť ministerstvu zánik organizačnej jednotky združenia, a dôvod jej zániku. K oznámeniu podľa prvej vety a tretej vety musia byť pripojené dokumenty osvedčujúce skutočnosti pre zápis týchto údajov. (2) Údaje o organizačnej jednotke občianskeho združenia, ktorá koná vo svojom mene, sa zapisujú do registra mimovládnych neziskových organizácií podľa osobitného predpisu.^{3b)} **Organizačná jednotka združenia, ktorá koná vo svojom mene, okrem organizačnej jednotky odborovej organizácie, vzniká dňom zápisu do registra mimovládnych neziskových organizácií.**²⁾ Odsek 1 sa vzťahuje aj na organizačné jednotky odborových organizácií a organizácie zamestnávateľov, ktoré sú registrované alebo evidované podľa tohto zákona, ak podľa ich stanov konajú vo svojom mene; o týchto jednotkách sa zapisujú vo verejnej časti registra mimovládnych neziskových organizácií len názov, sídlo, identifikačné číslo organizácie, dátum ich zápisu do registra, meno, priezvisko a dátum narodenia fyzickej osoby oprávnenej konať v mene organizačnej jednotky.“. „§ 20a **Prechodné ustanovenia k úprave účinnej od 1. januára 2019:** (1) Občianske združenie, odborová organizácia a organizácia zamestnávateľov sú povinné ministerstvu písomne zaslať do 30. júna 2019 aktuálne údaje o štatutárnom orgáne alebo členoch štatutárneho orgánu v rozsahu meno, priezvisko, adresa trvalého pobytu, dátum narodenia a rodné číslo s uvedením dňa vzniku funkcie spolu s dokumentmi osvedčujúcimi skutočnosti pre zápis údajov o štatutárnom orgáne alebo členoch štatutárneho orgánu. Oznámenie údajov o štatutárnom orgáne alebo členoch štatutárneho orgánu musí byť podpísané štatutárnym orgánom alebo takým počtom členov štatutárneho orgánu, aký je potrebný podľa zaregistrovaných stanov; pravosť podpisov musí byť úradne osvedčená. (2) Občianske združenie, odborová organizácia a organizácia zamestnávateľov, ktoré zriadili

Zmena zrejme bude aj pri možnosti vzniku nového subjektu. Doterajšia úprava inšpirovaná ešte starým rakúskym zákonom o spolkoch a tiež uhorskými predpismi o združovaní obsahovala pravidlo, ktoré chránilo proti nečinnosti orgánu registrácie. Podľa súčasného § 8 ods. (3) *Ak splnomocnencovi prípravného výboru nebolo do 40 dní od začatia konania doručené rozhodnutie ministerstva o odmietnutí registrácie, združenie vznikne dňom nasledujúcim po uplynutí tejto lehoty; tento deň je dňom registrácie. Na žiadosť splnomocnenca prípravného výboru mu ministerstvo zašle jedno vyhotovenie stanov, na ktorom vyznačí deň registrácie. Táto „poistka“ – fikcia registrácie - sa má vypustiť.*

Ústavný súd Slovenskej republiky v roku 2015 konštatoval, že občianskemu združeniu ako podnikateľovi možno povoliť reštrukturalizáciu.⁶⁴

Ide o rozhodnutie, ktoré svojím spôsobom potvrdzuje, že občianske združenie môže vyvíjať aj podnikateľskú činnosť, navyše súd vzťahol naň oprávnenia výsostne podnikateľské (konkurz a reštrukturalizácia). Je záležitosťou právnej vedy, že občianske združenia sa zakladajú za účelom v prvom rade nie podnikateľským, ale môžu sa zúčastňovať podnikateľskej činnosti, nakoľko sú finančne oddelené od štátu

organizačné jednotky, ktoré konajú vo svojom mene a nezanikli pred 1. januárom 2019, sú povinné ministerstvu písomne zaslať do 31. decembra 2019 aktuálne údaje o týchto organizačných jednotkách v rozsahu názov, adresa sídla, identifikačné číslo organizácie, spolu s menom, priezviskom, adresou trvalého pobytu, dátumom narodenia a rodným číslom fyzickej osoby oprávnenej konať v mene každej organizačnej jednotky občianskeho združenia, odborovej organizácie alebo organizácie zamestnávateľov s uvedením dňa vzniku tejto funkcie, spolu s dokumentmi, ktoré osvedčujú ich zriadenie. Zápis údajov vykoná ministerstvo bezodkladne po oznámení úplných údajov.

⁶³ Z. č. 304/2013 Sb., o verejných rejstříkách právnických a fyzických osob; v Čechách veřejný register je vedený v elektronickej podobe a vedie ho registrový súd. Verejnými registrami sú „spolkový rejstřík, nadační rejstřík, rejstřík ústavů, rejstřík společenství vlastníků jednotek, obchodní rejstřík a rejstřík obecně prospěšných společností“.

⁶⁴ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 16. apríla 2015, sp. zn. II. ÚS 36/2015, k zákonu č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákonu č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov, (v znení účinnom do 30.6.2016), čl. 20, čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 6 Dohovoru. *Dlužníkovi - občianskemu združeniu – aj keď nie je zapísaný v Obchodnom registri ani v Živnostenskom registri, možno povoliť reštrukturalizáciu. V zmysle § 109 ods. 3 písm. a) zákona o konkurze a reštrukturalizácii musí dlžník vykonávať podnikateľskú činnosť. Z reštrukturalizačného posudku vyplýva, že hlavným predmetom činnosti dlžníka je okrem iného aj poskytovanie reklamného priestoru, prenájom a podnájom športovísk, telocviční, bytových a nebytových priestorov, ktoré má dlžník vo vlastníctve alebo v nájme, prevádzkovanie Súkromnej športovej strednej odbornej školy v X., ktoré činnosti možno považovať za podnikateľské. Túto skutočnosť potvrdzujú aj samotné stanovy občianskeho združenia.*

a sebestačné. Potvrdila to už dávno rozhodovacia prax súdov.⁶⁵ V Českej republike v súčasnosti už túto možnosť ako vedľajšiu hospodársku činnosť spolkov priamo upravuje Občiansky zákonník v ustanoveniach o spolkoch.

Autonómia združení a zdržanlivosť štátu

K najaktuálnejším rozhodnutiam (2016) patrí rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktoré vymedzilo pravidlá pre interpretovanie práva slobodne sa združovať, hoci sa porušenie tohto práva nenamietalo. Šlo o prípad, kedy obchodná spoločnosť (s.r.o.) ako člen občianskeho združenia žalovala toto občianske združenie (motocyklovú federáciu) a žiadala určit' neplatnosť rozhodnutia občianskeho združenia, ktorým sa zaradili jedny preteky mimo pôvodného rámca kalendára športových podujatí. Sťažovateľka (s.r.o.) argumentovala, že keby sa nezapočítavali preteky zaradené mimo kalendára, vyhral by súťaž športovec z jej tímu. Sťažovateľka namietala porušenie práva na spravodlivý proces podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 Dohovoru, rozsudkom okresného a krajského súdu. Okresný súd žalobu zamietol, pretože o.i. vyhodnotil, že kalendár športových podujatí nie je záväzným dokumentom pre jednotlivé preteky, ale je len orientačným dokumentom a počas sezóny je možné ho meniť pod vplyvom rôznych okolností ako je počasie, financie, atď. Ďalej súd vyhodnotil, že sporné rozhodnutie vydal orgán, ktorý je oprávnený v takejto veci rozhodnúť v zmysle stanov. Okresný vyhodnotil, že napadnuté rozhodnutie orgánu občianskeho združenia je platné, to potvrdil aj odvolací súd. Ústavný súd sťažnosť odmietol pre zjavnú neopodstatnenosť. Nad rámec však konštatoval veľmi dôležité pravidlá potrebné pre interpretáciu práve práva slobodne sa združovať.

Ústavný súd Slovenskej republiky v roku 2016 sa jednoznačne priklonil na stranu zvýraznenia autonómie združení a zdržanlivosti pri zasahovaní štátu do vnútorných záležitostí združení. Prípad vyhodnotil komplexne s ohľadom na všetky aspekty slobody združovania. Priklonil sa aj k zásadám vnútrospolkovej demokracie.⁶⁶

Tento vývoj zaznamenala aj Česká republika, s ktorou nás spájajú (nielen) právne dejiny, vo veciach združení takmer totožné až do roku 2014. V českej republike sa najskôr rozširoval okruh aktívne legitimovaných osôb, ktoré mohli podať spolkovú žalobu. Rozširoval sa tiež okruh rozhodnutí, činností, zásahov orgánu združenia, proti ktorému sa mohla podať spolková

⁶⁵ „Ustanoveniu žiadneho všeobecne záväzného právneho predpisu neodporuje, ak občianske združenie samo, alebo spolu s inou PO alebo FO, založí obchodnú spoločnosť alebo ak sa iným spôsobom majetkovo podieľa na činnosti takéhoto podnikateľského subjektu.“ (ZSP 3/1996).

⁶⁶ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 23/2016 z 14. januára 2016.

žaloba, najmä od roku 2006. Preto v roku 2008 prišlo Najvyšší súd Českej republiky k ohraničeniu spolkových žalôb tzv. testom prípustnosti: - predchádzajúce zmierovacie konanie, - vzniknutá ujma žalobcovi (materiálna, osobnostná), - vysoká intenzita naplnenia, - protiprávnosť tvrdeného konania druhej strany (rozpor so zákonom / stanovami), - spoločenský záujem na prejednaní veci.⁶⁷ Od roku 2011 vidno ďalší príklon k zdržanlivosti a striedmosti v posudzovaní.⁶⁸ Kritériá testu prípustnosti spolkovej žaloby sa označili ako výpočet otvorený a jednotlivé kritériá nemusia byť splnené kumulatívne, pritom interpretácia rozhodujúcich právnych prameňov, zahrňujúca tiež podporné použitie zmienených kritérií, musí zohľadňovať aj konkrétne okolnosti prípadu. Najvyšší súd ČR vyslovil, že rozhodnutím podľa § 15 zákona o združovaní občanov totiž *„nie je účelné považovať akékoľvek rozhodnutie v rámci činnosti združenia, aby sa súd nestal „akýmsi dozorcom nad spolkovým dianím,“ ale je dôležité k problému pristúpiť individuálne, hoci aj s ohľadom na prípadné dôsledky súdneho rozhodnutia“*.⁶⁹ V inom rozhodnutí tiež konštatoval, že *„pri minimálnom, málo intenzívnom konflikte rozhodnutia orgánu občianskeho združenia s dielčím členským právom člen musí vziať do úvahy skutočnosť, že do združenia vstúpil dobrovoľne a že súčasťou vnútrospolkovej demokracie je tiež podrobenie sa rozhodnutiu spolkového orgánu“*.⁷⁰ (V prípade šlo o pokutu iba 500 Kč).

Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky z roku 2016 formulovalo prístup zdržanlivosti štátu nasledovne:

„Účelom § 15 zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov **nie je umožniť súdny prieskum všetkých**

⁶⁷ Porovnaj napr. odôvodnenie rozsudku NS ČR spis. zn. 28 Cdo 2916/2006, 30.1.2008: „...Neznamená to však, že by nemohla byť ve spolkové věci podána žaloba s jiným zněním petitu – samozřejmě za předpokladu, že vyhovuje restriktivně vyloženým kritériím pro projednání. Za taková kritéria lze oprávněně (dílem alternativně, dílem kumulativně – předchozí smírčí řízení, újma vzniklá žalobci) považovat, a to při dostatečně vysokém stupni intenzity jejich naplnění, protiprávnost tvrzeného jednání druhé strany (v podobě rozporu se zákonem či interními normami spolku), společenský zájem na projednání věci, vyčerpání smířčích instrumentů a v neposlední řadě výraznou újmu (materiální, osobnostní), potenciálně utrpenou žalobcem.“; senátu predsedal JUDr. Ludvík David, CSc., súčasný sudca ÚS ČR;

⁶⁸ Rozsudok NS ČR spis. zn. 28 Cdo 2304/2011; 14.9.2011

⁶⁹ V citovanom rozhodnutí NS ČR spis. zn. 28 Cdo 2304/2011 - sporným bolo rozhodnutie Odvolacej a revízejnej komisie ČMFS, pričom ak by sa zrušilo, výsledky príslušnej futbalovej súťaže by aj tak zostali v platnosti, okrem toho delikt potrestaného žalobcu bol intenzitou minimálny a ujma na strane žalobcu už nebola reparačiteľná; rozhodnutie sa ponechalo úvahe spolkového orgánu. K úvahám o teleologickej redukcii v spolkových žalobách pozri tiež: David, L.: Na hranicih práva, Soudcovské eseje, Praha, Leges, 2012, s. 102 a nasl.;

⁷⁰ Rozsudok NS ČR, 12.10.2011, spis. zn. 28 Cdo 2094/2011;

rozhodnutí občianskych združení. To by totiž viedlo k neprimeranej ingerencii štátu (štátnemu dozoru) do združovacej slobody a autonómie občianskych združení. Zo súdneho prieskumu však nesmú byť vylúčené tie rozhodnutia orgánov združení, ktoré zasiahli do práv členov združenia s takou intenzitou, ktorá vyžaduje zásah súdu (ako orgánu štátu). Pritom vždy medzi najzávažnejšie zásahy do práv člena združenia budú patriť rozhodnutia orgánov združenia, ktorými sa členstvo člena v združení proti jeho vôli zrušuje, či rozhodnutia ukladajúce členovi sankcie. **Princíp zdržanlivej interpretácie pri rozhodovaní o takýchto žalobách by sa však mal prejavíť aj pri výklade dotknutých ustanovení vnútorných predpisov združení a celkovom zohľadnení konkrétnych okolností prípadu.** Nemožno totiž zabúdať, že člen do združenia vstúpil dobrovoľne, pričom súčasťou demokratických princípov, ktorými sú združenia ovládané, je aj princíp podrobenia sa rozhodnutiu orgánu združenia.⁷¹

Stretávame sa tu s relatívne novým pojmom (alebo novo formulovaným) *demokratických princípov, ktoré ovládajú združenia*, alebo tiež s *vnútrospolkovou demokraciou*. V zásade ide o nároky na vnútorné usporiadanie vzťahov vo vnútri združenia a to v zložitosti prelínania súkromnoprávných a verejnoprávných prvkov v oblasti združovania.

Vnútrospolková demokracia je akýmsi zhmotnením zásad, ktoré vychádzajú z vnútornej podstaty slobody združovania. Je veľmi úzko spojená predovšetkým s autonómnym a samosprávnym charakterom združenia a kladie nároky na vnútorné usporiadanie vzťahov. Je vyjadrením súhrnu zásad, ktoré vyplývajú tak z verejnoprávných, ako aj súkromnoprávných noriem a dotýkajú sa ústavných záruk slobody združovania, ako aj zákonných pravidiel príslušných pre výkon práva slobodne sa združovať a pre združenie samotné a ktoré sa viažu na združenie a jeho členov. Patrí sem predovšetkým zásada dobrovoľnosti, samosprávneho charakteru, autonómneho charakteru, oddelenosti od štátu, zásada zmluvnej slobody pri tvorení vnútorných pravidiel združenia, zásada podriadenosti sa vnútorným pravidlám, zásada priority hľadania riešenia sporu vzniknutého vo vnútri združenia združením samotným. Spoločenstvo členov v združení je spoločenstvo rovnoprávných subjektov čo sa týka členských práv a povinností, pokiaľ prirodzene, stanovy neurčujú rôzne druhy členstva, čo zákon nevylučuje. *Slobodná súťaž politických síl* vo vnútri združenia je vyjadrená vnútornými pravidlami združenia, ktoré nemusia *do bodky kopírovať* napríklad zásady demokratických volieb (tajnosť, všeobecnosť, rovnosť, pravidelnosť). Alebo ani zásadu všeobecnej

⁷¹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 23/2016 z 14. januára 2016, zverejnené aj v zbierke rozhodnutí ÚS SR č. 38/2016

a rovnvej participácie na správe verejných vecí – tu vecí združenia. Samozrejme, ak je to vôľa zakladateľov, alebo vôľa členov, ktorí podľa vnútorných pravidiel môžu zmenou dosiahnuť práve takúto úpravu vnútorných pravidiel, je to možné. Predstava spravodlivého usporiadania vzťahov vo vnútri súkromnoprávneho subjektu nemusí byť totožná s predstavou spravodlivého usporiadania štátu, obce a pod.

Z historického pohľadu (ešte rakúskej, uhorskej a prvorepublikovej úpravy), sa za súčasť slobody združovania a aj vnútornej autonómie považovala rozmanitá úroveň v kategórii členstva. Z toho vyplývajú rôzne úrovne práv a povinností voči združeniu, vrátane dosahu na zmenu pravidiel združenia, či absencia dosahu na zmenu pravidiel.⁷² Pre porovnanie, v predchádzajúcom režime bol (popri inom) pre vnútorné vzťahy a „výstavbu“ dobrovoľných organizácií určený demokratický centralizmus.⁷³

V poslednom období možno badať na Slovensku posun od dôrazu na zmluvnú slobodu k dôrazu na rovnoprávnosť všetkých členov a princíp rovnosti všetkých členov. V roku 2016 najvyšší súd potvrdil odmietnutie registrácie občianskeho združenia Ľudová stráž a v odôvodnení formuloval požiadavku rovnoprávnosti a rovnosti všetkých členov: „Najvyšší orgán občianskeho združenia, ktorý rozhoduje o najdôležitejších otázkach týkajúcich sa občianskeho združenia, by mali tvoriť všetci členovia občianskeho združenia a všetci členovia by mali mať zároveň hlasovacie právo. Takto by bolo zabezpečené, aby všetci členovia občianskeho združenia mohli rozhodovať aj o zmene stanov, zmene organizačnej štruktúry a voľbe a odvolávaní jednotlivých členov ostatných orgánov, prípadne o vylúčení členov združenia. Takýmto spôsobom by bola zabezpečená rovnoprávnosť všetkých členov občianskeho združenia. Občianske združenie by nemalo byť koncipované na princípe nadriadenosti a podriadenosti, ale na princípe rovnosti všetkých členov, ktorí sa dobrovoľne spojili za účelom dosiahnutia spoločných cieľov v určitej oblasti spoločenského života.“⁷⁴

Česká právna úprava – ustanovenia o spolkoch v Občianskom zákonníku – sa priklonila k zmluvnej slobode. Vychádzala zo svojich aplikačných skúseností. Jedným príkladom bolo rozhodnutie z roku 2010, kde sa nekladie až tak dôraz na rovnosť všetkých členov, ale na vyjadrenie väčšiny pre dôležité rozhodnutia, a tiež na presné stanovenia dôvodov

⁷² DUSIL, V.: *Československé právo spolkové*, Aventinum, Praha, 1924, s. 23.

⁷³ Zákon č. 68/1951 Zb. o dobrovoľných organizáciách a zhromaždeniach, § 3 ods. 2: Zasadou výstavby organizácií je demokratický centralizmus. Na uznesenie stačí väčšina hlasov, menšina sa podrobuje väčšine; prijaté uznesenie je záväzné pre všetkých. Členovia volia demokraticky funkcionárov organizácie.

⁷⁴ Rozsudok NS SR zo dňa 1.6.2016, sp. zn. 8Sr/1/2014.

v stanovách na vylúčenie člena: „...Spravidla teda nebude prípustné, aby členstvo v občianskom združení bolo ukončené proti vôli člena bez uvedenia dôvodu. Ak ostatní členovia združenia nechcú s niektorým členom naďalej v združení zotrvať, musí byť v stanovách výslovne a jasne upravený dôvod (viac dôvodov), prečo môže byť člen zo združenia vylúčený; Zásadu vnútrospolkovej demokracie, ktorú by mala relevantná úprava stanov pre prípad vylúčenia člena rešpektovať, nemožno chápať týmto spôsobom. Hrozí tu zneužitie združovacích práv, pri ktorom môže stanovami aprobovaná väčšina konať i tak, že pôjde o výkon práva v rozpore s dobrými mravmi...“⁷⁵ V danom prípade stanovami aprobovaná väčšina predstavovala relatívne nízke zastúpenie členov, pretože na vylúčenie člena stačil súhlas (čosi nad) šestiny plnoletých členov. Šlo o športový klub s plnoletými aj s neplnoletými členmi. Valné zhromaždenie bolo uznášaniaschopné za prítomnosti aspoň tretiny plnoletých členov a na prijatie rozhodnutia stačila nadpolovičná väčšina prítomných. Český prípad civilnej žaloby upozorňuje na (okrem iného) problematickosť vyjadrenia zastúpenia väčšiny členov v združení pri rozhodovaní združenia, nie na rovnosť všetkých členov.

Česká úprava postoj k vnútrospolkovej demokracii a vnútornej autonómii vyjadruje uprednostnením zmluvnej slobody (nový Občiansky zákonník účinný od 1.1.2014). Členstvo môže byť aj rôzneho druhu, ak to určia stanovy. Zároveň sa v nich musia vymedziť práva a povinnosti spojené s jednotlivými druhmi členstva (§ 220 ods. 1). Členovia s riadnym hlasovacím právom a členovia len s hlasom poradným, alebo členovia s rozsahom práv a povinností úmerným od výšky členského poplatku alebo rozsahu aktivít, ktoré sa pre spolok zaviazali vykonávať, sú dovolenou súčasťou vnútrospolkovej samosprávy.⁷⁶ Je možné obmedziť práva alebo rozšíriť povinnosti spojené s určitým druhom členstva podľa pravidla určeného v stanovách, inak so súhlasom väčšiny dotknutých členov. To neplatí, ak má spolok na obmedzenie práv alebo rozšírenie povinností spravodlivý nárok (§ 220 ods. 2). Stanovy určujú, ktorý orgán je najvyšším orgánom spolku, pričom do jeho pôsobnosti spravidla náleží určiť hlavné zameranie činnosti spolku, rozhodovať o zmene stanov a iné (§ 247 ods. 1). Pripúšťa sa, že za najvyšší orgán môžu stanovy určiť štatutárny orgán spolku (§ 247 ods. 2). Ak stanovy neurčujú inak, najvyšším orgánom spolku je členská schôdza (§ 247 ods. 3). Stanovy tiež môžu určiť, že pôsobnosť členskej schôdze plní zhromaždenie delegátov (§ 256). A ešte

⁷⁵ Z rozhodnutia NS ČR, spis. zn. 28 Cdo 2976/2010, 14.12.2010.

⁷⁶ Porovnaj: DVOŘÁK, T.: komentár k uvedenému ustanoveniu; in: ŠVESTKA, J. – DVOŘÁK, J. – FIALA, J. a kol.: *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I.* Praha, Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 675 – 676.

k spomenutému vylučovaniu člena - ak neurčia stanovy inak, na rozhodnutie o vylúčení člena je príslušný štatutárny orgán spolku (§ 240 ods. 1).

Vnútorná autonómia politickej strany - nároky na vnútorné usporiadanie pomerov v politickej strane – vnútrostranícka demokracia
V rámci autonómneho charakteru politických strán možno uviesť požiadavku na minimálny štandard **vnútrostraníckej demokracie**, z prostredia českého ústavného súdu. Je zrejmé, že tu sa viac zohľadňuje verejnoprávny charakter politických strán a tiež aj nároky na vnútorné usporiadanie, ktoré sa približujú nárokom demokraticky usporiadanej spoločnosti. Na rozdiel od združenia, kde je príklon k autonómnemu usporiadaniu súkromnoprávneho subjektu.

„Za „minimálny štandard“ vnútrostraníckej demokracie je preto nutné považovať nielen prijatie demokratických stanov (§ 6 ods. 2 zákona o politických stranách) či demokratické ustanovenie orgánov strany (štatutárne, rozhodcovské a revízne orgány), ale tiež rešpektovanie princípu otvorenosti (transparentnosti) umožňujúci vnútornú i vonkajšiu (prístup k informáciám zo strany verejnosti) kontrolu činnosti politickej strany (napr. v oblasti financovania či členstva); ďalej garancie slobodnej a demokratickej vnútrostraníckej súťaže (voľba vedenia a štatutárnych orgánov, výber kandidátov a tvorba kandidátnych listín) ovládané princípmi väčšinového rozhodovania, ochrany menšín (opozície) a rovnosti šancí; zaistenie legitimacy prijímaných rozhodnutí (vychádzajúcich „zospoď“ z širokej členskej základne) a rovnako garancie princípov týkajúcich sa vnútornej organizačnej štruktúry (zabraňujúcej nadmernej oligarchizácii strany či zákaz „vodcovského“ princípu vedenia).“⁷⁷

Poľovnícke združenia

Osobitnú agendu slobody združovania predstavuje združenia poľovníkov. Predstavujú časť rozhodovacej činnosti našich súdov, aj Ústavného súdu Slovenskej republiky. Najväčší objem sporov prirodzene vyplýva z vylúčenia člena poľovníckeho združenia.

Ústavný súd Slovenskej republiky tu vyjadril niekoľko pravidiel.

V roku 2008 ústavný súd konštatoval, že samotné vylúčenie z poľovníckeho združenia nezakladá nárok na ochranu osobnosti:

Pokiaľ boli žalobcovia ako členovia poľovníckeho združenia vylúčení z daného združenia a tieto jednotlivé vylúčenia vzhľadom na ďalšie nadväzujúce rozhodnutia boli v konečnom dôsledku zrušené, žalobcovia sú aj naďalej členmi poľovníckeho združenia. Keďže títo členovia poľovníckeho združenia dosiahli v rámci správneho súdnictva a v rámci jednotlivých inštitúcií poľovníckeho združenia, ako aj nadriadených organizácií daného

⁷⁷ Nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. II. ÚS 1969/10 z 27.12.2011.

*poľovníckeho združenia, zrušenie rozhodnutí o ich vylúčení zo združenia, potom iba ich samotné vylúčenie z poľovníckeho združenia nemôže zakladať ich nárok na ochranu osobnosti.*⁷⁸

V roku 2010 ústavný súd konštatoval, že **rozhodnutie poľovníckeho združenia pri vylúčení člena nie je rozhodnutím orgánu verejnej správy.**⁷⁹

„Rozhodnutie poľovníckeho združenia o vylúčení niektorého z jeho členov zo združenia je síce rozhodnutím o právach a povinnostiach tohto člena ako fyzickej osoby. Nie je to však rozhodnutie v oblasti verejnej správy, nakoľko vzťah združenia a jeho člena je vzťahom súkromnoprávnym a nespadá do oblasti verejnej správy. Je zrejmé, že rozhodnutie poľovníckeho združenia o vylúčení svojho člena nie je realizáciou verejnej moci, ani nesleduje žiadny verejný cieľ alebo záujem, ani nerealizuje zákon, ale interný predpis združenia, ktorým sú stanovy. Je taktiež zrejmé, že zákon č. 23/1962 Zb. o poľovníctve ani žiadny iný zákon poľovníckym združeniam nezveril rozhodovaciu právomoc o právach a povinnostiach ich členov práve z dôvodu, že tieto sú internou, súkromnoprávnou záležitosťou združenia.“

V roku 2010 sa ústavný súd vyjadril o **zákonnosti obmedzenia vlastníka poľovného revíru:** *„Zákonná úprava výkonu práva poľovníctva nie je v rozpore s ústavou zaručenými právami žalobcu. Ide o obmedzenie vlastníka (spoluvlastníka) poľovných pozemkov, súvisiace so zákonnou úpravou podmienok, ktoré musia byť splnené pri vytváraní poľovných revírov. Pri ich tvorbe musí ísť o súvislé, poľovné pozemky s určenou minimálnou výmerou. Obmedzenia vlastníka poľovného pozemku pri zachovaní podstaty a zmyslu ostatných ústavných garancií vlastníckeho práva vychádzajú z ustanovenia článku 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.“*⁸⁰

V roku 2012 sa ústavný súd vyjadril k **právam a povinnostiam pri zániku zmluvy o výkone práva poľovníctva v poľovnom revíri a k**

⁷⁸ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 30. októbra 2008, sp. zn. IV. ÚS 349/08, k z. č. [23/1962 Zb.](#) o poľovníctve, z. č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, čl. 50 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, § 11 a nasl. OZ

⁷⁹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 27. októbra 2010, sp. zn. I. ÚS 396/2010-11, k čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 6 ods. 1 Dohovoru, § 15 zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov, (v znení účinnom do 30.6.2016), z. č. [23/1962 Zb.](#) o poľovníctve, (účinný do 31.8.2009), § 18 OZ

⁸⁰ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 11. marca 2010, sp. zn. II. ÚS 111/2010, k z. č. 23/1962 Zb. o poľovníctve, z. č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, čl. 20 ods. 1 a 3, čl. 46 ods. 1, čl. 144 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky; ústavný súd sťažnosť odmietol pre zjavnú neopodstatnenosť.

zmluve o nájme výkonu práva poľovníctva v spoločnom poľovnom revíri.

*„Ak zmluva o užívaní poľovného revíru, ani zákon prevod alebo prechod zmluvných záväzkov užívateľa poľovného revíru neupravuje, potom by išlo o obchádzanie zákona, keby bol užívateľ (prípadne vlastníci poľovných pozemkov) povinný prevziať záväzky z výkonu poľovníctva vzťahujúce sa na revír, ktorý zanikol. Po zániku poľovného revíru žalobca, ktorý mal voči užívateľovi poľovného revíru zmluvné právo, zodpovedajúce povoleniu na lov zveri za zmluvne dohodnutých podmienok, nemá rovnaké právo voči užívateľovi nového poľovného revíru podľa zmluvy, ktorá sa vzťahovala na zaniknutý poľovný revír. Práva a povinnosti účastníkov takej zmluvy (o kúpe poľovačky, resp. výkonu práva poľovníctva) zanikli zánikom poľovného revíru, na ktoré sa vzťahovali a neobnovujú sa. V opačnom prípade by bol žalovaný povinný plniť zmluvu bez ohľadu, na to, kto a za akých podmienok sa stane užívateľom poľovného revíru“.*⁸¹

*„Správny orgán postupoval v súlade so zákonom, keď poľovný revír posúdil ako vec spoločnú v zmysle [§ 139 Občianskeho zákonníka](#), nakoľko v prípade, ak vlastník poľovného revíru tento prenajme, tak ho prenajíma ako celok, t. j. nájomca poľovného revíru je oprávnený vykonávať právo poľovníctva na všetkých pozemkoch, ktoré sú súčasťou poľovného revíru, nie len na niektorých poľovných pozemkoch (tieto môžu byť vo vlastníctve rôznych osôb, keďže poľovný revír môže byť tvorený pozemkami jedného, ale aj viacerých vlastníkov). Preto nie je možné v rámci zmluvy o nájme výkonu práva poľovníctva prenajať len časť poľovného revíru, teda len niektoré poľovné pozemky. Aj prehlasovaní vlastníci pozemkov v spoločnom poľovnom revíri majú právo na pomerné nájomné. Vlastníkom pozemkov sa nebráni úplne disponovať so svojím vlastníctvom, iba sa pripodobňuje miera ich vplyvu na rozhodovanie o výkone práva poľovníctva pre celý spoločný poľovný revír k pomeru veľkosti ich pozemkov k veľkosti celého spoločného poľovného revíru. Majetkové záujmy sťažovateľov sú pritom chránené rovnako ako záujmy iných ostatných vlastníkov pozemkov patriacich do spoločného poľovného revíru, a to povinnou platbou nájomného“.*⁸²

⁸¹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 13. septembra 2012, sp. zn. II. ÚS 339/2012, súd citoval z odôvodnenia rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici z 19. mája 2011, sp. zn. 16 Co 91/2011-306, k z. č. [274/2009 Z. z.](#), o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, z. č. [23/1962 Zb.](#) o poľovníctve, § 36 OZ

⁸² Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 8. marca 2012, sp. zn. IV. ÚS 126/2012, k z. č. [274/2009 Z. z.](#) o poľovníctve, z. č. [23/1962 Zb.](#) o poľovníctve, čl. 20, čl. 46 ods. 1 Ústavy SR, čl. 11 a čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, čl. 6 ods. 1 Dohovoru, čl. 1 ods. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru, § 139 OZ.

V roku 2015 sa ústavný súd vyjadril k počítaniu subjektívnych lehôt pri zániku členstva v poľovníckom združení ešte podľa OSP:

Pri práve domáhať sa ochrany podľa ustanovenia § 250v OSP, proti nezákonnému zásahu správneho orgánu (poľovníckeho združenia) spôsobeného písomným oznámením o zániku členstva v poľovníckom združení a domáhať sa obnovenia stavu pred takým zásahom sa subjektívna lehota v zmysle ustálenej judikatúry najvyššieho súdu vykladá tak, že o existencii zásahu sa dotknutá osoba najskôr dozvedela doručením oznámenia o vybavení sťažnosti podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach.⁸³

Podstata výkonu práva poľovníctva a sloboda združovania

Najobsiahlejším a významným rozhodnutím pre podstatu výkonu práva poľovníctva a jeho súvis alebo nesúvis s právom slobodne sa združovať je rozhodnutie ústavného súdu z roku 2016⁸⁴. Ide o ohromné a aj nádherné rozhodnutie, ak sa dá rozhodovacia činnosť súdu klasifikovať v prenesenom význame podľa kritéria krásy. Celé, kompletne, aj vrátane odlišného (konkurenčného) stanoviska sudcu Lajosa Mészáros. Učebnica slobody združovania, nielen poľovníkov. Podstatou rozhodnutia je odmietnutie návrhu poslancov na konanie o nesúlade niektorých ustanovení zákona o poľovníctve so slobodou združovania (čl. 29 ods. 1 a 3). V krátkosti – ide o problematickosť povinného členstva v Slovenskej poľovníckej komore a ústavný súd návrhu nevyhovel, nakoľko konštatoval, že povinné členstvo v komore sa nemôže dostať do rozporu so slobodou združovania garantovanou čl. 29 ústavy.⁸⁵

⁸³ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 24. marca 2015, sp. zn. III. ÚS 97/2015, k z. č. [274/2009 Z. z.](#) o poľovníctve, z. č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach, § 250v OSP

⁸⁴ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 16. marca 2016, sp. zn. PL. ÚS 19/2016, publikovaný v ZNaU ÚS č. 1/2016

⁸⁵ „Zájmovú samosprávu je potrebné považovať za prvok demokratickej formy vlády, pretože rovnako ako právny štát, s ktorým sa spája ústavná ochrana mnohých princípov, tak aj demokratický štát implikuje súbor princípov, foriem a metód uplatňovania verejnej moci a jednou z nich je zájmová samospráva. Aspektom demokratického štátu je totiž nepochybne aj decentralizácia výkonu verejnej moci nemysliteľná bez samosprávneho prvku. Ak zákonodarca chce preniesť časť výkonu verejnej moci na subjekt právne oddelený od štátu, ba ho na tento účel zákonom zriadi, potom je pojmovo vylúčená sloboda združovania v takomto subjekte. Popísaný prenos štátnych úloh by nemal žiaden význam, ak by zákonodarca presne neurčil okruh osôb, voči ktorým neštátny subjekt bude zodpovedajúcu verejnú moc uskutočňovať, ale ponechal by slobodnému rozhodnutiu fyzických osôb a právnických osôb, či vstupom do členského vzťahu pripustia alebo nepripustia pôsobenie prenesenej časti verejnej moci na seba. Preto tu nemožno uvažovať o slobode združovania“. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 16. marca 2016, sp. zn. PL. ÚS 19/2016

Napriek tomu existuje veľká časť populácie slovenských poľovníkov, ktorí s touto formou organizovania výkonu práva poľovníctva nesúhlasia. Zrejme priradenie ku komorám je nie úplne príhodné, lebo tradičné komory s povinným členstvom zastrešujú výkon slobodného povolania. S tým je spojený aj zdroj obživy príslušníkov tohto povolania (samozrejme aj iné, vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa, prax, skúška, etc.). Byť poľovníkom však nemožno chápať ako výkon povolania, i keď je s tým spojená aj obživa, no viac pasia. Existujúca právna úprava protiústavná nie je.

Zákonodarca mohol v záujme prenosu štátnej správy na orgán záujmovej samosprávy do tejto pozície povýšiť Slovenský poľovnícky zväz a upraviť transformáciu práv a povinností poľovníkov a združení voči takto vytvorenej verejnoprávnej korporácii. No neurobil tak. Vytvoril nový subjekt (komoru) a tomuto zväzu zostala pozícia jedného z poľovníckych organizácií ako organizačnej jednotky. Výsledok: silná nevôľa voči novej komore. Systém je dobrý, len osoby si musia zvyknúť? Alebo osoby vidia lepší systém, ktorý je potrebné zaviesť?

Asi jediná cesta v tejto situácii je, tak, ako je naznačené aj v odlišnom stanovisku, usilovať o legislatívnu zmenu. Ako v tom však zachovať verejný záujem štátu i samosprávu? Riešenie je na komunite poľovníkov, osobitne poľovníkov – právnikov.

Okrem právnej vety, ktorá je zverejnená aj v zbierke rozhodnutí ústavného súdu by som však spomenula jeden moment uvedený v bodoch 120 – 123 rozhodnutia. Je dobrým predpokladom pre budúce zjednotenie rozhodovacej činnosti všeobecných súdov pri posúdení charakteru rozhodnutia poľovníckeho združenia o vylúčení člena.

Ústavný súd nad rámec uviedol, že chápania postavenia poľovníckych organizácií je v judikatúre Najvyššieho súdu Slovenskej republiky problematická. Spočiatku síce NS SR judikoval, „v prípade rozhodnutia orgánov poľovníckeho združenia o vylúčení niektorého z členov združenia... takéto rozhodnutie je síce rozhodnutím o právach a povinnostiach člena združenia ako fyzickej osoby, ale nie je rozhodnutím vydaným v oblasti verejnej správy.“ (uznesenie najvyššieho súdu z 20. marca 2012 vo veci sp. zn. 6 Nds 3/2012). Neskôr však najvyšší súd svoj postoj zmenil, a to počnúc rozsudkom z 22. augusta 2012 vo veci sp. zn. 2 Sdo 4/2012, v ktorom na podklade podrobnej rekapitulácie právnej úpravy poľovníctva vykazujúcej črtu verejného záujmu jednoznačne zaujal názor, podľa ktorého „podľa zákona č. 274/2009 Z. z. sa poľovnícke združenie považuje za orgán záujmovej samosprávy na úseku správy poľovníctva“. Citovaný názor bol neskôr zopakovaný napríklad v uznesení sp. zn. 6 Nds 1/2014 z 10. apríla 2014.

Ústavný súd konštatoval, že vzťah člen a poľovnícka organizácia je vzťahom súkromnoprávnym.

Ústavný súd uviedol, že „rozhodnutie stanovami určeného orgánu poľovníckej organizácie o vylúčení svojho člena nie je výkonom verejnej moci (ani verejnej správy), pretože ide o rozhodnutie súkromno-právneho subjektu (poľovníckej organizácie ako právnickej osoby) o svojom členovi, a teda o súkromno-právnych pomeroch tohto člena. Na tom nič nemení skutočnosť, že zákon o združovaní sa na združovanie občanov na výkon práva poľovníctva nevzťahuje, čo je z hľadiska združovacej podstaty poľovníckych organizácií iba formálna záležitosť. Nič na tom nemení dokonca ani skutočnosť, že výkon práva poľovníctva vykazuje evidentný verejnoprávny rozmer. V slovenskom právnom prostredí existuje množstvo občianskych združení a iných subjektov tzv. tretieho sektora, ktorých nezisková aktivita je vecne orientovaná na sféru priraditeľnú k verejnému záujmu (oblasť starostlivosti o sociálne odkázaných, oblasť zdravotníctva, sféra starostlivosti a ochrany o životné prostredie, o kultúrne pamiatky a pod.). U žiadneho z týchto subjektov to však ipso facto nemá za následok jeho právnú kvalifikovateľnosť ako subjektu záujmovej samosprávy podieľajúceho sa na výkone verejnej moci. Samotná orientácia aktivity príslušného subjektu na spoločenské vzťahy zahŕňajúce evidentný prvok verejného záujmu nepostačuje pre záver o danosti verejno-mocenského postavenia tohto subjektu. K popísanej orientácii nevyhnutne musí pristúpiť aj explicitné zákonné zakotvenie pôsobnosti a právomoci, v súhrne teda kompetencie ako nevyhnutnej podmienky verejno-mocenského postavenia.“

Ďalším veľmi pekným rozhodnutím „**poľovníckeho charakteru**“ z roku 2016 je uznesenie ústavného súdu, ktorým odmieta ústavnú sťažnosť obvodnej poľovníckej komory ako podanú zjavne neoprávnenou osobou. V danom prípade predstavenstvo obvodnej poľovníckej komory potvrdilo rozhodnutie predsedu obvodnej poľovníckej komory, ktorým bol poľovník odmietnutý, a teda neprijatý za člena obvodnej poľovníckej komory. Poľovník cestou správneho súdnictva dosiahol, že krajský súd rozhodnutie zrušil a vrátil ho na ďalšie konanie. (Prípád je z roku 2014, preto ešte podľa OSP.)

„Obvodná poľovnícka komora alebo jej predstavenstvo nemôže podať ústavnú sťažnosť tam, kde rozhoduje ako správny orgán o právach a povinnostiach, a teda kde bola žalovaná v správnom súdnictve.“⁸⁶

Ústavný súd v odôvodnení uviedol: „Už správny súd je ochranou pred štátom, a tak nemôže byť ústavný súd ochranou správneho orgánu pred správnym súdom. (...) [Ú]čelom ústavnej sťažnosti je rozhodovanie

⁸⁶ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 152/2016 z 18. februára 2016, II. ÚS 152/2016, ZNaU ÚS, č. 42/2016.

o skutočnosti, či napadnuté orgány verejnej moci rešpektovali alebo chránili základné práva a slobody fyzických alebo právnických osôb. Len na základe sťažnosti osoby, ktorá je nositeľom základných práv, a po zistení, že orgán verejnej moci porušil základné práva, možno kasáciou zvrátiť priebeh alebo výsledok napadnutého konania. (sp. zn. II. ÚS 80/09, Zbierka nálezov a uznesení ústavného súdu č. 91/2009)“ (...) Možno to spresniť s odzbrojujúcou úprimnosťou tým spôsobom, že aj keby boli porušené na úrovni objektívneho, neutrálne povedané „platónskeho“ práva, procesné (podústavné) práva sťažovateľa, sťažovateľ to musí akceptovať, pretože vystupoval ako vrchnostenský orgán, a tak nie je chránený základnými právami a ústavnou sťažnosťou.“

Ústavný súd v rozhodnutí vymedzil, že charakter rozhodnutia poľovníckej komory, alebo obvodnej poľovníckej komory je voči členovi v pomere verejno-právneho vzťahu. Ujasnil tak rozdelenie povahy subjektov, ktoré vznikli alebo ktoré pôsobia na základe zákona o poľovníctve z roku 2009. Čiže z dikcie zákona o poľovníctve, ale aj z konštatovaní ústavného súdu vyplýva, že ak rozhoduje o členovi, alebo budúcom členovi, obvodná poľovnícka komora, rozhoduje ako orgán verejnej správy. Ak takto rozhoduje poľovnícka organizácia, rozhoduje v súkromnoprávnom vzťahu. Tu by teda mala prichádzať do úvahy ochrana správnym súdnictvom v prvom prípade a v civilnom súdnictve v druhom prípade. No nemožno tvrdiť, že sa odstránili všetky budúce možné nejasnosti pri riešení sporov.

Na záver

Nerobím si nárok, že poznám všetku rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky dotýkajúcu sa slobody združovania. Vybrala som zopár príkladov. Je jasné, že rozhodovacia činnosť ústavného súdu je limitovaná návrhmi. I tak si dovoľujem uzavrieť, že v oblasti slobody združovania je rozhodovacia činnosť ústavného súdu konzistentná a je aj v súlade s rozhodovacou činnosťou Európskeho súdu pre ľudské práva.

Zároveň považujem za potrebné zvýrazniť, že nosným princípom tejto slobody je práve vnútorná autonómia združenia – politickej strany – odborov – i cirkvi. Je to ochrana vnútorného priestoru „ne-štátu“. Ide o sféru dovoleného, okrem – čo je zakázané zákonom. Aj keď v zásade pole pôsobnosti týchto subjektov upravujú osobitné zákony, disponujú aj sférou *praeter legem*. Navyše do ich existencie sa môže zasiahnuť len *secundum et intra legem*.

Čo na záver, keď na začiatku boli kritické slová? História i súčasnosť nás núti byť kritickými. Uvažujme nad tým, prečo nás stále čosi spája, čo nás spája, čo nás povznáša, čo nás unáša, kam nás unáša, voči

čomu sa vymedzujeme a prečo. Kde sa dostávajú hlasy individuálne, hlasy „kolektívne“, hlasy štátu i hlasy „nadštátne“ *do krížku*? Čo podporiť, čo zahatiť, čo si len tak nevšímať a nechať žiť svoj život. Aké argumenty nachádzame a aké použijeme...?

Keďže konferencia je venovaná Ústavnému súdu Slovenskej republiky, tak ústavnému súdu do budúcnosti želám veľa rozvahy pri hľadaní spravodlivých rozhodnutí. A pre právnu vedu zvlášť čím viac takých, po prečítaní ktorých čitateľ v duchu tleska.

Medzinárodné zmluvy a Ústavný súd Slovenskej republiky v treťom funkčnom období¹

**JUDr. Kamil Baraník, PhD., LL.M. – doc. JUDr. Marián
Giba, PhD.**

*Katedra ústavného práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského
v Bratislave*

Abstrakt

Príspevok prináša zamyslenie sa nad rozhodovacou činnosťou Ústavného súdu Slovenskej republiky vo vzťahu k vplyvu medzinárodného práva na slovenský právny poriadok v treťom funkčnom období. Prostredníctvom ústavných kolíznych noriem a predovšetkým skrz konanie o ústavnej sťažnosti prináša kritickú analýzu rozhodovacích trendov, ktoré boli v treťom funkčnom období nasledované. V závere sa načrtávajú alternatívy a možnosti budúceho vývoja vplyvu medzinárodného práva na slovenský právny poriadok.

Abstract

The contribution reflects on the decision-making process of the Constitutional Court of the Slovak Republic in relation to the impact of international law on the Slovak legal order during the Court's third term. Through the constitutional conflict norms, and in particular through the constitutional complaint proceedings, it aspires to deliver a critical analysis of decision-making trends that have been followed in the Court's third term. In the final part, the alternatives and possibilities for the future development of the relationship of international law and the Slovak legal order are being outlined.

1. Úvod

Predmetom tohto príspevku je poukázanie na špecifiká vzťahu právneho poriadku Slovenskej republiky a tzv. externých právnych poriadkov skrz judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) v treťom funkčnom období (2007-2019). Inými slovami sa v predkladanom texte budú kriticky analyzovať medzinárodné vplyvy,

¹ Tento príspevok je výsledkom riešenia projektu „Úloha súdnictva pri formovaní spoločného európskeho ústavného dedičstva a identity“, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (projekt č. 1/0884/17).

predovšetkým tak dopady ustanovení medzinárodných zmlúv, na slovenský právny poriadok skrz rozhodovaciu činnosť ústavného súdu.

Ústavný súd dostal vo svojom treťom funkčnom období možnosť po prvýkrát, hneď od svojho vymenovania, možnosť reflektovať dôsledky prelomovej ústavnej novely, tzv. euronovely (ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.), ktorá slovenský právny poriadok výrazne otvorila medzinárodným vplyvom. Vzťah slovenskej ústavy bol v tomto smere na viacerých miestach ústavy re-definovaný, s primárnym úmyslom akceptovať účinky medzinárodného práva v slovenskom právnom poriadku². Základom pre tento pohľad sa stala koncepcia monistického riešenia vzťahu národného právneho poriadku a sféry medzinárodného práva³.

Ústava vo vzťahu k externým právnym vplyvom obsahuje základné kolízne pravidlá najvyššej právnej sily, ktoré rozhodujú o (ne)vpustení prvkov medzinárodných, či nadnárodných právnych systémov do národného právneho poriadku (t. j. rozhoduje o ich inkorporovaní). Týmto spôsobom sa rozhoduje o tom, aké medzinárodné účinky budú v právnom poriadku platiť a aké nie⁴. Ústavný text a jeho kolízne ustanovenia sú vyjadrením vzťahu vnútroštátneho a medzinárodného právneho poriadku daného štátu.

Otázku účinku medzinárodného práva v konkrétnom právnom poriadku však nepochybne nemôže určiť len samotný text ústavných článkov. Minimálne rovnako dôležitý je v tomto ohľade aj postoj vnútroštátnych orgánov aplikácie práva. Tie v každodennej praxi rozhodujú o aplikácii ustanovení medzinárodného práva. Tým dotvárajú predpoklady pre akceptáciu a plnenie medzinárodných záväzkov daného štátu. Pri aplikácii uvedených noriem má zväčša unikátne postavenie ultimátny interpretátor ústavného textu, ktorý svojou rozhodovacou činnosťou záväzne, či pre konkrétny prípad určuje význam ústavných zakotvení. Inými slovami je to práve tento interpretátor, ktorý určuje, čo znamenajú

² Pozri tiež: AZUD, J.: Medzinárodnoprávne súvislosti vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie. In Právny obzor, 2000, s. 73-76.

³ Avšak aj pôvodná Ústava SR (1992) obsahovala charakteristickú črtu monizmu, keďže umožňovala priamy účinok prameňov medzinárodného práva vo vnútroštátnom právnom poriadku (proces inkorporácie). K teórii inkorporácie a jej formám pozri napr. BJÖRGVINSSON, D., T.: The Intersection of International Law and Domestic Law. A Theoretical and Practical Analysis. Edward Elgar Pub, 2016, s. 7-10.

⁴ Chápanie nadradenosti národnej ústavy vo vzťahu k medzinárodnému právu vyplýva z tradičného princípu jediného zdroja moci – ľudu (*pouvoir constituant*). Podľa tohto modelu je medzinárodné právo odvodené z ústavy. Na štát sa medzinárodné právo vzťahuje na základe jeho dobrovoľného súhlasu, ktorého pôsobenie je obmedzené hranicami každého štátu – Prípád S. S. Wimbledon (Veľká Británia et al. v. Nemecko), 1923 P.C.I.J. (ser. A) No 1 s. 25. Podobne aj „...Právo na vstúpenie do medzinárodných vzťahov je atribútom národnej suverenity.“ Prípád S. S. Lotus (Francúzsko v. Turecko) 1927 P.C.I.J. (ser. A) No 10. „Medzinárodné právo vyžaruje z vlastnej slobodnej vôle štátov“.

spomínané kolízne ustanovenia ústavy a čo v konkrétnom prípade spôsobujú ustanovenia medzinárodného práva v národnom právnom poriadku.

V tomto príspevku sa zameriame práve na to, aké trendy ústavný súd, konečný interpretátor ústavy v slovenskom právnom poriadku, vo svojom treťom období nasledoval s ohľadom na účinky medzinárodného práva a práva EÚ. Pre krátkosť priestoru, ktorý si zasluhuje podstatne detailnejšie spracovanie, sa budeme venovať len tým najzásadnejším rozhodnutiam, ktorými ústavný súd definoval pôsobenie medzinárodných vplyvov v slovenskom právnom poriadku. Bude nás pri tom zaujímať predovšetkým jeho postoj k ustanoveniam medzinárodných zmlúv. V tejto diverznej množine patrí v európskom meradle špeciálne miesto právu EÚ. Jeho vplyv na slovenský právny poriadok ústavný súd v treťom funkčnom období analyzoval predovšetkým skrz primárne právo, t. j. zakladajúce zmluvy. V druhom slede sa pozornosť obráti na Európsky dohovor o ľudských právach, ktorý je neustále rozvíjaný judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva. Treťou kategóriou budú ostatné medzinárodné zmluvy, ktoré v zmysle formulácii čl. 7 ods. 5 a čl. 154c ods. 1 boli „obdarené“ tzv. doložkou prednosti pred zákonmi. V závere sa napokon sformulujú hodnotenia, a tiež sa naznačí ďalší vývoj, ktorý s ohľadom na vplyv externých právnych poriadkov možno v slovenskom právnom systéme v budúcnosti očakávať.

2. Ústavné kolízne normy

Hneď čl. 1 ods. 2 ústavy načrtá základný – a myslíme, že aj najzásadnejší – spôsob ústavne konformného nazerania na medzinárodné právo, medzinárodné zmluvy a medzinárodné záväzky, čím vytvára dôležitú ústavnú zásadu: „*Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.*“ Toto ustanovenie dáva slovenskej ústave od jej úvodných pasáží značne silný monistický nádych⁵. Je zakotvením tradičnej zásady medzinárodného práva, podľa ktorej sa štát nemôže dovoľávať ustanovení svojho vnútroštátneho práva ako dôvodu pre neplnenie [medzinárodnej] zmluvy⁶.

Ústavný súd sa k čl. 1 ods. 2 zásadným spôsobom vyjadril hneď v roku 2003, keď uviedol, že: „*článok 1 ods. 2 ústavy sa týka všetkých medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky bez ohľadu na ich obsah*

⁵ Podobné je to aj v prípade ďalších bývalých postkomunistických ústav (MALENOVSKÝ, J.: K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. In: Právní rozhledy, 2006, č. 21, s. 782).

⁶ Táto zásada našla svoje pozitívno-právne zakotvenie aj v čl. 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve (vyhláška č. 15/1988 Zb.). Dohovor nadobudol pre Československú socialistickú republiku platnosť 28.08.1987.

a ustanovuje povinnosť ich plnenia. Každý medzinárodný záväzok Slovenskej republiky má svoj konkrétny obsah (znenie) zahrnutý buď v medzinárodnej zmluve, medzinárodnej obyčaji, alebo v inom prameni medzinárodného práva. V dôsledku toho sa príslušná vnútroštátna právna úprava (zákon) môže dostať do nesúladu s takýmto medzinárodným záväzkom a o takomto ich nesúlade je ústavný súd oprávnený aj konať v konaní o súlade právnych predpisov (za predpokladu, že sú splnené aj iné podmienky tohto konania)“⁷. Ústavný súd teda explicitne uznal prednosť medzinárodných záväzkov SR pred zákonmi.

Drgonec k tomuto vyjadreniu uvádza, že vzťah medzinárodných dohovorov k zákonom a ďalším podzákonným prameňom vnútroštátneho právneho poriadku je v podstate jednoduchý, pričom vyžaduje „iba“, aby orgán verejnej moci pri uplatnení svojej pôsobnosti uprednostnil medzinárodnoprávnú úpravu.⁸ To je však pomerne veľké zjednodušenie, ktoré nereflektuje náročnosť procesu inkorporácie účinku ustanovení medzinárodného práva do vnútroštátneho právneho poriadku. S týmto výlučne národným procesom s množstvom potenciálnych špecifik si totiž hlavu láme väčšina vyspelých právnych poriadkov na čele s národnými orgánmi aplikácie práva⁹. Na pleciach týchto orgánov totiž praktická aplikácia ustanovení medzinárodného práva v konkrétnych prípadoch zostáva.

V monistických právnych poriadkoch získavajú medzinárodné zmluvy po ratifikácii automaticky status národného práva a stávajú sa jeho súčasťou¹⁰. To však ešte neznamená, že ustanovenia týchto medzinárodných zmlúv budú priamo aplikované vnútroštátnymi orgánmi. Ratifikované medzinárodné zmluvy sa totiž z vnútroštátneho pohľadu delia na tie, ktoré sú spôsobilé priameho účinku a tie, ktoré pre svoju aplikáciu potrebujú ďalší, spresňujúci vnútroštátny právny prostriedok¹¹. Pre praktické využitie

⁷ PL. ÚS 44/03. Uznesenie z 21.10.2003.

⁸ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. C. H. Beck, 2015, s. 63.

⁹ K alternatívam, ktoré stret medzinárodného a národného práva prináša pre orgány aplikácie práva pozri SLOSS, D. Treaty Enforcement in Domestic Courts. A Comparative Analysis. In: SLOSS, D. (ed.): The Role of Domestic Courts in Treaty Enforcement. A Comparative Analysis. Cambridge University Press, 2009, s. 1-60.

¹⁰ IWASAWA, Y.: Domestic Application of International Law, (Volume 378). In: Collected Courses of the Hague Academy of International Law, The Hague Academy of International Law 2016, s. 23. S ohľadom na alternatívy účinkov medzinárodného práva v národnom právnom poriadku pozri aj doktríny „Vollzugslehre“ a „Transformationslehre“, ktoré sú rozpracované predovšetkým v Nemecku. (PARTSCH, K.: Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht: Überprüfung der Transformationslehre, C.F. Müller, 1964).

¹¹ Z tohto ohľadu je treba vidieť slovenskú ústavu ako monistickú, keďže explicitne umožňuje priamu aplikovateľnosť medzinárodných zmlúv. To však umožňovala aj pred

nie je vhodné delenie medzinárodných zmlúv na priamo vykonateľné a tie, ktoré nie sú priamo vykonateľné. Každá medzinárodná zmluva totiž obsahuje rôzne ustanovenia, s rozličným stupňom abstrakcie, či potrebou ďalšej konkretizácie vnútroštátnymi prostriedkami. Medzinárodné zmluvy nie sú teda priamo vykonateľné *en bloc*.¹² Podstatnejšie je preto rozdelenie medzinárodných zmlúv na tie, ktoré sú súčasťou právneho poriadku a obsahujú ustanovenia dostatočne konkrétne na to, aby sa mohli stať priamo vykonateľnými v národnom právnom poriadku¹³. Druhá kategória zas zahŕňa tie medzinárodné zmluvy, ktoré obsahujú len také ustanovenia, ktoré nemajú povahu priamej vykonateľnosti¹⁴.

S rozdelením ustanovení medzinárodných zmlúv na priamo vykonateľné a na tie, ktoré nie sú spôsobilé takéhoto vnútroštátneho účinku, explicitne počíta aj naša ústava. V čl. 7 ods. 4 nájdeme slovné spojenie „*medzinárodných zmlúv, na ktorých vykonanie je potrebný zákon*“, ako aj ustanovenie „*medzinárodných zmlúv, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb*“. Prvá kategória ustanovení medzinárodných zmlúv nie je spôsobilá priamej vykonateľnosti, keďže na takýto účinok je potrebný zákon. Naopak tá druhá by mala byť spôsobilá priamej vykonateľnosti. K tomu treba dodať, že ostatné kategórie medzinárodných zmlúv, s ktorými musí Národná rada SR (ďalej len ako „NR SR“) vysloviť súhlas podľa čl. 7 ods. 4, môžu byť teoreticky taktiež priamo vykonateľné. Z pohľadu jednotlivca, ktorý sa ustanovení

1.7.2001, takže ju nie je možné v tomto ohľade chápať ako pôvodne dualistickú (viď aj pozn. č. 2). V doktríne spreď roku 2001 sa však našli aj názory kloniace sa skôr opačným smerom. Azud napríklad hovoril, že slovenská ústava vychádza z dualistickej koncepcie, avšak nie celkom dôsledne. Pozri: AZUD, J.: Medzinárodné zmluvy v právnom poriadku Slovenskej republiky. In Medzinárodné právo v teórii a praxi súdov Slovenskej republiky. Bratislava : Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 1997, s. 43. Iný názor zase hovoril o existencii „*zmiešaného dualizmu*“. Pozri: MOGELSKÁ, J.: Platná právna úprava medzinárodnej zmluvy v Slovenskej republike. In Právny obzor 1996, s. 408.

¹² KÜHN, Z.: Samovykonateľnosť, priama účinnosť a niektoré teoretické otázky aplikácie medzinárodných smlúv vo vnútroštátnom práve. In: Právnik, 2004, č. 5, s. 486.

¹³ Avšak aj otázka priamej vykonateľnosti vzbudzuje mnohé pochybnosti. Pozri: La Fédération Internationale pour le Droit Européen, Le problème des dispositions directement applicables (self-executing) des traités internationaux et son application aux traités instituant les Communautés : Deuxième Colloque de droit européen, La Haye 24-26 octobre 1963 (1966). Citované podľa IWASAWA, Y.: Domestic Application of International Law, (Volume 378). In: Collected Courses of the Hague Academy of International Law, The Hague Academy of International Law 2016, s. 22-23.

¹⁴ Dualistická ústava takéto delenie vôbec neponúka, keďže žiadna z medzinárodných zmlúv sa ratifikáciou nestáva súčasťou vnútroštátneho právneho poriadku. BUERGENTHAL, T.: Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law, (Volume 235). In: Collected Courses of the Hague Academy of International Law, The Hague Academy of International Law, 1992, s. 359-363.

medzinárodnej zmluvy domáha, je však kľúčová kategória, ktorej sa môže priamo domôcť u orgánov aplikácie práva. Ide o tie ustanovenia, ktoré „priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb“. Totožnú kategóriu nájdeme aj v čl. 7 ods. 5. Tá je doplnená o „medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách“ (rovnako ako v čl. 7 ods. 4) a „medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon“. Len ustanovenia, ktoré spadajú do rámca čl. 7 ods. 5 a súčasne prešli procesom ratifikácie a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú, na základe doložky prednosti, prednosť pred zákonom.

Na základe uvedeného je možné zhrnúť, že ako nevyhnutný predpoklad priameho a prednostného pôsobenia ustanovenia medzinárodnej zmluvy v slovenskom právnom poriadku je kľúčovou ratifikácia medzinárodnej zmluvy NR SR a jej kategorizovanie do rámca čl. 7 ods. 5. Posledným krokom k priamemu účinku je potreba identifikovania konkrétnych tzv. priamo vykonateľných ustanovení medzinárodných zmlúv orgánmi vnútroštátnej aplikácie. Až po týchto krokoch môže byť ustanovenie medzinárodnej zmluvy priamo uplatniteľné v slovenskom vnútroštátnom právnom poriadku s prednostným účinkom pred zákonmi.

Preskúmanie splnenia jednotlivých krokov zostáva v konečnej inštancii na pleciach vnútroštátneho súdnictva. Ignorovanie všetkých zmienených teoreticko-praktických otázok znamená nepochopenie náročnosti problematiky monistického konceptu inkorporácie a aplikácie medzinárodného práva vo vnútroštátnom právnom poriadku.

Široko koncipované nazeranie na medzinárodné právo v ústave by mohlo naznačovať viaceré závery. Podľa niektorých autorov ide pri čl. 1 ods. 2 „o jedno z kľúčových ustanovení celého právneho poriadku v súvislosti s jeho orientáciou na medzinárodné právo a základnú recepcnú normu. Záväzok dodržiavať medzinárodné právo, a to nielen medzinárodné zmluvy, ale aj rozhodovaciu prax medzinárodných súdnych inšancií, môžeme charakterizovať ako jeden z najdôležitejších ústavných princípov“¹⁵. Pri takýchto záveroch je však potrebné kontrovať s ohľadom na to, že koncepcia čl. 1 ods. 2 ako kľúčového ustanovenia celého ústavného poriadku sa doteraz v praxi neujala. Ako už bolo naznačené vyššie, na to, aby medzinárodné právo malo vo vnútroštátnom právnom poriadku účinky, je nevyhnutné, aby bolo „odobrené“ vnútroštátnymi aplikačnými orgánmi, predovšetkým súdmi. To však doteraz nenastalo.

V zmysle ustanovení čl. 144 ods. 1 by to podľa nášho názoru mohol byť práve ústavný súd, ktorý by mal najjasnejším a súčasne najviac

¹⁵ ČORBA, J. Prednosť medzinárodných zmlúv pred zákonom. In: Justičná revue, 2002, č. 6-7, s. 704-705.

ohľaduplným spôsobom „naviesť“ vnútroštátne súdy na rešpektovanie slovenských medzinárodných záväzkov skrz aplikáciu priamo vykonateľných ustanovení medzinárodných zmlúv.

3. Ústavný súd a medzinárodné právo

Spôsobov, akými sa u nás ustanovenia medzinárodných zmlúv môžu dostať pred ústavný súd, je podľa ústavy niekoľko. V prvom rade je ním preventívne konanie o súlade dojednávanej medzinárodnej zmluvy podľa čl. 125a. Tento typ konania umožňuje aktívne legitimovaným subjektom, t.j. prezidentovi a vláde, obrátiť sa pri dojednávaní medzinárodnej zmluvy na ústavný súd. Ten na základe návrhu rozhodne o tom, či ustanovenia dojednávanej medzinárodnej zmluvy sú alebo nie sú v súlade s ústavou a ústavnými zákonmi. Doteraz však takýto návrh na preskúmanie dojednávanej medzinárodnej zmluvy nikdy nebol podaný a tento typ konania, ako aj názor ústavného súdu na dojednávané medzinárodné zmluvy, zostáva neotestovaný.

Druhou alternatívou ingerencie ústavného súdu do tejto oblasti je konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1. V tomto ustanovení je možné nájsť základný referenčný rámec nášho ústavného poriadku, s ktorým musia byť všetky ostatné všeobecne záväzné právne predpisy v súlade. Tento rámec bol ústavodarcom zvolený ako kombinácia „ústava, ústavné zákony a medzinárodné zmluvy, s ktorými vyslovila súhlas NR SR a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom“¹⁶. Pre účely aplikácie medzinárodného práva je v nadväznosti na čl. 125 ods. 1 dôležitý aj čl. 144 ods. 2, ktorý uvádza, že „ak sa [všeobecný] súd domnieva, že iný všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka prejedávanej veci, odporuje ústave, ústavnému zákonu, medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 alebo zákonu, konanie preruší a podá návrh na začatie konania na základe čl. 125 ods. 1.“ Z týchto ústavných zakotvení vyplýva, že ústavný súd je na medzinárodné zmluvy povinný nazeráť obdobným spôsobom ako na ústavu a ústavné zákony. Tieto tri pramene predstavujú základ ústavného poriadku, s ktorým sa všetky ostatné všeobecne záväzné právne predpisy musia uviesť do súladu. Súčasne zo spomenutých zakotvení vyplýva povinnosť ústavného súdu pri možnom konflikte právnych noriem nižšej právnej sily záväzným spôsobom vykladať nielen ustanovenia ústavy a ústavných zákonov, ale aj ustanovenia medzinárodnej zmluvy. Vzt'ah

¹⁶ Podobne konštatovanie priniesol aj ústavný súd, keď v PL. ÚS 99/2001 uviedol: „Z hľadiska ústavnoprávneho však nemožno zabúdať, že referenčnou rovinou prieskumu ústavného súdu v konaní podľa čl. 125 ústavy sú len pramene práva tam uvedené. Súlad zákona tak možno skúmať jedine s ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami uvedenými v čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy.“

potenciálneho konfliktu ústavy, ústavných zákonov a medzinárodnej zmluvy po ich vnútroštátnej ratifikácii už ústavný súd nie je oprávnený riešiť. Tieto zakotvenia ponúkajú jednoduchým jazykovým výkladom pomerne silný pro-medzinárodný ústavný argument, ktorý však všeobecné súdy, avšak ani ústavný súd doteraz nebrali pri svojej rozhodovacej činnosti príliš do úvahy.

Tretím, avšak určite najčastejším spôsobom, ako sa ustanovenia medzinárodných zmlúv dostávajú do „zorného poľa“ ústavného súdu, sú konania o ústavných sťažnostiach. Tento typ konania dominuje preskúmvacej a rozhodovacej činnosti ústavného súdu. V zmysle čl. 130 ods. 1 písm. i) je oprávneným navrhovateľom *„každý, o ktorého práve sa má konať v prípadoch ustanovených v čl. 127 a 127a“*. Tento typ konania prináša ústavnému súdu obrovskú plejádu rôznych sťažností s ústavnoprávnymi konotáciami.

Právomoc ústavného súdu je s ohľadom na ochranu ústavných práv v tomto type konania „len“ subsidiárna, pričom primárna zodpovednosť dopadá na všeobecné súdy. Rozhodnutia ústavného súdu môžu mať v tomto type konania kasačné účinky. To znamená, že zrušujúce rozhodnutia majú pre všeobecné súdy, ktoré rozhodovali v predmetnej veci v rámci inštančného postupu, záväznú povahu. Pri porovnaní s *erga omnes* účinkami majú rozhodnutia *inter partes* akúsi „slabšiu“ povahu. Avšak aj takéto rozhodnutia vysielajú smerom k všeobecným súdom silné impulzy na nasledovanie rozhodovacej argumentačnej línie ústavného súdu. Nazdávame sa preto, že práve skrz rozhodnutia o ústavných sťažnostiach môže ústavný súd najzásadnejším spôsobom formovať nazeranie na účinky medzinárodného práva v slovenskom právnom poriadku. Navyše je ústavný súd odborne, ale aj funkčne najlepšie pripravený na pomerne náročnú úlohu určenia vplyvov ustanovení medzinárodného práva v slovenskom právnom poriadku¹⁷. Práve z týchto dôvodov považujeme za logické, že pri potenciálnej zmene nazerania všeobecných súdov na medzinárodné zmluvy musí prísť hlavný podnet „zhora“. Súčasne je ústavný súd orgánom, ktorý vykladá ústavu v poslednom, t. j. záväznom stupni. Rozvinutie judikatúry, ktorá by reflektovala účinky medzinárodných zmlúv vo vnútroštátnom právnom poriadku vo svetle ústavných ustanovení, je pre dosiahnutie konzistentnej línie vo vzťahu k medzinárodnému právu kľúčové.

4. Vysporiadanie sa s externými vplyvmi

V tejto časti sa konečne poukáže na konkrétnu rozhodovaciu činnosť ústavného súdu, ktorá predovšetkým v jeho treťom funkčnom období zásadným spôsobom reflektovala dopady medzinárodných vplyvov na

¹⁷ To v konečnom dôsledku predpokladá aj čl. 144 ods. 2.

slovenský právny poriadok. Pre lepšie rozlíšenie bola táto časť rozdelená do troch podkapitol (A) právo EÚ; (B) Európsky dohovor o ochrane ľudských práv; a (C) zvyšné ustanovenia medzinárodných zmlúv podľa čl. 7 ods. 5 a 154c, s doložkou prednosti pred zákonmi. Dôraz sa pritom bude klásť na poslednú, doteraz najmenej preskúmanú kategóriu prameňov medzinárodného práva.

A. Právo Európskej únie

Právo EÚ predstavuje v mnohých ohľadoch špecifický prameň externého právneho poriadku, ktorý zásadným spôsobom vplýva na národné poriadky všetkých členských krajín EÚ. Na rozdiel od priamej vykonateľnosti niektorých ustanovení medzinárodného práva, si právo EÚ nárokuje priamy účinok všetkých svojich ustanovení. Ten, podľa názoru Súdneho dvora EÚ, nevyplýva z ústav členských štátov, ale priamo zo špecifik supranacionálneho právneho systému. Formálne však nie je tento prednostný účinok (*direct effect*), či efektivita práva EÚ (tzv. *effet utile*)¹⁸ nikde v primárnom práve explicitne stanovená¹⁹. Avšak s ohľadom na konštantnú judikatúru SD EÚ, počnúc rozhodnutím vo veci *Costa*²⁰, sa v právnych poriadkoch jednotlivých členských štátov stalo prednostné pôsobenie práva EÚ nepopierateľným kánonom jeho aplikácie.

Ústavný súd sa k otázke vzťahu slovenského právneho poriadku a práva EÚ vyjadroval čiastočne v niektorých rozhodnutiach ešte vo svojom druhom funkčnom období²¹. V treťom ústavný súd aspoň čiastočne reagoval na ďalšie výzvy, ktoré priniesla prehĺbujúca sa európska integrácia.

V rozhodnutí II. ÚS 171/05 (2008) ústavný súd posudzoval v konaní o ústavnej sťažnosti právne dôsledky navrhovanej Zmluvy o Ústave pre Európu. V tomto rozhodnutí sa ústavný súd zaoberal predovšetkým otázkou, či by sa schválením tejto zmluvy z EÚ stal štátny zväzok v zmysle čl. 7 ods. 1. V tomto kontexte skúmal, či by vstúpením do takéhoto štátneho zväzku bez schválenia pristúpenia v obligatórnom referende (ako to predpokladá čl. 7 ods. 1) nedošlo k porušeniu práva občanov na správu verejných vecí podľa čl. 30 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 93 ods. 1 a čl. 2 ods.

¹⁸ Bližšie k tejto problematike pozri napr. TICHÝ, L., KOCÍ, M.: Effet utile v právu EU (Kritická skica). In: Právnik, 2016, č. 2, s. 164-181.

¹⁹ Jedinou zmienkou je v tomto ohľade len Vyhlásenie č. 17 o prednosti, nachádzajúce sa v nezáväznej časti zakladajúcich zmlúv.

²⁰ Prípad 6/64, Costa [1964] E.C.R. 585.

²¹ Napr. III. ÚS 3/06 (Rozhodnutie o európskom zatýkacom rozkaze); PL. ÚS 8/06 (Ústavný súd ako súd poslednej inštancie podľa čl. 234, dnes už čl. 267 ZFEÚ); či III. ÚS 151/07 (Nepredloženie prejudiciálnej otázky všeobecným súdom SD EÚ pri interpretácii práva EÚ môže spôsobiť porušenie práva na zákonného sudcu a práva na spravodlivý súdny proces).

1 ústavy. V konečnom dôsledku sa pri tom ale vzťah národného a externého právneho poriadku neriešil.

Pravdepodobne najzásadnejšie rozhodnutie tretieho funkčného obdobia, ktoré riešilo vzťah slovenského národného, dokonca až ústavného, práva s právom EÚ, bolo rozhodnutie PL. ÚS 3/09 (časť 3.4). Pritom treba povedať, že ústavný súd nemá právomoc posudzovať súlad noriem práva EÚ s ustanoveniami vnútroštátneho poriadku. V tomto rozhodnutí si však skrz primárne právo EÚ, ktoré charakterizoval ako osobitnú podmnožinu medzinárodných zmlúv, v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1, založil právomoc rozhodovať vo veci súladu primárneho a vnútroštátneho práva. V závere argumentácie dokonca načrtnol aj teoretickú možnosť skúmania vzťahu ústavy a primárneho práva. Podľa rozhodnutia by v prípade, ak by došlo k rozporu ústavne súladného vnútroštátneho právneho predpisu s medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2²² a tento rozpor by nemohol byť odstránený tzv. eurokonformným výkladom, mohla by sa otvoriť aj otázka, či nie je v tejto súvislosti potrebné pristúpiť aj k zmene ústavy²³.

Postoj ústavného súdu k právu EÚ v tomto rozhodnutí, ktoré však nesie len náznaky *obiter dicta*, nie *ratio decidendi*, vykazuje významnú mieru podriadenosti právu EÚ. Na škodu veci však v tomto a ani v nasledujúcich rozhodnutiach nedošlo k výraznejšiemu vycibreniu argumentov, či zotretiu rozdielov medzi primárnym a sekundárnym právom (medzi účinkami primárneho a sekundárneho práva v kontexte nadradeného účinku SD EÚ nerozlišuje²⁴). Ústavný súd dodnes nepriniesol koherentnú odpoveď²⁵ na intelektuálnu výzvu, ktorú účinky práva EÚ v slovenskom právnom poriadku prinášajú²⁶.

²² „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.“

²³ V rozhodnutí PL. ÚS 10/14 o tzv. retenčnej smernici závery vzťahujúce sa na právo EÚ z rozhodnutia PL. ÚS 3/09 Ústavný súd potvrdil.

²⁴ KROŠLÁK, D.: Ústavné právo. Wolters Kluwer, 2016, s. 103-104.

²⁵ K problematike pozri BOBEK, M., KÜHN, Z. Europe Yet to Come: The Application of EU Law in Slovakia. IN: LAZOWSKI, A (ed.): The Application of EU Law in the New Member States – Brave New World. T. M. C. Asser Press and Cambridge University Press, 2010, s. 357-378.

²⁶ Napríklad francúzske najvyššie súdne orgány (a nielen Ústavná rada), dospeli k intelektuálne mimoriadne prepracovanej definícii vzťahov a interakcií právnych noriem vnútroštátneho pôvodu a práva Európskej únie. Bližšie pozri: GIBA, M.: Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzsku. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 175-206.

B. Európsky dohovor o ochrane ľudských práv

Špecifické postavenie má v systéme prameňov medzinárodného práva Európsky dohovor o ochrane ľudských práv (ďalej ako „Dohovor“)²⁷. Ústavný súd sa naň ešte v prvom funkčnom období, skrz dnes už zrušený čl. 11 ústavy²⁸, pozeral len ako na akýsi prameň subsidiárnej, resp. doplnkovej povahy. Článok 11 totiž vo vzťahu k medzinárodnému právu garantoval privilegované postavenie vnútroštátneho práva²⁹. Na prednosť priamo vykonateľných ustanovení medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách pred zákonmi bola nevyhnutná ratifikácia a vyhlásenie medzinárodnej zmluvy spôsobom ustanoveným zákonom. Súčasne z čl. 11 vyplývala aj požiadavka *väčšieho rozsahu základných práv a slobôd*, ktoré museli dané medzinárodné zmluvy poskytovať.

Ústavný súd sa k medzinárodným zmluvám postavil veľmi reštriktívne, keď v náleze PL. ÚS 8/96 konštatoval, že *„nakoľko Národná rada Slovenskej republiky nie je takým orgánom štátu, ktorý sa v rámci svojich ústavou vymedzených právomocí zaoberá aj uplatňovaním vnútroštátnej alebo medzinárodnoprávnej úpravy ľudských práv alebo základných slobôd (v procese ktorého by mohla „pochybiť“ pri výbere adekvátnej právnej základne), preto neprichádza do úvahy ani možnosť porušenia čl. 11 ústavy výlučne v dôsledku jej zákonodarnej činnosti“*. Tým sa fakticky odmietla možnosť porušenia čl. 11 zákonodarnou činnosťou NR SR. Inými slovami NR SR mohla svojou činnosťou anulovať, resp. modifikovať priamo vykonateľné ustanovenia medzinárodných zmlúv o ľudských právach, ktoré boli riadnym spôsobom ratifikované a vyhlásené.³⁰ Medzinárodné právo bolo týmto rozhodnutím na úrovni zákonov podradené vnútroštátnemu právnemu poriadku. Navyše v praxi spôsobovalo ustanovenie *väčšieho rozsahu základných práv a slobôd* čl. 11 pomerne veľkú komplikáciu, ktorú bolo náročné preukázať³¹. Práva

²⁷ Pre právne účinky Dohovoru bolo kľúčovým rozhodnutie Výboru ministrov Rady Európy z 30. júna 1993, ktorým sa so spätnou platnosťou od 1.1.1993 potvrdila sukcesia Slovenskej republiky do mnohostranných medzinárodných zmlúv, ktorých zmluvnou stranou bola Česká a Slovenská Federatívna Republika.

²⁸ Vo vyhlásenom znení Ústavy SR znel čl. 11: *„Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred jej zákonmi, ak zabezpečujú väčší rozsah základných práv a slobôd.“*

²⁹ Pozri tiež: KLUČKA, J.: K ústavnej úprave vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva. In: Ústava Slovenskej republiky a jej legislatívne perspektívy. Ústavný súd Slovenskej republiky a Legislatívna rada vlády Slovenskej republiky, 1999, s. 19-23.

³⁰ Porovnaj s rozhodnutím Najvyššieho súdu USA *Whitney v. Robertson* 124 U.S. 190 (1888).

³¹ *„K porušeniu čl. 11 ústavy môže dôjsť len konaním, resp. postupom takého orgánu štátu, ktorý vo svojej rozhodovacej činnosti uplatňuje (aplikuje) vnútroštátnu právnu úpravu*

vyplývajúce z medzinárodného práva sa tým stali pre jednotlivcov takmer nedosiahnuteľné.

Takéto nazeranie bolo v protipóle k požiadavkám, ktoré stanovoval pre ich efektívnu aplikáciu samotný Dohovor v čl. 1 a čl. 46 ods. 1. Ústavný súd sa okrem toho zbavil zodpovednosti za vymoženie tých ľudských práv a základných slobôd, ktoré vyplývali z prameňov medzinárodného práva, ku ktorým Slovenská republika dobrovoľne pristúpila (II. ÚS 91/99). Do svojho zorného poľa si tak ústavný súd vzal jedine tie ľudské práva, ktoré explicitne vyplývali z ústavy. Iba tie sa totiž mohli stať predmetom ďalšieho rozšírenia v zmysle čl. 11.

Právny režim pôsobenia Dohovoru však postupne v slovenskom ústavnom poriadku prešiel výraznými zmenami, ku ktorým prispela aj rozhodovacia činnosť ústavného súdu. Po novele ústavy v roku 2001 sa začal pohľad na Dohovor výrazným spôsobom meniť. Od toho času sa jeho povaha začala chápať ako „ústavná“, resp., vo svetle judikatúry ústavného súdu, ako nápomocná pri výklade ústavy.³² Po novelizácii čl. 133 sa postavenie rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva, a teda aj Dohovoru, vo vzťahu k rozhodnutiam ústavného súdu, opätovne posilnilo³³.

V treťom funkčnom období sa tak aj pod vplyvom ústavodarnej činnosti NR SR dostal Dohovor do pozície všeobecne rešpektovaného prameňa medzinárodného práva s vnútroštátnou silou, ktorá je v mnohých ohľadoch silnejšia ako sila ústavy³⁴. Súčasne disponujú ustanovenia

ľudského práva a slobody.“ (PL ÚS 8/96. Nález z 26.08.1997). „Článok 11 ústavy predpokladá existenciu situácie (vzťahu) medzinárodnej zmluvnej úpravy a vnútroštátneho zákona tak, že do vnútroštátneho právneho poriadku Slovenskej republiky je „inkorporovaná“ platná medzinárodná zmluva, ktorá upravuje ľudské právo alebo právo, alebo základnú slobodu podrobnejšie („vo väčšom rozsahu“) ako príslušná zákonná úprava tohto práva alebo základnej slobody. Článok 11 ústavy však (a v dôsledku uvedeného) nezrušuje príslušnú zákonnú úpravu Slovenskej republiky, ale v prípade existencie medzinárodnej zmluvy spĺňajúcej podmienku uplatnenia čl. 11 stanovuje jej „prednosť“ pred zákonom“....“Pri konkurencii dvoch aplikovaných noriem [medzinárodnej a vnútroštátnej, pozn. autora] sa tu postupuje v podstate rovnako ako pri aplikácii viacerých zmlúv s tým rozdielom, že zásadne sa najprv aplikuje domáce právo. Uvedená podmienka je vyjadrením dvoch dopĺňujúcich sa princípov: princípu subsidiárnej aplikácie medzinárodného práva vo vzťahu k domácejmu právu a princíp použitia najpriaznivejšej normy.“ (III. ÚS 6/00. Nález z 13.07.2000).

³² „Právne názory Európskeho súdu pre ľudské práva majú „podporný význam pri podávaní výkladu ústavy.“ (PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 22/00).

³³ K tomu kriticky pozri BARANÍK, K.: Rozhodnutia medzinárodných orgánov a obnova konania pred Ústavným súdom SR. In: BARANÍK, K.: (ed.) Výzvy a perspektívy vývoja ústavného práva Slovenskej republiky v procese európskej integrácie a globalizácie. 2017, s. 106-122.

³⁴ Väčšina autorov však zostáva pri závere, že Dohovor má ústavný charakter. To platí ako pre krajiny, ktorých ústavné dokumenty majú bližšie k monistickej koncepcii vzťahu

Dohovoru priamou vykonateľnosťou bez potreby previazania ustanovení Dohovoru na vnútroštátne právo. Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva, sekundárny právny akt medzinárodného práva, sa berie do úvahy ako všeobecne záväzný prameň práva s kvázi-precedenčným účinkom. Tieto rozhodnutia ústavný súd nasleduje a prostredníctvom kasačnej právomoci inštruuje všeobecné súdnictvo pri aplikácii ustanovení Dohovoru súladného s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva.

C. Ďalšie pramene medzinárodného práva

Na rozdiel od predchádzajúcich dvoch kategórií externých vplyvov predstavuje táto skupina najširší „balík“ prameňov medzinárodného práva. Už podľa samotného znenia čl. 1 ods. 2 zahŕňa nielen všetky medzinárodné zmluvy, ktorými je SR viazaná, ale aj všeobecné pravidlá medzinárodného práva. Tieto s vysokou pravdepodobnosťou obsahujú medzinárodnú obyczaj, všeobecné zásady medzinárodného práva a *ius cogens*. V zmysle zásady *pacta sunt servanda*³⁵ a súčasne aj čl. 27 Viedenského dohovoru³⁶, ktorý našiel svoje pozitívno-právne zakotvenie v čl. 1 ods. 2 je tak SR spomenutými prameňmi *de iure* viazaná, resp. sa ich v ústavnom texte zaviazala „uznávať a dodržiavať“.

V nasledujúcom texte budeme akcentovať len jeden z uvedených prameňov medzinárodného práva, a to medzinárodné zmluvy. Povinnosť dodržiavať medzinárodné zmluvy je v čl. 1 ods. 2 explicitne uvedená. Ako zvrchovaný člen medzinárodného spoločenstva má SR možnosť priameho formovania svojho medzinárodného záväzku. Inými slovami má Slovensko možnosť zvoliť si, k čomu sa medzinárodne zaviazá, a k čomu nie. Pri ostatných prameňoch, ktoré prichádzajú do úvahy v čl. 1 ods. 2, už takáto voľnosť neplatí a SR je ich povinná nasledovať, a to bez ohľadu na súhlas. Týmto kategóriám prameňov sa pre ich špecifickosť nebudeme bližšie venovať.

Napriek tomu, že medzinárodné zmluvy sú najpočetnejšou skupinou prameňov medzinárodného práva, ide o najviac prehliadanú kategóriu. Zo strany slovenských orgánov aplikácie práva sa im venuje len minimálna pozornosť. Pred rokom 2001, obdobne ako to bolo spomenuté už

s medzinárodným právom, tak aj pre tie, ktoré sa viac prikláňajú ku koncepcii právneho dualizmu – ako napr. Nemecko, či Taliansko. (ĽALÍK, T.: Záväznosť rozhodnutí EStP a dekonštrukcia ústavného práva. In: Právnik, 2013, č. 1, s. 58-60).

³⁵ Stojí za pripomenutie, že túto zásadu ústavný súd výslovne a opakovane zdôrazňoval aj pred účinnosťou ústavnej novely z roku 2001, hoci priamo nepotvrdil, že by mal tento princíp v slovenskom právnom poriadku ústavnú silu. Pozri: PL. ÚS 5/93 z 18.05.1994; PL. ÚS 15/98 z 11.03.1999; PL. ÚS 17/00 z 30.05.2001.

³⁶ Čl. 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve (vyhláška č. 15/1988 Zb.). Dohovor nadobudol pre Československú socialistickú republiku platnosť 28.08.1987.

v súvislosti s Dohovorom, sa ústavný súd aktívne bránil medzinárodným vplyvom a ich reálny dosah viacerými rozhodnutiami minimalizoval (napr. snahou previazať pôsobenie medzinárodných zmlúv s ustanoveniami vnútroštátneho práva).

Dôvody obmedzeného účinku medzinárodného práva v slovenskom právnom poriadku boli pravdepodobne jedným z hlavných dôvodov pre to, aby pri novelizácii ústavy v roku 2001 došlo k explicitnému zakotveniu priaznivejšej situácii pre aplikovanie priamo vykonateľných ustanovení medzinárodných zmlúv. V tomto kontexte výstižne uvádza Drgonec: „Z Viedenského dohovoru jednoznačne vyplýva povinnosť Slovenskej republiky interpretovať a aplikovať svoj právny poriadok tak, aby nebol prekážkou v plnení medzinárodných záväzkov, ktoré Slovenská republika prijala vstupom do medzinárodných dohovorov. Táto požiadavka je z hľadiska mnohoročného zanedbávania a zľahčovania medzinárodných záväzkov natoľko neobvyklá, že našla svoj priemet do výslovnej ústavnej úpravy o doložke prednosti.“³⁷ Pri medzinárodných zmluvách podľa čl. 7 ods. 5, ako aj podľa čl. 154c ods. 1 sa tak vyslovene ústavne zaviedla povinnosť všetkých subjektov rešpektovať medzinárodné záväzky, a to aj v prípade ich rozporu so zákonmi. Rovnako sa snaha o posilnenie medzinárodného vplyvu dostala aj do už spomenutého čl. 144 ods. 1, ktorý sudcov výslovne zaväzuje rozhodovať nielen podľa vnútroštátneho právneho poriadku, ale aj podľa medzinárodných zmlúv, ktoré sa nachádzajú v režime čl. 7 ods. 5 a ods. 2.

Ako bolo vyššie spomenuté, ústavný súd má k medzinárodným zmluvám najčastejší prístup prostredníctvom konania o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127. Na základe návrhu sťažovateľa je v takýchto prípadoch možné, aby sa ústavný súd vyjadril k dovolávanému právu, ktoré priamo vyplýva z medzinárodnej zmluvy. V slovenskom právnom poriadku existujú dve kategórie medzinárodných zmlúv, ktoré môžu mať priamu prednostnú vykonateľnosť, resp. ktorých je možné sa priamo dovolávať, a to prednostne pred všetkými zákonmi. Prvou z nich sú medzinárodné zmluvy podľa čl. 7 ods. 5, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon. Majú teda priamu vykonateľnosť, a súčasne musia priamo zakladať určité práva a povinnosti fyzických alebo právnických osôb (t. j. aby sa navrhovatelia mali čoho dovolať). Nemusí ísť nevyhnutne len o pramene, ktoré obsahovo upravujú sféru ľudských práv. Tieto však nepochybne tvoria drvivú väčšinu tejto kategórie. Druhú podskupinu tvoria medzinárodné zmluvy, ktoré boli ratifikované pred 1.7.2001 a v tom čase spadali do dnes už zrušeného čl. 11. Po roku 2001 sa dostali do kategórie čl. 154c ods. 1. V tomto prípade ale už musí ísť len o ľudskoprávne medzinárodné zmluvy, ktoré navyše musia

³⁷ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. C. H. Beck, 2015, s. 7.

spĺňať predpoklad zabezpečovania väčšieho rozsahu ústavných práv a slobôd³⁸.

Ústavný súd v treťom funkčnom období riešil množstvo podnetov, ktoré sa priamej vykonateľnosti ustanovení medzinárodných zmlúv priamo dovoľávali. K medzinárodným zmluvám a právam z nich vyplývajúcim sa vyjadril opakovane, s poukazom na princíp subsidiarity svojej činnosti pri ochrane práv, vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv. Podľa tohto sú to „všeobecné súdy, [ktoré sú] primárne zodpovedné za výklad a aplikáciu zákonov, ale aj za dodržiavanie základných práv a slobôd, resp. ľudských práv a základných slobôd (čl. 144 ods. 1 a 2 a čl. 152 ods. 4 ústavy). Všeobecné súdy sú tak ústavou povolané chrániť nielen zákonnosť, ale aj ústavnosť. Preto je právomoc ústavného súdu subsidiárna a nastupuje až vtedy, ak nie je daná právomoc všeobecných súdov.“³⁹ „...všeobecné súdy, ktoré sú povinné vykladať a aplikovať príslušné zákony na konkrétny prípad v súlade s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, sú primárne zodpovedné aj za dodržiavanie tých práv a základných slobôd, ktoré ústava alebo medzinárodná zmluva dotknutým fyzickým osobám zaručuje.“⁴⁰

Súčasne k obmedzeniu svojej pôsobnosti ústavný súd dodal, že „úloha ústavného súdu pri rozhodovaní o sťažnosti namietajúcej porušenie práva na spravodlivé súdne konanie rozhodnutím súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov interpretácie a aplikácie zákonov s ústavou a dohovorom najmä v tom smere, či závery všeobecných súdov sú dostatočne odôvodnené, resp. či nie sú arbitrárne s priamym dopadom na niektoré zo základných ľudských práv (napr. I. ÚS 74/05, I. ÚS 241/07).“ Povinnosť súdov aplikovať relevantné ustanovenia medzinárodných zmlúv ústavný súd previazal s právom na spravodlivé súdne konanie, keď uviedol, že „do obsahu práva na spravodlivé súdne konanie patrí aj právo každého na to, aby sa v jeho veci rozhodovalo podľa relevantnej právnej normy, ktorá môže mať základ v platnom právnom poriadku Slovenskej republiky alebo v takých medzinárodných zmluvách, ktoré Slovenská republika ratifikovala, a bola vyhlásená spôsobom, ktorý predpisuje zákon (m. m. IV. ÚS 77/02). Súčasne má každý právo na to, aby sa v jeho veci vykonal

³⁸ K vyžadovaniu „väčšieho rozsahu ústavných práv a slobôd“ (čl. 154c ods. 1), či „väčšieho rozsahu základných práv a slobôd“ (pôvodný čl. 11) pri dovoľávaní sa práv priamo z medzinárodnej zmluvy, sme sa kriticky vyjadrovali na inom mieste. K tomu pozri BARANÍK, K.: Interakcia medzinárodného, supranacionálneho a ústavného práva pri ochrane ľudských práv v SR. In: Justičná Revue, 69, 2017, č. 10, s. 1125-1129.

³⁹ II. ÚS 13/01. Uznesenie z 14.02.2001.

⁴⁰ Na tento názor bolo opakovane odkázané v ďalších rozhodnutiach, napr. I. ÚS 364/2016. Uznesenie z 08.06.2016; III. ÚS 457/2015. Uznesenie z 22.09.2015; III. ÚS 607/2015. Uznesenie z 01.12.2015.

ústavne súladný výklad aplikovanej právnej normy, ktorý predpokladá použitie ústavne súladne interpretovanej platnej a účinnej normy na zistený stav veci“.⁴¹

Medzinárodný záväzok však ústavný súd prepojením s právom na spravodlivé konanie neposilnil, ale naviazal na vnútroštátne právo, čo v konečnom dôsledku účinky medzinárodného práva pravdepodobne oslabilo. Existuje viacero príkladov, kedy pri dovolávaní sa práv z medzinárodných zmlúv postupoval ústavný súd len veľmi formalisticky a alternatívou priamej vykonateľnosti ustanovení medzinárodných zmlúv sa bližšie ani nezaoberal. Príkladom je rozhodnutie IV. ÚS 368/2014, v ktorom sa navrhovateľ domáhal čl. 6 a čl. 9 ods. 2 Aarhurského dohovoru⁴². Senát ústavného súdu konštatoval, že „z argumentácie sťažovateľa teda vyplýva, že porušenie práv podľa Aarhurského dohovoru spája so svojím tvrdením o nezákonnosti napadnutého postupu a napadnutého rozhodnutia najvyššieho súdu, ktorými v konečnom dôsledku malo dôjsť k „znemožneniu jeho účasti v správnom konaní“...., Keďže ústavný súd dospel k záveru, že postupom najvyššieho súdu v napadnutom konaní a jeho napadnutým rozsudkom nemohlo dôjsť k porušeniu základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy sťažovateľa, tak nemohlo dôjsť ani k porušeniu ním označených práv podľa čl. 6 v spojení s čl. 9 ods. 2 Aarhurského dohovoru“. Ústavný súd previazal uplatňovanie čl. 9 ods. 2 Aarhurského dohovoru s čl. 46 ods. 1 ústavy ako nevyhnutný predpoklad na jeho priame pôsobenie. Medzinárodné zmluvy, ktorým je podľa čl. 7 ods. 5 pridelená doložka prednosti pred zákonom, však majú potenciál vytvárať samostatnú, priamo uplatniteľnú kategóriu základných práv. Pre priamu aplikáciu ustanovení medzinárodných zmlúv ich preto netreba preväzovať s ustanoveniami vnútroštátneho práva. Takýto prístup by znamenal relativizovanie účinkov medzinárodného práva v slovenskom právnom poriadku. *Ad absurdum* by porušenie ustanovení priamo vykonateľných medzinárodných zmlúv mohlo byť konštatované len vtedy, ak by súčasne boli konštatované aj porušenia ústavy. Takéto porušenia ustanovení medzinárodných zmlúv by následne tak boli len formálne stanoviská, keďže primárnymi dôvodmi rozhodnutí by boli porušenia vnútroštátneho poriadku v určitej zvýšenej intenzite⁴³.

⁴¹ II. ÚS 396/2017. Uznesenie z 22.06.2017.

⁴² Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 43/2006 Z. z.) (ďalej len „Aarhurský dohovor“).

⁴³ Z komparatívneho hľadiska za zmienku v tejto súvislosti stojí názor, ktorý Ústavná rada Francúzska prvýkrát vyslovila už v roku 1975: „Zákon, ktorý je v rozpore s medzinárodnou zmluvou, ešte nemusí byť v rozpore s Ústavou.“ Rozhodnutie č. 74-54 DC z 15.01.1975. Inými slovami, právny akt, či už normatívny alebo individuálny, nemusí odporovať ústave

S ohľadom na Aarhuský dohovor je ešte možné spomenúť rozhodnutie I. ÚS 73/2014, v ktorom ústavný súd konštatoval, že „*Aarhuský dohovor priamo nezakladá práva a povinnosti fyzických alebo právnických osôb, t. j. nie medzinárodnou zmluvou, ktorá by zakladala priamo práva a povinnosti fyzických alebo právnických osôb, a nemožno ho považovať ani za medzinárodnú zmluvu, na ktorej vykonanie nie je potrebný zákon, pretože obsahuje záväzok štátu zabezpečiť verejnosti práva pri príprave všeobecne záväzných právnych predpisov*“. Ústavný súd pri tom ale neuviedol žiadne dôvody, pre ktoré nie je tento dohovor spôsobilý na priamu vykonateľnosť. Taktiež nie je v rozhodnutí možné nájsť právny test, ktorý by do budúcnosti umožnil rozlíšenie priamej a nepriamej vykonateľnosti ustanovení medzinárodných zmlúv. Podľa odôvodnenia však príslušný senát naznačil, že na medzinárodné zmluvy sa pozerá ako na celok. Pokiaľ sa v nich nachádzajú ustanovenia, ktoré si vyloží ako pozitívny záväzok štátu, t. j. také, ktoré nie sú spôsobilé priamej vykonateľnosti, potom celú medzinárodnú zmluvu nepovažuje za priamo vykonateľnú. S týmto potenciálnym rozlišovacím kritériom však nemožno súhlasiť, keďže pravdepodobne ani neexistuje medzinárodná zmluva, ktorá by bola ako celok priamo vykonateľná.

V rozhodnutí IV. ÚS 118/2012, vo vzťahu k Dohovoru o diskriminácii žien⁴⁴ ústavný súd uviedol, že „*všeobecný súd zásadne nemôže byť sekundárnym porušovateľom základných práv a práv hmotného charakteru, ak toto porušenie nevyplýva z toho, že všeobecný súd súčasne porušil ústavno-procesné princípy vyplývajúce z čl. 46 až čl. 48 ústavy*“. Opäť tak došlo k prepájaniu justičných práv s ustanoveniami priamo vykonateľných ustanovení medzinárodných zmlúv, ktoré môžu mať aj autonómny hmotnoprávny obsah.

V rozhodnutí III. ÚS 316/2011, ktoré sa taktiež vzťahovalo na Dohovor o diskriminácii žien, ústavný súd uviedol, že „*považuje za potrebné zdôrazniť, že v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy poskytuje ochranu základným právam alebo slobodám, alebo ľudským právam a základným slobodám vyplývajúcim z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom. Preto v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy sa nemožno úspešne domáhať vyslovenia porušenia takého ustanovenia ústavy, príp. relevantnej medzinárodnej zmluvy, ktoré nezakotvuje základné právo, slobodu alebo ľudské právo či základnú slobodu v rovine individuálno-právnej*“.

na to, aby bol aj tak neregulárny – a teda zrušený. Naopak, to, že je v súlade s ústavou, ešte nutne neznamená, že je regulárny.

⁴⁴ Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien, 1987. Vyhláška ministra zahraničných vecí z 13. mája 1987.

Na rozdiel od predchádzajúceho rozhodnutia v tomto prípade ústavný súd akcentoval individuálny charakter a reálnu aplikovateľnosť, ktoré priamo vykonateľné ustanovenia musia vytvárať. Avšak aj v tomto prípade opätovne skonštatoval svoju subsidiárnu pozíciu vo vzťahu k ochrane ľudských práv: *„V opačnom prípade by ústavný súd bol opravnou inštanciou voči všeobecným súdom, a nie súdnym orgánom ochrany ústavnosti podľa čl. 124 ústavy v spojení s čl. 127 ods. 1 ústavy.“*

V rozhodnutí II. ÚS 242/2015, v ktorom sa riešili ustanovenia Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce č. 158⁴⁵, sa ústavný súd konečne odhodlal otvoriť otázku priamej vykonateľnosti, keď uviedol: *„V teórii medzinárodného práva sa ustálil právny názor, v zmysle ktorého sociálna charta obsahuje právne normy, ktoré nie sú priamo aplikovateľné (non-self-executing) a majú charakter všeobecných princípov spoločných členským štátom Rady Európy v oblasti sociálnej politiky a ktoré sú povinné tieto štáty inkorporovať do svojho právneho poriadku a orgány aplikácie práva v týchto štátoch sú povinné tieto princípy zohľadňovať vo svojej aplikačnej praxi“...., S licenciou pre zjednodušenie možno prijať stanovisko, že právne normy medzinárodnej zmluvy sú priamo vykonateľné, ak zaručujú práva a slobody priamo ich adresátom bez potreby ďalšej transpozície alebo inkorporácie do právneho poriadku zmluvného štátu ďalším normatívnym právnym aktom. Právne normy medzinárodnej zmluvy nie sú priamo vykonateľné, ak tieto priamo alebo implicitne vyžadujú od zmluvného štátu prijatie ďalšej právnej úpravy na úrovni vnútroštátnej legislatívy (v medzinárodných zmluvách najčastejšie uvedené textáciou „zmluvné štáty sa zaväzujú prijať...“ alebo „zmluvné štáty uznávajú a zabezpečia..“ a pod.)“.* V ďalšej časti rozhodnutia sa pripúšťa špecifickosť národného prístupu k medzinárodnej zmluve, čo je samozrejme mnohokrát potvrdený fakt⁴⁶. Na záver rozhodnutia sa konštatuje, že *„Ústavný súd počas svojej existencie zatiaľ nerozhodol ani v jednom prípade o porušení niektorého z práv vyplývajúcich z právnych noriem (článkov) paktu v konaní o sťažnostiach fyzických osôb a právnických osôb podľa čl. 127 ústavy“.*

5. Dôsledky prístupu ústavného súdu k medzinárodným zmluvám

Na základe vybraných rozhodnutí, ktoré sme považovali v prístupe ústavného súdu v jeho treťom funkčnom období za najzásadnejšie, je možné

⁴⁵ NR SR so Sociálnou chartou vyslovila súhlas 17. februára 2009 a rozhodla, že ide o medzinárodnú zmluvu podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, ktorá má prednosť pred zákonmi. Sociálna charta bola vyhlásená v Zbierke zákonov SR pod č. 273/2009 Z. z.

⁴⁶ IWASAWA, Y.: Domestic Application of International Law, (Volume 378). In: Collected Courses of the Hague Academy of International Law, The Hague Academy of International Law 2016, s. 22.

dospieť k niektorým záverom a odporúčaniam pre ďalší vývoj judikatúry smerom k externým vplyvom na slovenský právny poriadok.

Napriek pomerne silnému monistickému prístupu, ktorý ústava externým vplyvom vo svojom texte explicitne priznáva, predovšetkým skrz široko koncipovaný čl. 1 ods. 2, je vplyv ustanovení medzinárodného práva vo vnútroštátnom právnom poriadku len minimálne postrehnuteľný. Deje sa to aj napriek tomu, že ešte v roku 2003 sám ústavný súd prejedlikoval čl. 1 ods. 2 ako kľúčový pre chápanie medzinárodných záväzkov SR. Pravdepodobne však, a to predovšetkým s ohľadom na aplikáciu, toto ustanovenie predbehlo svoju dobu a v praxi sa dodnes ustanovenia medzinárodných zmlúv priamo vykonateľnými nestávajú. Čl. 7 ods. 5 tak zostáva len akousi politickou deklaráciou a doložky prednosti doteraz nemali na slovenský právny poriadok reálny dopad. Ústavný súd, ktorý by mohol viaceré veci rozhýbať, dlhodobo mlčí. S ohľadom na jeho primárne postavenie ako nezávislého súdneho organu ochrany ústavnosti by mohol, či už v konaní o súlade právnych predpisov alebo v konaní o výklade ústavy, podrobnejšie vysvetliť ústavnú úpravu. Na to však potrebuje podnet. Najviac možností na posunutie zmyslu ústavy sa mu však nepochybne naskytá v konaniach o ústavnej sťažnosti. Pri nich má každý rok obrovské množstvo príležitostí na to, aby aspoň v hrubých rysoch zadefinoval právne mantinely účinkov ustanovení medzinárodných zmlúv v slovenskom právnom poriadku.

S ohľadom na realie činnosti slovenského všeobecného súdnictva je pomerne jasné, že doktríny aplikácie medzinárodného práva nebudú vytvorené okresnými, krajskými a pravdepodobne (bohužiaľ) ani Najvyšším súdom SR. Prostredníctvom kasačnej právomoci, bez ohľadu na subsidiárnu pozíciu pri ochrane ústavných práv, by ústavný súd všeobecnému súdnictvu mohol svojimi rozhodnutiami vytýčiť aspoň základnú rozhodovaciu líniu. Vyhováranie sa jednotlivých senátov na procesné obmedzenia, ktoré pomyselne viažu ústavnému súdu ruky, neobstojí. Na základe toho, že ústavný súd doteraz „nechcel“ – a všeobecné súdy „nevedia“ ako – brániť práva, ktoré vyplývajú z medzinárodných dohovorov, sa z čl. 1 ods. 2 a čl. 7 ods. 5 stávajú fakticky ustanovenia bez akéhokoľvek zmyslu. Za to nesie zodpovednosť aj ústavný súd, ktorý doteraz nebol schopný definovať význam priamej vykonateľnosti ustanovení medzinárodných zmlúv. Nedôvera vo vzťahu k medzinárodnému právu môže vyplývať z viacerých dôvodov, od legitimacy cez náročnosť a komplexnosť problematiky až po otázku subsidiarity činnosti ústavného súdnictva pri ochrane ľudských práv. Pohadzovaním si pomyselného „horúceho zemiaka“ medzi všeobecnými a ústavným súdom však môže dôjsť k porušovaniu individuálnych práv a následnému nedodržaniu medzinárodných záväzkov.

V tomto ohľade je aspoň čiastočne pochopiteľné, že národné súdy, vedomé si „ste v tom sami efektu“⁴⁷, potrebujú počuť presný návod na to, ako rozhodnúť o tom, čo v medzinárodnej zmluve môže byť považované za priamo vykonateľné, a čo nie. Všeobecné súdy však k vyjasneniu môžu prispieť aj uplatnením čl. 144 ods. 2 a prejudiciálnou otázkou, týkajúcou sa medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5.

Pri výklade ustanovení medzinárodných zmlúv sa však ústavný súd tvári, že vec nepochybne spadá len do jeho subsidiárnej pôsobnosti a že sú to všeobecné súdy, ktoré majú vo veci rozhodnúť. Jedinou výnimkou v tomto ohľade je Dohovor. Pri zmene postoja ústavného súdu bola v tomto ohľade kľúčová predovšetkým politická snaha odstrániť potenciálne porušenia medzinárodnoprávných záväzkov, ktorá bola vyjadrená v zmene ústavy v roku 2001. Paradoxne tak vyznieva konštatovanie, že zvyšný balík medzinárodných zmlúv, pri ktorých je SR v omnoho silnejšej vyjednávacej pozícii, ako je to s ohľadom na sekundárne právne akty či už EÚ alebo judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, dochádza k nezáujmu o ich aplikáciu.

Nazdávame sa, že v prípade aplikácie ustanovení medzinárodného práva vo vnútroštátnom poriadku by sa dostavil aj efekt. „spätného nárazu“. A to najmä vo vzťahu k politickým zložkám moci, ktoré sa podieľajú na dojednávani a ratifikácii medzinárodných zmlúv. Ak by sa ustanovenia medzinárodného práva začali postupne súdmi priamo aplikovať, nie je možné mať pochybnosti o tom, že politickí reprezentanti by si omnoho dôslednejšie premysleli, či do právneho poriadku vpustia niečo, čo by z neho mohlo byť odstránené len prípadnou ústavnou zmenou alebo renegociáciou medzinárodného záväzku.

Pri takejto „hrozbe“ reálneho efektu medzinárodného práva by sa možno omnoho častejšie pristupovalo aj k doteraz nikdy neuplatnenej preventívnej kontrole ústavnosti v konaní o dojednávanej medzinárodnej zmluve⁴⁸. Politickí reprezentanti by sa pravdepodobne častejšie na ústavnom

⁴⁷ Parafráza na Weilerovo zdôvodnenie, že v prípade aplikácie práva EÚ sa na rozdiel od medzinárodného práva všeobecné súdy majú koho spýtať ako aplikovať právo EÚ (WEILER, J., H., H.: Van Gend en Loos: The individual as subject and object and the dilemma of European legitimacy. In: International Journal of Constitutional Law, roč. 12, č. 1, s. 97-98). V prípade medzinárodných zmlúv v slovenskom právnom poriadku by týmto „navádzacím“ orgánom mal byť nepochybne ústavný súd. A to najmä v nadväznosti na čl. 144 ods. 2. K tomu je veľavravné aj odôvodnenie, ktoré bolo ústavným súdom použité v PL. ÚS 3/09 (časť 3.4) na vytvorenie právomoci preskúmavania súladu primárneho a vnútroštátneho práva.

⁴⁸ Na škodu tejto kontroly je fakt, že čl. 125a ústavy limituje okruh aktívne legitimovaných subjektov na vládu a prezidenta, teda tých, ktorí danú zmluvu dojednávajú. Je málo pravdepodobné, že napadnú to, čo sami dojednali. Logickejšie by preto bolo medzi aktívne

súde dovoľávali vysvetlení s ohľadom na priamo vykonateľné ustanovenia medzinárodných zmlúv. Kým sa na uzatváranie medzinárodných zmlúv bude nazerať len ako na čisto politické rozhodnutie, bez reálnych právnych dôsledkov, bude ústavný prieskum predstavovať len prípadnú prekážku v procese dojednávania medzinárodných zmlúv. Nazdávame sa preto, že aj samotný ústavný súd by mohol svojim prístupom takéto nazeranie zmeniť a z medzinárodných zmlúv by mohol juristickým spôsobom spraviť vymožitelný prameň práva tak ako to predpokladá aj ústava. Navyše by tým mohol v slovenskom právnom poriadku vytvoriť „hrádzu“ proti nechceným účinkom medzinárodného práva. Na rozdiel od práva EÚ, kde je možné stretnúť sa s konštantnou kritikou politických predstaviteľov, ale aj verejnosti, že do právneho poriadku si „z Bruselu“ vpúšťame všetko bez možnosti posúdenia vplyvov, v prípade medzinárodného práva takúto možnosť máme. No táto zostáva nevyužitá. Namiesto toho, aby sme sa zamysleli, aké právne účinky medzinárodné právo v domácom právnom poriadku môže vyvolať, ostáva táto sféra takmer nepovšimnutá. A to je škoda pre obe dotknuté strany. V prvom rade pre adresátov medzinárodných právnych noriem, ktorí by sa práv na ich základe mali mať možnosť domôcť. V druhom rade aj pre ústavný súd, ktorý by svojou aktivitou mohol prispieť k reálnemu naplneniu litery čl. 1 ods. 2 ústavy.

6. Záver

S ohľadom na budúcnosť existuje možnosť, že sa v oblasti aplikácie ustanovení medzinárodného práva nič nezmení. Ústavný súd bude aj naďalej (ne)aplikovať ustanovenia medzinárodných zmlúv, ktoré bude označovať za neschopné priamej vykonateľnosti. Politické orgány budú aj ďalej prijímať, ratifikovať a vyhlasovať veľké množstvo medzinárodných zmlúv v Zbierke zákonov. Mnohé z nich nepochybne aj z čisto politických dôvodov, bez zváženia, či takéto ustanovenia sú alebo nie sú kompatibilné so slovenským právnym poriadkom. Ústava zostane na povrchu aj naďalej pro-medzinárodná, čo však bude len formálna deklarácia, pretože v praxi budú medzinárodné zmluvy znamenať len veľmi málo.

Takáto hypotetická situácia je však len pramálo pravdepodobná, a to najmä s ohľadom na súčasnú dynamiku spoločenských vzťahov a ich cezhraničný charakter, ktorého imperatívom je nadnárodné zmýšľanie. Mnohé spoločenské vzťahy si vyžadujú dodatočnú ochranu na medzinárodnej úrovni. Z praktického hľadiska môže byť SR donútená vnútroštátne pristupovať k medzinárodným zmluvám aktívnejšie, obdobne ako tomu bolo aj pri Dohovore. EÚ je taktiež signatárom stále väčšieho

legitimované subjekty zaradiť prinajmenšom aj skupinu poslancov, ktorá vo všeobecnosti medzi tieto subjekty inak patrí (čl. 130 ods. 1 písm. a).

počtu medzinárodných zmlúv. Mnohé z nich sú zmiešané, teda ich EÚ uzatvára spolu s členskými štátmi (napr. aj už spomínaný Aarhurský dohovor). Prítomnosť EÚ v procese ratifikácie a následnej domácej implementácie núti členské štáty pristupovať k takýmto medzinárodným záväzkom aktívnejšie nielen v procese rokovania na medzinárodnej úrovni, ale najmä vo fáze aplikácie.

Ak teda na Slovensku medzinárodné zmluvy nebudú vnútroštátne pôsobiť na základe slovenského „monizmu“, budú možno môcť pôsobiť na základe priameho účinku a nadradenosti práva EÚ. SR nemôže donekonečna dúfať, že sa otázka účinku medzinárodných zmlúv stále nejakým spôsobom „zametie pod koberec“. Obdobný trend bolo možné vidieť aj s ohľadom na Radu Európy a Dohovor, ktorý bol aj u nás do roku 2001 „úspešne ignorovaný“⁴⁹.

Z toho dôvodu je nevyhnutné školiť a inštruovať sudcov, aby medzinárodné právo a jeho účinky neignorovali, keďže v budúcnosti môže a s vysokou pravdepodobnosťou aj bude mať zásadný dopad na domáci právny poriadok. Politici taktiež nesmú v našom medzinárodnom právu otvorenom systéme klásť „nášľapné míny“ v podobe medzinárodných zmlúv s ustanoveniami spôsobilými priamej aplikácie a spoliehať sa pri tom na to, že takáto činnosť v konečnom dôsledku nevyvolá domáci aplikačný chaos. Rokovanie o medzinárodnej zmluve je v mnohých ohľadoch politický proces, ktorý však môže mať ďalekosiahle ústavnoprávne dopady. Tieto si vyjednávajúci diplomati, či politici, z ktorých mnohí nie sú ani len právnici, určite neuvedomujú. Účinky externých právnych systémov však vyvolávajú účinky skôr, či neskôr. K medzinárodným zmluvám sa tak musí pristupovať s rešpektom a chápať pri tom, že Slovensko s otvorenou ekonomikou nemôže s ohľadom na svoj právny poriadok večne zostať vnútroštátne zahľadenou krajinou. Právny poriadok musí reflektovať realitu, ktorá jednoznačne smeruje k väčšej prepojenosti a nadnárodnej spolupráci. Samozrejme pri tom treba do úvahy brať aj širšie súvislosti a realitu politického rozhodovania.

Úmyslom tohto príspevku nebolo iba kritizovať doterajšiu rozhodovaciu činnosť ústavného súdu v jeho treťom funkčnom období, ale poukázať na alternatívy, ktoré sa mu do budúcnosti pri tejto dôležitej diskusii ponúkajú priamo, či nepriamo. Ústavný súd totiž určite sám nevie zvrátiť prijímanie medzinárodných zmlúv na politickej úrovni. Nazdávame sa však, že napriek tomu nemôže úplne rezignovať na svoju pozíciu ochrancu slovenského ústavného poriadku. Ponúkajú sa mu totiž viaceré

⁴⁹ BARANÍK, K.: Interakcia medzinárodného, supranacionálneho a ústavného práva pri ochrane ľudských práv v SR. In: Justičná Revue, 69, 2017, č. 10, s. 1121-1124.

nepriame cesty, ktorými môže významne ovplyvniť trendy, ktoré Slovensko skrz svojich politických reprezentantov sleduje na medzinárodnej scéne.

Použitá literatúra:

1. AUST, H., P. – NOLTE, G.: The Interpretation of International Law by Domestic Courts. Oxford University Press, 2016. ISBN: 9780198738923.
2. AZUD, J.: Medzinárodnoprávne súvislosti vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie. In Právny obzor 2000, s. 73-76.
3. AZUD, J.: Medzinárodné zmluvy v právnom poriadku Slovenskej republiky. In Medzinárodné právo v teórii a praxi súdov Slovenskej republiky. Bratislava : Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 1997.
4. BARANÍK, K.: Interakcia medzinárodného, supranacionálneho a ústavného práva pri ochrane ľudských práv v SR. In: Justičná Revue, 69, 2017, č. 10, s. 1117-1137.
5. BARANÍK, K.: (ed.) Výzvy a perspektívy vývoja ústavného práva Slovenskej republiky v procese európskej integrácie a globalizácie. 2017. ISBN: 978-80-7160-453-2.
6. BJÖRGVINSSON, D., T.: The Intersection of International Law and Domestic Law. A Theoretical and Practical Analysis. Edward Elgar Pub, 2016. ISBN-13: 978-1785361869.
7. BUERGENTHAL, T.: Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law, (Volume 235). In: Collected Courses of the Hague Academy of International Law, The Hague Academy of International Law, 1992.
8. ČORBA, J.: Prednosť medzinárodných zmlúv pred zákonom. In: Justičná revue, 2002, č. 6-7, s. 704-721.
9. DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. C. H. Beck, 2015. ISBN: 9788089603398.
10. GIBA, M.: Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzsku. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-8168-741-9.
11. IWASAWA, Y.: Domestic Application of International Law, (Volume 378). In: Collected Courses of the Hague Academy of International Law, The Hague Academy of International Law, 2016.
12. KLUČKA, J.: K ústavnej úprave vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva. In Ústava Slovenskej republiky a jej legislatívne perspektívy. Ústavný súd Slovenskej republiky a Legislatívna rada vlády Slovenskej republiky, 1999, s. 19-23.
13. KROŠLÁK, D.: Ústavné právo. Wolters Kluwer, 2016. ISBN: 978-80-8168-511-8.

14. KÜHN, Z. Samovykonateľnosť, priama účinnosť a niektoré teoretické otázky aplikácie medzinárodných smlúv vo vnitrostátnom práve. In: Právnik 2004, č. 5, s. 471-500.
15. LAZOWSKI, A (ed.): The Application of EU Law in the New Member States – Brave New World. T. M. C. Asser Press and Cambridge University Press, 2010. ISBN: 9789067042741.
16. ĽALÍK, T.: Záväznosť rozhodnutí EŠLP a dekonštrukcia ústavného práva. In: Právnik, 2013, č. 1, s. 50-66.
17. MALENOVSKÝ, J.: K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. In: Právní rozhledy, 2006, č. 21, s. 774 – 783.
18. MOGELSKÁ, J.: Platná právna úprava medzinárodnej zmluvy v Slovenskej republike. In *Právny obzor* 1996, s. 408-415.
19. SHELTON, D. (ed.): International Law and Domestic Legal Systems. Incorporation, Transformation and Persuasion. Oxford University Press, 2011. ISBN: 978-0199694907.
20. SLOSS, D. (ed.): The Role of Domestic Courts in Treaty Enforcement. A Comparative Analysis. Cambridge University Press, 2009. ISBN: 9780511635458.
21. WEILER, J., H., H.: Van Gend en Loos: The individual as subject and object and the dilemma of European legitimacy. In: International Journal of Constitutional Law, roč. 12, č. 1, s. 94-103.

Ústavné súdnictvo a legislatívna nečinnosť (komparatívny pohľad)

doc. JUDr. Marta Tóthová, PhD.

Ústav teórie práva Gustava Radbrucha, UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta

Abstrakt

Príspevok sa zamýšľa nad súčasnými trendmi v prístupe ústavných súdov k problematike legislatívnej nečinnosti, legislatívneho opomenutia a medzier v práve. Poskytuje teoretickú analýzu načrtnutého problému a poukazuje na rozhodujúcu úlohu judikatúry pri odstraňovaní nedostatkov právnych predpisov v dôsledku legislatívneho opomenutia. Opiera sa o komparatívny pohľad a snaží sa identifikovať príčiny aj dôsledky posunu v postavení a funkciách ústavného súdnictva. Poukazuje na posun od funkcie ústavného súdu ako negatívneho tvorcu práva do role pozitívneho právotvorcu.

Abstract

The text looks at the current trends in the approach of the constitutional courts to the issues of legislative non-action, legislative omissions and gaps in law. It provides a theoretical analysis of the sketched problem and points to the crucial role of the case law in the process of elimination of legal shortcomings as a result of a legislative omission. It relies on a comparative view and tries to identify the causes and consequences of the shift in the status and functions of the constitutional judiciary. It points to a shift of the functions of the Constitutional Court's as a negative legislator to the role of a positive lawmaker.

1. Úvod

Problematika dobrého vládnutia (*good governance*) sa v súčasnosti stáva jednou zo základných spoločenských výziev. Demokracia a dobré vládnutie sú podmienkou dosiahnutia trvalo udržateľného rozvoja spoločnosti. Kľúčové miesto v procese posilňovania demokracie prostredníctvom dobrého vládnutia patrí parlamentu a ostatným orgánom verejnej moci, ktoré disponujú právotvornými právomocami. Dobré vládnutie totiž predpokladá tvorbu dobrého práva, ktoré je predovšetkým jasné, určité, zrozumiteľné a vnútorne nerozporné, t. j. tvorené v súlade s požiadavkami demokratického právneho štátu a s ideou racionálneho zákonodarcu. V zmysle kontinentálnej právnej tradície sa zároveň

predpokladá aj jeho úplnosť. Akákoľvek medzera v práve sa z toho dôvodu javí ako odchýlka od optimálneho stavu.

Tvorba dobrého práva predpokladá v etape prípravy legislatívy sledovať spoločenské procesy a vzťahy, vyhodnocovať ich, identifikovať reálne skutkové okolnosti a prognózovať dopady navrhovanej legislatívy. Nielen prognózovať, ale následne aj sledovať reálnu účinnosť a dopad prijatej legislatívy aj vzhľadom na faktický vývoj v regulovanej oblasti. V prípade nežiadúcich účinkov prijatej legislatívy má zákonodarca povinnosť po jej vyhodnotení ju zmeniť alebo zrušiť.

Zákonodarca, ktorý sleduje účinky prijatých zákonov a v dôsledku plynutia času zákony zlepšuje je legislatívne činným orgánom. Avšak v prípade, že zákonodarca opomenie prijať konkrétnu úpravu, vykazuje naopak legislatívnu nečinnosť, ktorá môže znamenať aj zásah do ústavou chránených záujmov občanov. Povinnosť legislatívnej činnosti je spojená aj s princípom legitímneho očakávania. V prípadoch, keď naliehavý verejný záujem na odstránení právnej neistoty plynúcej z neúplného právneho stavu presiahne ospravedlniteľnú hranicu, je zákonodarca povinný prijať predmetnú právnu úpravu, ktorá odstráni právnu neistotu a naplní legitímne očakávania adresátov právnych noriem.¹ Kardinálnou otázkou v tomto prípade zostáva, ako zabezpečiť úplnosť a efektívnosť právneho poriadku bez zásahu do slobody demokratického zákonodarcu.

2. Legislatívna nečinnosť a medzery v práve

V staršej odbornej literatúre prevláda termín legislatívna nečinnosť, kým súčasná spisba používa ako termín legislatívna nečinnosť, tak aj termín legislatívne opomenutie. Za legislatívnu nečinnosť považuje A. Gerloch stav, keď zákonodarný zbor neprijme právnu úpravu, ktorú je z nejakého dôvodu povinný prijať.² Legislatívne opomenutie sa mu javí ako užší pojem. V. Šimíček vymedzuje legislatívne opomenutie ako protiústavnú nečinnosť tam, kde je zákonodarca povinný prijať určitú zákonnú úpravu, ale tak neurobí.³ Ak porovnáme obe vymedzenia, zistíme, že zásadne sa obsahovo neodlišujú a ťažko z nich odvodíme rozdiely medzi legislatívnou nečinnosťou a legislatívnym opomenutím. Dôsledkom legislatívnej nečinnosti ako aj legislatívneho opomenutia je v medzera

¹pozri bližšie: ZÁMEČNÍKOVÁ, M.: *Právo na dobré zákonodarství očima českého a německého spolkového ústavního soudu*. In: Legislativní příloha odborního časopisu Správní právo. Ročník VII, č. III – IV/2015. s. 449

² pozri bližšie GERLOCH, A. a kol.: *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha, Aspi, 2008. s. 63

³ ŠIMÍČEK, V.: *Opomenutí zákonodárce jako porušení základních práv*. In: ŠIMÍČEK, V. – DANČÁK, B. (eds): *Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky*. Brno, Masarykova univerzita, 2001, s. 144

v práve, resp. medzera v zákone. Medzerou je neúplnosť, nedostatok regulácie v prípade, keď usudzujeme, že to čo v právnom akte nie je, v ňom vlastne byť má.⁴

Právny poriadok Slovenskej republiky, vrátane Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), neobsahuje ustanovenia o požiadavkách na obsah normatívnych právnych aktov, ani všeobecnú požiadavku úplnosti, resp. komplexnosti prijímanej právnej úpravy, vrátane požiadavky na absenciu medzier v zákone. Inými právnymi aktmi (v zmysle § 12 ods. 1 písm. b) zákona č. 400/2015 Z. z.), ktoré sa dotýkajú požiadaviek na formu aj obsah sú legislatívne pravidlá (vlády a NR SR), ktoré však nie sú všeobecne záväzné. Absentuje všeobecne záväzný právny predpis, ktorý by sa problematikou medzier v práve zaoberal a ukladal tak povinnosť určitému subjektu existujúcu medzeru zaplniť.

Pri pokuse vymedziť problém zo širšieho uhla pohľadu sa nám akýkoľvek nedostatok právnej normy regulujúcej určitú oblasť spoločenských vzťahov javí ako medzera v práve. Logika právneho poriadku nám spravidla poskytuje možnosti ďalšieho postupu, či už v primeranej aplikácii existujúcich princípov, aplikáciou inej právnej normy na základe analógie zákona, alebo na základe dedukcie a extenzívneho výkladu subjektu, ktorý aplikuje právo, realizujúc tak proces dotvárania práva. Až po vyčerpaní jednotlivých možností a konštatovaní nemožnosti ich aplikácie je na mieste určiť existujúcu medzeru v práve. V odbornej literatúre však existujú rozdiely v tom, či je daný stav klasifikovaný ako medzera v práve, alebo legislatívne opomenutie, legislatívna nečinnosť, či nedostatočná právna regulácia.⁵

Z vyššie uvádzaného vymedzenia problému vyplýva zároveň nevyhnutnosť určenia prípadov, kedy môžeme uvažovať o povinnosti zákonodarcu prijať určitú zákonnú úpravu. V našich podmienkach je predstava možnosti prinútiť zákonodarcu odstrániť stav nečinnosti ťažko predstaviteľná, vzhľadom na neexistenciu sankčného mechanizmu uplatniteľnému voči parlamentu. Vyplýva to z postavenia zákonodarného zboru v sústave najvyšších štátnych orgánov moderného štátu, kedy vyslovenie záveru o legislatívnej nečinnosti parlamentu by mohlo mať nepredvídané konzekvencie. Z toho dôvodu je dôležité stanoviť, v ktorých prípadoch je legislatívna nečinnosť taká významná, že musia byť stanovené predpoklady, za ktorých je možné vysloviť záver o legislatívnej nečinnosti.

⁴ MELZER, F.: Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace. 2. vyd. Praha, C. H. Beck. 2011, s. 223

⁵ pozri bližšie: REQUEJO PAGÉS, J. L.: The problems of legislative omission in constitutional jurisprudence. s. 4, [online]. [cit. 30.10.2018]. Dostupné na: http://www.confeunconstco.org/reports/repxiv/report_Spain_en.pdf

Nemožno poprieť skutočnosť, že problém zjavnej neúplnosti práva nie je vylúčený ani v kontinentálnom právnom systéme, ktorý apriori predpokladá úplnosť práva. Príčiny takéhoto stavu môžu byť rozmanité, v konečnom dôsledku sa však môžu javiť ako objektívne, či subjektívne príčiny. K tým objektívnym nepochybne patrí dynamika spoločenského života, nedostatočná dynamika tvorby práva, ale aj spôsob tvorby práva, úroveň rozvoja a demokratickosti spoločnosti.

Subjektívne faktory závisia od aktivity, či nečinnosti subjektov tvorby práva. Môžu sa navonok javiť ako nedostatočná (nepostačujúca, príp. nesprávna) úprava, môžu tiež spočívať v neuspokojivej príprave legislatívneho procesu, v nedostatočnom poznaní objektívnej reality. Chyby v počiatočných fázach legislatívneho procesu sa môžu vyskytnúť napr. v dôsledku nedostatočného pochopenia faktu, že niektoré vzťahy by sa nemali regulovať, resp. že právo môže byť konkretizované v procese jeho aplikácie. Problémy môže spôsobiť aj nesprávne stanovenie rozsahu právomoci a kompetencie orgánu, ktorý má aplikovať právo, riešenie potreby právnej regulácie nevhodným spôsobom, prijatie protirečiacich právnych noriem rovnakej právnej sily, prijatie právnej normy s nejasným obsahom, atď.. Niektoré z týchto skutočností môžu viesť k neúplnosti právnej regulácie, resp. k medzerám v práve.

Rozmanité prístupy k vymedzeniu medzier v práve vedú k rozmanitým pokusom o ich klasifikáciu. Nazerajúc na problém z rôznych aspektov môžeme uviesť nasledovnú klasifikáciu medzier v práve:

- podľa stupňa právnej sily právnych aktov môžeme teoreticky uvažovať o medzerách v ústavnom práve a v normách nižšej právnej sily,
- primárne a sekundárne medzery, resp. priame a nepriame medzery v práve, t. j. môžeme rozlišovať medzery v dôsledku neexistujúcej právnej regulácie, resp. legislatívnej nečinnosti v prvom prípade, kým v druhom prípade ide o stav, keď spoločenský vzťah regulovaný právnou normou sa zmenil natoľko, že je aplikácia pôvodnej normy ďalej nemožná, ide zároveň o rozlíšenie medzery v práve a medzery v konkrétnom právnom akte,
- pravé (logické, či technické) a nepravé (teleologické) medzery v práve - o logickej uvažujeme v prípade, ak aplikácia určitej normy, predpokladá aplikáciu ďalšej, tá však chýba, dôvodom technickej medzery môže byť kolízia dvoch noriem a nemožnosť aplikácie pravidiel o konkurencii noriem, teleologické medzery sa objavujú spravidla v procese interpretácie práva,
- explicitné a implicitné medzery, resp. zrejmé a skryté medzery, podľa možností ich identifikácie, skrytou medzerou môže byť len teleologická medzera,

- úplné a čiastočné medzery v práve, pričom čiastočná medzera môže byť vnímaná v procese aplikácie práva ako prejav nejasnej a nepresnej právnej regulácie,
- axiologické medzery a medzery v dôsledku legislatívno-technických chýb – axiologické sa identifikujú v prípade morálne neospravedlniteľných spôsobov regulácie určitých právnych noriem, kým v druhom prípade ide o neurčitú a vágnu reguláciu,
- medzery ako dôsledok nedostatočne vyčerpávajúcej právnej úpravy, ako dôsledok nekonzistentnosti právnych noriem, resp. ako dôsledok nedostatočnej právnej definície,
- podľa spôsobu eliminácie medzier v práve ich môže rozlíšiť na tie, ktoré musia byť eliminované zmenou právnej regulácie, alebo vydaním právneho aktu a také, ktoré sa odstraňujú v procese aplikácie a interpretácie práva (napr. ústavnokonformným výkladom),
- teoretické medzery a medzery v praxi - teoretické právne medzery sú logické rozdiely medzi právnou normou a právnym prípadom, praktické právne medzery sa vyskytujú vtedy, keď je v rozhodnutí orgánu aplikujúceho právo vyplnenie teoretickej medzery absentuje,
- vedomé a nevedomé medzery v práve, ako dôsledok vedomej nečinnosti (napr. pre nedostatok politickej vôle) alebo neúmyselnej nečinnosti,
- skryté a technické medzery v práve, skryté sa objavujú v prípade, ak právna norma, ktorá je predpokladaná na reguláciu určitého vzťahu sa kvôli výnimočným situáciám nemôže aplikovať, technické medzery sa objavujú, keď zákon (alebo iný právny akt) stanovuje cieľ, ale na dosiahnutie tohto cieľa nebol vytvorený ani zodpovedajúci proces, ani inštitút,
- náhodné a zámerné, náhodné sa objavujú pri neregulácii niektorých vzťahov, keď tvorca práva nevie o ich existencii, a tie druhé sa objavujú ak zákonodarca vie o určitých vzťahoch ale zámerne sa nimi z politických, ekonomických alebo iných príčin nezaobrá.⁶

V súvislosti s medzerami v práve by mala byť najväčšia pozornosť venovaná fenoménu neústavnosti, spôsobenému legislatívnou nečinnosťou, či opomenutím.

⁶ POZRI BLIŽŠIE: GENERAL REPORT OF THE XIVTH CONGRESS OF THE CONFERENCE OF EUROPEAN CONSTITUTIONAL COURTS ON PROBLEMS OF LEGISLATIVE OMISSION IN CONSTITUTIONAL JURISPRUDENCE. LEGISLATIVE OMISSION - VENICE COMMISSION - COUNCIL OF EUROPE. STR. 9 – 11. [ONLINE]. [CIT. 30. 10. 2018]. DOSTUPNÉ NA: <https://www.venice.coe.int/files/Bulletin/SpecBull-legislative-omission-e.pdf>
MELZER, F.: Metodologie, s. 224 - 234

O legislatívnej nečinnosti neuvažujeme len v intenciách medzier v práve v dôsledku nedostatočnej alebo nedokonalej aktivity zákonodarného zboru, ale aj v dôsledku normotvornej nečinnosti exekutívy. Jednoznačným prípadom normotvornej nečinnosti je neprijatie vykonávacieho právneho predpisu v prípade, ak zákon jednoznačne deleguje túto právomoc na exekutívny orgán. Zákony sú pre exekutívny orgán záväzné a ak obsahujú príkaz vydať podzákonný právny akt, túto povinnosť si treba splniť. O medzere však môžeme uvažovať aj v prípade, ak predpokladáme, že vláda prijme vykonávací právny predpis na základe generálneho splnomocnenia obsiahnutého v čl. 120 ods. 1 ústavy. Ak totiž zákon je len ťažko vykonateľný pre bližšie neurčenie niektorých podmienok, za ktorých sa má uplatniť, je povinnosťou vlády, ktorá nesie zodpovednosť za realizáciu právneho poriadku štátu tento stav napraviť aj vzhľadom na skutočnosť, že neexistencia podzákonného právneho predpisu nemôže byť dôvodom pre zamietnutie uplatňovaného nároku, pretože by to predstavovalo neprípustné odmietnutie spravodlivosti.⁷

Základnou otázkou zostáva problém riešenia dôsledkov legislatívnej nečinnosti, ak z nej vyplýva záver o porušení určitého práva a slobody (t. j. ak vedie k stavu neústavnosti), za situácie, že nie je možné negatívny stav odvrátiť aplikáciou všeobecných princípov, iných noriem alebo extenzívnou interpretáciou práva. Kto má identifikovať stav nečinnosti a ako ho má konvalidovať?

3. Legislatívna nečinnosť a judikatúra

Odstránenie nedostatkov právnych predpisov je spravidla vecou súdnej praxe. Ako však poukazuje A. Gerloch, nie je toto riešenie celkom jednoznačné, keďže štátne orgány sú viazané zákonom a môžu činiť len to, čo zákon pripúšťa. V prospech prípustnosti nahradenia nečinnosti zákonodarcu rozhodovacou činnosťou súdu v aplikačnej praxi možno uviesť požiadavku zabezpečenia ochrany príslušných práv a slobôd.⁸ Rozhodovacia činnosť však môže nahradzovať normotvorbu len obmedzene. Neprípustná je najmä v prípade, ak by sa takto ochrana poskytla na úkor práv iného subjektu a zakladala by nerovnosť, resp. by viedla k vyvodu povinnosti pre iné subjekty, nakoľko povinnosti možno ukladať len na základe zákona.

V prípade legislatívnej nečinnosti vedúcej k pretrvávaniu neprípustných a diskriminujúcich podmienok obsiahnutých v právnej úprave, je v súčasných ústavných systémoch prostriedkom nápravy zásah

⁷ GERLOCH, A. a kol.: Teorie a prax tvorby práva ..., s. 72, 73

⁸ tamtiež, s. 81

ústavného súdu. Väčšinou je k náprave postačujúca negatívna normotvorba ústavného súdu, spočívajúca v zrušení protiústavnosti. Tento postup však nestačí, ak je k náprave stavu nevyhnutná pozitívna úprava.

Problémom však je, že ústava, ani žiadny ústavný zákon výslovne nestanovujú právomoc ústavného súdu skúmať a hodnotiť otázku medzier v zákone. Ústavný súd spravidla nerieši adekvátnosť konkrétnej právnej úpravy, jeho úlohou je totiž skúmať jej súlad s ústavným poriadkom.

Ústavný súd Slovenskej republiky sa k otázke medzery v zákone vyjadril najmä v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 23/05, keď rozlišoval medzi legislatívnym opomenutím a legislatívnou nečinnosťou. Za legislatívnu nečinnosť považoval nepravú medzeru v práve, podstatou ktorej je vedomé ponechanie danej oblasti spoločenských vzťahov úplne mimo právnej regulácie zo strany zákonodarcu. Tento druh medzery spravidla nebýva objektom skúmania ústavných súdov. Legislatívne opomenutie je stavom, keď zákonodarca, pozitívne upravujúc určitú oblasť spoločenských vzťahov, opomenul niektoré významné prvky tejto právnej úpravy a reguluje preto určitú oblasť nekompletné či fragmentárne, čo môže viesť k protiústavnosti. Ústavný súd by za určitých okolností mohol riešiť situáciu legislatívneho opomenutia buď derogáciou z pozície negatívneho zákonodarcu, alebo ústavne konformným výkladom pri konaní o súlade právnych predpisov, príp. vykonaním záväzného ústavne konformného výkladu právneho predpisu.

Príklady z českej ústavnej praxe spočívajú na podobnom princípe s rozdielmi najmä v terminológii. Český ústavný súd aplikoval v podstate dva varianty riešenia legislatívneho opomenutia. Rozlišuje pritom medzi pravou a nepravou medzerou v práve (nález sp. zn. Pl. ÚS 3/06). Neriešil pravú medzeru v práve, ktorá sa spája s úmyselným omisívnym správaním zákonodarcu. Nepravou je podľa tohto nálezu taká medzera, obsahom ktorej je neúplnosť písaného práva (jeho absencia) v porovnaní s explicitnou úpravou v podobných prípadoch, t. j. neúplnosť z pohľadu princípu rovnosti, alebo z pohľadu všeobecných právnych princípov, a z toho dôvodu spôsobuje protiústavnosť. Z uvedených dôvodov ústavný súd napr. zrušil nadväzujúce ustanovenie v náleze sp. zn. Pl. ÚS 36/01.⁹ V prípade sp. zn. Pl. ÚS 48/95 však uplatnil riešenie, podľa ktorého medzeru vytvorenú nerovnosťou právnej úpravy normatívne vyplnil pomocou ústavne konformného výkladu príslušnej právnej úpravy. Do úvahy prichádza aj odkaz na *analogiu legis* (nález sp. zn. Pl. ÚS 20/04).

Ako z praxe slovenského ale aj českého ústavného súdu vyplýva, technicky vzato, nemožno uvažovať o medzerách v práve pri zámernej nečinnosti legislatívneho orgánu, najmä v dôsledku jeho legítimnej

⁹ <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>

možnosti voľby politických rozhodnutí v rámci demokratického a ústavného spôsobu realizácie jeho právomocí. Terminologicky je preto vhodné o prípadnej neústavnosti legislatívnej nečinnosti uvažovať len ako o legislatívnom opomenutí.

Identifikovateľnými právnymi nástrojmi ústavného súdu ako sa vysporiadať s existenciou legislatívneho opomenutia sú:

- zrušenie právneho predpisu alebo jeho časti, ktorý je vadný práve z dôvodu legislatívneho opomenutia, keď v dôsledku deficitu v právnej norme nastáva konflikt posudzovanej právnej úpravy s ústavou,
- preklopenie interpretáciou, zásada ústavne konformného výkladu právnej normy má v rozhodovacej činnosti ústavného súdu prednosť pred jej zrušením, pričom je povinnosťou všetkých orgánov verejnej moci interpretovať a aplikovať právo so zreteľom na požiadavku ochrany základných práv a slobôd, to znamená, že medzeru v práve je možné často eliminovať vhodnou interpretáciou, vrátane aplikovania *analogie legis*,
- za situácie ak prípadná medzera v práve nevyvoláva ohrozenie základných práv a slobôd, nie je nevyhnutná priama reakcia ústavného súdu na chýbajúcu pozitívnu právnu úpravu, nakoľko bez negatívnych dopadov opomenutia zákonodarcu niet dôvodu, aby sa ústavný súd vecou bližšie zaoberal.

J. Drgonec prezentuje názor, podľa ktorého ústavný súd má aj ďalšie možnosti konať v prípade legislatívnej nečinnosti. Podľa neho možno ústavnú sťažnosť podľa čl. 127 ústavy uplatniť aj ako prostriedok ochrany práva porušeného legislatívnou nečinnosťou. Keďže čl. 127 ods. 1 dovoľuje podať ústavnú sťažnosť proti každému orgánu verejnej moci, ustanovenie čl. 127 ods. 2 umožňuje založiť aj pôsobnosť ústavného súdu v prípade legislatívnej nečinnosti Národnej rady Slovenskej republiky a prípadne aj vlády, ak neprijatím nariadenia porušuje základné práva a slobody podľa čl. 127 ods. 1 ústavy.¹⁰ Treba poznamenať, že tento názor je viac-menej ojedinelý, a nie je akceptovaný ani v rozhodovacej praxi ústavného súdu, podľa ktorého sa čl. 127 ústavy vo vzťahuje na problémy v aplikácii práva a nie tvorby práva.

¹⁰ pozri bližšie: DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár k novelizácii ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z.. Šamorín, Heuréka 2001. s. 226

4. Komparácia právomocí ústavného súdu konať o legislatívnej nečinnosti

Aj keď sa podstata ústavného súdnictva, ako špecializovaného ochrancu ústavnosti opiera o Kelsenovu koncepciu ústavného súdu ako negatívneho zákonodarcu, neznamená to, že ústavné súdy sa problémom legislatívneho opomenutia nezaoberajú, aj keď s výnimkou Portugalska, ústavné texty väčšiny európskych štátov neobsahujú *expressis verbis* ustanovenia, podľa ktorých ústavný súd môže konštatovať existenciu medzier v práve a legislatívne opomenutie a tým pádom ani špeciálne ustanovenia o zvláštnych procedúrach konania o nich.

Spomínaná ústava Portugalska v čl. 283.1 ustanovuje právomoc ústavného súdu na základe podnetu určených subjektov preskúmať a potvrdiť akékoľvek porušenie ústavy v dôsledku opomenutia legislatívnych opatrení potrebných na vykonateľnosť ústavných noriem.¹¹ Popri Portugalsku však existujú v Európe aj ďalšie štáty (aj keď ich počet nie je významný), ktorých ústavné súdy na podnet od rôznych subjektov otázku legislatívneho opomenutia riešia. Napr. v Arménsku na základe petície určených subjektov ústavnému súdu, môžu byť riešené otázky legislatívneho opomenutia. Najvyšší súd Estónska je oprávnený viesť spor o existencii legislatívneho opomenutia, pričom konštatovanie neústavnosti legislatívneho opomenutia môže byť aj výsledkom abstraktnej kontroly súdu. V Slovinsku môže navrhovateľ namietat' protiústavnosť medzery v práve alebo legislatívne opomenutie v konaní pred ústavným súdom. Otázka neústavnosti medzery v práve sa môže objaviť pri preskúmaní akejkol'vek ústavnej sťažnosti. V Maďarsku sa môže každá fyzická alebo právnická osoba obrátiť na ústavný súd s tvrdením o protiústavnom legislatívnom opomenutí, ktoré môže súd preskúmať tiež *ex officio*. V Spolkovej republike Nemecko môže byť tiež legislatívne opomenutie objektom preskúmania spolkového ústavného súdu, keď môže byť základom pre podanie ústavnej sťažnosti.¹² V tejto súvislosti stojí za pozornosť aj právomoc spolkového ústavného súdu konať ešte v rámci lehoty stanovenej na odstránenie protiústavného stavu. Pokiaľ sa protiústavnosť nedá strpieť ani počas prechodného obdobia spolkový ústavný súd ako náhradný zákonodarca upraví spoločenské vzťahy, a to až dovtedy, pokiaľ ich natrvalo neupraví príslušný zákonodarca.¹³

¹¹ General Report, s. 23

¹² tamtiež, s. 31 - 33

¹³ pozri bližšie: PIPA, M. – BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Závaznosť rozhodnutí ústavných súdov (komparatívny pohľad so zameraním na Nemecko a Slovensko)*. In: *Právnik*, r. 2013, č. 3, s. 244 - 245

Aké sú v uvedených prípadoch konzekvencie? Konštatovanie existencie legislatívneho opomenutia v rozhodnutí ústavných súdov môže viesť k požiadavke aktívneho konania zo strany zákonodarcu na nápravu nedostatkov právnej regulácie. Napr. v zmysle § 46 ods. 1 maďarského zákona o ústavom súde, keď ústavný súd zistí možnú protiústavnosť v dôsledku legislatívneho opomenutia príslušného orgánu tvorby práva, vyzve ho na splnenie si povinnosti v stanovenej lehote, pričom ods. 2 uvedeného ustanovenia zároveň definuje, čo sa považuje za legislatívne opomenutie (opomenutie povinnosti tvorby práva vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, neprijatie právnej normy na základe výslovnej delegácie, alebo ak je právna regulácia obsahovo výrazne nedostatočná v prípade právnych aktov, ktoré vyplývajú z ústavy).¹⁴ Podobný postup sa uplatňuje aj v Slovinsku, či Estónsku. Poľský ústavný tribunál pri konštatovaní legislatívneho opomenutia vymedzí jeho rozsah a špecifikuje kroky, ktoré by mal zákonodarca urobiť na nápravu daného stavu. V niektorých štátoch vedie vyslovenie existencie legislatívneho opomenutia k formálnej požiadavke vyplniť medzeru v práve (napr. Rakúsko, Nemecko, Slovinsko), prípadne len k formálnemu odporúčaniu, nakoľko ústavný súd nemá možnosť zaviazat' parlament povinnosťou tvoriť právo (Španielsko), či oznámeniu o medzere v práve adresovanom parlamentu (Chorvátsko, Portugalsko). Ďalšou garanciou nápravy protiústavného stavu môže byť príklad slovinského ústavného súdu, ktorý v odôvodnenom prípade môže vykonať opakovaný dohľad nad odstránením nedostatkov a opakovane konštatovať porušenie ústavy.¹⁵

Pravdou však zostáva, že v prípade nerešpektovania svojich rozhodnutí nemajú ústavné súdy žiadne účinné nástroje ako naozaj prinútiť parlamenty k vyplneniu medzier v legislatíve ak ich rozhodnutia ostanú bez odozvy. Do akej miery parlamenty rešpektujú príkazy, odporúčania a oznámenia ústavných súdov ohľadom legislatívnych opomenutí svedčí nielen o postavení a vážnosti ústavného súdu v ústavnom systéme a uznaní jeho dôležitej pozície v demokratickom právnom štáte, ale aj o úrovni politickej kultúry toho ktorého štátu.

5. Ústavný súd ako pozitívny zákonodarca

Vo sfére ústavného súdnictva môžeme zaznamenať zaujímavý trend charakterizujúci vývoj v niektorých štátoch – posun od tradičnej funkcie negatívneho právotvorcu do role pozitívneho legislátora. Súčasťou tohto posunu je možnosť ústavného súdu konštatovať neústavnosť v dôsledku

¹⁴ www.alkotmanybirosag.hu/alkotmanybirosagi-torveny/

¹⁵ General report..., s. 61 - 65

legislatívneho opomenutia a zároveň realizovať právomoc pozitívnej právotvorby za účelom vyplnenia neústavných medzier v práve v dôsledku legislatívneho opomenutia ustanovením dočasných alebo provizórnych právnych noriem v špecifických prípadoch. Takéto riešenia vyvolávajú zanietené diskusie ohľadom ich opodstatnenosti, ako aj rizík a benefitov novo nadobudnutých právomocí ústavných súdov.

Podľa Allana R. Brewer-Carías sa v posledných desaťročiach dramaticky mení rola ústavných súdov, najmä v dôsledku toho, že sa neobmedzujú vo svojej činnosti len na derogovanie právnych aktov v dôsledku ich protiústavnosti. Všetky systémy podľa neho inklinujú k nezasahovaniu do zákonov v zmysle konštatovania ich protiústavnosti ak je možné interpretovať ich ústavne súladným spôsobom. Umožňuje to vyhnúť sa vytvoreniu legislatívneho vákua, resp. vyplňať vákuum, ktoré môže byť spôsobené nulitou. Naopak, tvrdí, že v súčasnosti sa ústavné súdy čoraz viac zaoberajú nie preskúmaním existujúcich zákonov, ale riešením problematiky absencie zákonov, resp. absolútnym alebo relatívnym opomenutím zákonodarcu. Preverovaním legislatívnych opomenutí veľakrát ústavné súdy preberajú akoby funkciu asistentov, či pomocníkov legislatívy, konštatovaním noriem, ktoré dedukujú z ústavných textov, dokonca v niektorých prípadoch môžu aj otvorene nahradiť legistátora v roli pozitívneho tvorca práva a vydávať dočasné, či provizórne pravidlá aplikovateľné v špecifických prípadoch až do prijatia legislatívy. Opierajú sa pritom o princíp prevalencie ľudských práv, najmä v prípadoch keď hrozí porušenie zásady rovnosti a nediskriminácie. V týchto prípadoch, v záujme ochrany práv a slobôd občanov, nie sú zaznamenané žiadne pochybnosti pri posudzovaní legitimacy aktivizmu ústavných súdov zasahovaním do legislatívnych funkcií. V tejto oblasti sa diskusia v súčasnosti zameriava najmä nie na odmietnutie uvedeného aktivizmu, ale na stanovenie jeho limitov a povolenej miery interferencie do legislatívnych funkcií, aby sa predišlo transformácii strážcu ústavy na suveréna.¹⁶

Citovaný autor identifikoval štyri základné trendy ohľadom aktivít ústavných súdov ako pozitívnych tvorcov práva:

- a) ústavné súdy interferujúce do moci ustanovujúcej
- b) ústavné súdy interferujúce do existujúcej legislatívy,

¹⁶ bližšie pozri: BREWER-CARÍAS, A. R.: Constitutional Courts as a Positive Legislators in Comparative Law. Presentation of the General Report on XVIII International Congress of Comparative Law of the International Academy of Comparative Law, at the George Washington University Law School, Washington, July 27, 2010, s. 1- 3, [online]. [cit. 31. 10. 2018]. Dostupné na: <http://allanbrewercarias.net/dev/wp-content/uploads/2010/07/1062-1008.-Brewer-Carias.-CONSTITUTIONAL-COURTS-AS-POSITIVE-LEGISLATORS.-IACL-Cong.-Exposici%C3%B3n.doc.pdf>,

- c) ústavné súdy interferujúce v prípade absencie legislatívy v dôsledku legislatívneho opomenutia preberajúc na seba funkciu dočasného (alebo provizórneho) legislátora
- d) ústavné súdy ako pozitívny tvorcovia práva v rámci ústavného prieskumu (*judicial review*)

Ad a) Prvý trend je ilustrovaný kauzami, v ktorých ústavné súdy (resp. najvyššie súdy vystupujúce vo funkcii ústavného súdu) riešia spory medzi orgánmi štátu, čo je častým prípadom štátov s federálnym usporiadaním. Napr. rakúsky ústavný súd, ktorý má posledné slovo pri riešení sporov medzi federáciou a spolkovými krajinami vystupuje v tejto úlohe neraz ako pozitívny zákonodarca. Podobne Najvyšší súd USA pri určovaní právomocí federálnej vlády najmä v súvislosti s obchodnou doložkou (*commercial clause*) obsiahnutou v ústave nepochybne stanovil prostredníctvom judikatúry ústavné pravidlá. Do moci ustanovujúcej interferujú ústavné súdy aj v systémoch, ktoré deklarujú materiálne jadro ústavy, preskúvaním ústavným noriem a vlastného materiálneho jadra. Ďalšou možnosťou zasahovania ústavného súdu do ustanovujúcej moci je právomoc preskúmať zmeny ústavy, čo je prípad štátov ako Kolumbia, Ekvádor a Bolívia. V r. 2010 ústavný súd Kolumbie anuloval možnosť vyhlásiť referendum o zmene ústavy dovoľujúcej znovuzvolenie hlavy štátu na tretie funkčné obdobie, považujúc takúto reformu za vážne ohrozenie demokratických princípov. Identifikovateľné sú aj postupy ústavných súdov prispôbiť ústavu základnému cieľu - zaručiť základné práva a slobody, resp. rozšíriť rozsah základných práv (napr. prípad Švajčiarska, Nemecka, Portugalska, Grécka, Indie). Je možné dokumentovať aj ďalšie prípady ústavných zmien v dôsledku rozhodnutia ústavných súdov, ktoré sa týkali kľúčových ústavných záležitostí súvisiacich s organizáciou a fungovaním štátu. Napr. Ústavný súd Rakúska vytvoril nový ústavný rámec, ktorý by mal parlament dodržiavať v oblastiach, ktoré nie sú výslovne uvedené v ústave, ako napr. privatizačný proces. Grécka štátna rada tiež stanovila obmedzenia vo veciach privatizácie. Najvyšší súd Kanady prostredníctvom veľmi dôležitého nástroja „referenčných rozsudkov“ vytvoril a deklaroval ústavné pravidlá, napríklad riadenie dôležitých ústavných procesov, ktoré majú riadiť ústavné zmeny a zabrániť potenciálnym ústavným krízam.¹⁷

Ad b) V prípade druhého trendu – interferencia ústavného súdu do existujúcej legislatívy sa poukazuje na odklon od roly negatívneho právotvorcu a jeho nahradenie pozitívnou aktivitou – interpretačnými rozhodnutiami, vykladajúcimi texty právnych predpisov ústavne súladným spôsobom a dotvárajúcimi ich týmto spôsobom. Namiesto zrušenia

¹⁷ tamtiež, s. 4 - 7

napadnutého zákona menia ich zmysel interpretáciou a „zosúladujú ich“ tak s ústavou. Niektoré ústavné systémy nezostávajú len pri interpretačných rozhodnutiach, ale poznajú aj tzv. doplňujúce rozhodnutia (*additive decisions*), keď interpretáciou dopĺňajú, čo podľa nich v napadnutých právnych aktoch chýba. Takéto doplňujúce rozhodnutia sú vydávané najmä v kauzách vzťahujúcich sa na ochranu rovnosti a nediskriminácie, ako napr. v Španielsku, kde ústavný súd rozšíril benefity poskytované sociálnym poistením zo „synov a bratov“ aj na „dcéry a sestry“, práva manželov aj na práva partnerov žijúcich vo faktickom manželstve, atď. Podobne portugalský ústavný súd príspevky priznávané vdovám rozšíril výkladom aj pre vdovcov, práva detí narodených v manželstve aj pre nemanželské deti a pod., juhoafrický ústavný súd práva manželských párov aj na partnerské spoluzitíe osôb rovnakého pohlavia, atď. V týchto prípadoch niet pochyb, že ústavný súd vystupoval ako skutočný pozitívny zákonodarca. Ústavné súdy ovplyvňujú legislatívu aj spôsobom stanovenia časových účinkov svojich rozhodnutí, ich posúvaním, príp. odkladom v prípade rušenia aktov v dôsledku ich neústavnosti.

Ad c) Tretím identifikovaným trendom je postup ústavných súdov v prípade legislatívneho opomenutia. Rozlišuje sa absolútne a relatívne opomenutie, pričom absolútne predstavuje opomenutie vydať právnu normu a relatívne predstavuje vydanie právnej normy s nedostatočným, neúplným, príp. chybným obsahom.

V prípade absolútneho opomenutia ústavné súdy buď priamo konajú o legislatívnom opomenutí (napr. Portugalsko, Maďarsko, ale napr. aj štáty Latinskej Ameriky) alebo o ňom konajú v súvislosti so sťažnosťami pre porušenie základných práv. Kým v kontinentálnej Európe (viď vyššie) ústavné súdy buď prikážu alebo odporúčia parlamentu konať, alebo ho upozornia na legislatívne opomenutie v štátoch Latinskej Ameriky (napr. Venezuela) poskytujú aj návod pre parlament ako odstrániť protiústavný stav legislatívneho opomenutia. V súvislosti s ústavnými sťažnosťami je príkladom konštatovania porušenia ľudských práv legislatívnym opomenutím rozhodnutie nemeckého spolkového ústavného súdu v kauze nemanželských detí a jeho výzva adresovaná zákonodarcovi reformovať BGB, v Indii najvyšší súd konštatoval porušenie ľudských práv opomenutím zákonodarcu upraviť problémy šikany na univerzitách a nielenže urgoval zákonodarcu prijať spomínanú legislatívu, ale mu aj detailne predpísal postup, vrátane jednotlivých sankcií, ktoré by mali byť v zákone uvedené. V 50-tych rokoch najvyšší súd Spojených štátov progresívne rozpracoval otázku základných práv vyplňajúc medzeru v práve najmä v prípadoch rasovej diskriminácie (napr. kauza *Brown v. Board of Education*, 1954). Pozitívne pri ochrane základných práv definíciami v prípade legislatívneho opomenutia a koordinovaním verejnej politiky pôsobili aj ústavné súdy

v Latinskej Amerike, v Kanade sa súdny aktivizmus týkal rozhodnutí v prípadoch nedostatočnej legislatívy napr. pri ochrane menšinových jazykov, ochrane subjektov v trestnom konaní, keď zákonodarca opomenul stanoviť štandardy pre zrýchlené konanie, vylúčenie dôkazov, vydávanie osôb, ktorým v hrozí trest smrti, atď.

V prípade relatívneho opomenutia sa objavujú v niektorých štátoch zvláštne typy rozhodnutí – tzv. odporúčacie rozhodnutia parlamentu ako konvalidovať stav protiústavnosti. Až keď parlament nereflektuje na odporúčanie ústavného súdu nasleduje rozhodnutie o protiústavnosti neúplnej alebo chybné právnej normy (napr. v Taliansku). Priamy príkaz zákonodarcovi na odstránenie relatívneho opomenutia sa vyskytuje v mnohých ústavných systémoch (napr. Nemecko, Belgicko, Rakúsko, Chorvátsko...). Najvýraznejší prípad interferencie do legislatívy predstavuje príklad tých ústavných súdov, ktoré sa neobmedzujú len na vydávanie príkazov zákonodarcovi, ale plnia aj úlohu „predbežných (náhradných) zákonodarcov“ zahrnujúc do svojich rozhodnutí o neústavnosti právnych aktov aj dočasné opatrenia alebo nariadenia, ktoré sa majú uplatňovať v špecifických prípadoch dovtedy, až kým zákonodarca neprijme zákon, ktorý je podľa rozhodnutia povinný prijať. Takúto možnosť majú napr. ústavné súdy v Nemecku, Latinskej Amerike, najvyššie súdy vo Švajčiarsku, Indii.

Ad d) Posledný trend, ktorý svedčí o súdnom aktivizme a súvisí s rolou pozitívneho právotvorcu je súdna formulácia pravidiel pri súdnom prieskume ústavnosti. Počnúc rozhodnutím vo veci *Marbury vs. Madison*, 1803, keď najvyšší súd Spojených štátov si vytvoril právomoc súdneho prieskumu ústavnosti (a o niekoľko desaťročí neskôr aj v Nórsku, Grécku a Argentíne) cez rozpracovanie a postupné rozvinutie postupov a techník práce najvyšších súdov až po kreovanie procesných pravidiel pre proces súdneho prieskumu ústavnosti, keď bola v niektorých ústavných systémoch poskytnutá súdom autonómia pre vytvorenie vlastných procesných pravidiel (napr. Peru, Venezuela).¹⁸

6. Záver

Z vyššie uvedeného prehľadu síce vyplýva, že zvýšený súdny aktivizmus, vedúci k rozvoju role pozitívneho zákonodarcu sa viac prejavuje v systémoch s odlišnou právnou kultúrou (najmä v systémoch *Common Law*, kde je postavenie súdnej moci podstatne významnejšie ako napr. v kontinentálnom právnom systéme) alebo v systémoch, ktoré sa boria s deficitom demokracie a v ktorých súdy zohrávajú významnú

¹⁸ tamtiež, str. 8 - 20

demokratizačnú funkciu (napr. Latinská Amerika, India, Afrika), napriek tomu nemožno ignorovať celkový trend zmeny pozície a funkcie ústavných súdov.

Prečo dochádza k zmene postavenia ústavných súdov a k možnosti pozitívne ovplyvňovať normotvorbu štátov? Aký význam má nová právomoc pre nápravu legislatívneho opomenutia? Nenesie so sebou táto zmena príliš veľké riziká? Pochopiť posun vo funkcii ústavných súdov možno poukázaním na zvýšené nároky na rozvoj a udržanie demokracie v súčasných podmienkach. Pred spoločnosťou sa objavujú nové výzvy, ktoré majú základ v súčasnej zložitej spoločenskej situácii, poznamenatej utečeneckou krízou, radikalizáciou Európy, prehlbujúcim sa partikularizmom, nedôverou v štandardné politické zoskupenia a pod. Podobne aj globalizácia vedie k zmenám v chápaní konštitucionalizmu vo všeobecnosti a aj vo vzťahu k demokracii. Rast rôznych nadnárodných oblastí moci a vplyvu má nepochybne ústavne relevantné dôsledky. Vznikajú tak nové výzvy pre demokraciu a konštitucionalizmus, vrátane hľadania nových mechanizmov a nástrojov pre umocnenie princípov právneho štátu a úsilia o vyjadrovanie a realizáciu demokracie a to aj zo širšieho morálneho aspektu. Najmä sa však žiada upevniť kredit súdnej moci a súdneho prieskumu ústavnosti, čo postuluje aj požiadavku neodkladného reformovania systému súdnictva, ústavné súdnictvo nevynímajúc.

Použitá literatúra:

1. Brewer-Carías, A. R.: Constitutional Courts as a Positive Legislators in Comparative Law. Presentation of the General Report on XVIII International Congress of Comparative Law of the International Academy of Comparative Law, at the George Washington University Law School, Washington, July 27, 2010. [online]. [cit. 31. 10. 2018]. Dostupné na: <http://allanbrewercarias.net/dev/wp-content/uploads/2010/07/1062-1008.-Brewer-Carias.-CONSTITUTIONAL-COURTS-AS-POSITIVE-LEGISLATORS.-IACL-Cong.-Exposici%C3%B3n.doc.pdf>
2. Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár k novelizácii ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z.. Šamorín, Heuréka 2001.
3. General Report of the XIVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts on Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence. Legislative Omission - Venice Commission - Council of Europe. [online]. [cit. 30. 10. 2018]. Dostupné na: <https://www.venice.coe.int/files/Bulletin/SpecBull-legislative-omission-e.pdf>

4. Gerloch, A. a kol.: Teorie a praxe tvorby práva. Praha, Aspi, 2008.
5. Melzer, F.: Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace. 2. vyd. Praha, C. H. Beck. 2011.
6. Pipa, M. – Breichová Lapčáková, M.: Závaznost rozhodnutí ústavních soudů (komparatívny pohľad so zameraním na Nemecko a Slovensko). In: Právnik, r. 2013, č. 3.
7. Requejo Pagés, J. L.: The problems of legislative omission in constitutional jurisprudence.[online]. [cit. 30.10.2018]. Dostupné na: http://www.confueconstco.org/reports/repxiv/report_Spain_en.pdf
8. Šimíček, V.: Opomenutí zákonodárce jako porušení základních práv. In: Šimíček, V. – Dančák, B. (eds): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky. Brno, Masarykova univerzita, 2001.
9. Zámečníková, M.: Právo na dobré zákonodárství očima českého a německého spolkového ústavního soudu. In: Legislativní příloha odborního časopisu Správní právo. Ročník VII, č. III – IV/2015.

Slnecný štát

Mgr. Tomáš Hubinák

Štátny radca Ústavného súdu Slovenskej republiky a doktorand na katedre ústavného práva Právnickej fakulty Univerzity Karlovej v Prahe

Abstrakt

Príspevok oslovuje milovníkov utopistickej teórie ideálneho spôsobu voľby kandidátov na sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky. Popri popise právneho stavu de lege lata článok ponúka o to utopistickejšie návrhy de lege ferenda. Venovaný je všetkým kandidátom na sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky.

Abstract

The article is addressed to all lovers of the utopian theory of the ideal way of selecting candidates for judges of the Constitutional Court of the Slovak republic. Besides description of the legal status de lege lata, article offers more utopian de lege ferenda suggestions. Dedicated to all candidates for judges of the Constitutional Court of the Slovak republic.

Dialóg medzi veľmajstrom rytierov Johanitov a janovským moreplavcom. Moreplavec predstavuje a opisuje veľmajstrovi spoločenské zriadenie – Slnecný štát. V roku 1623 publikoval Tommaso Campanella svoje dielo *Civitas Solis*. Ide o utopistické filozofické dielo predstavujúce ideálny model spoločnosti¹. Slovné spojenie „slnecný štát“ sa stalo synonymom pre utopický idealizmus, kde v rovine dišputy o štátnom (spoločenskom) zriadení sa akcentuje ideálna, spravodlivá (až rovnostárska) a harmonická spoločnosť a forma vlády bez výskytu negatívnych či pre spoločnosť neprijateľných prejavov spravovania spoločnosti. Pre účely nášho textu si dovoľíme prepožičať výhradne názov Campanellovho diela a obsahovo zamerať príspevok na z nášho pohľadu utopistickú teóriu ideálneho spôsobu voľby kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR. Zatiaľ čo začať sa však patrí od Adama.

„Na svete sú isté len dve veci: smrť a dane.“ Pomáhajúc si citovaným výrokom Benjamína Franklina a zohľadniac názov konferencie „Tretie funkčné obdobie Ústavného súdu Slovenskej republiky“, mohli by sme sa pokúsiť s istou dávkou naivitu predniesť, že je takmer isté, že tretie

¹ Blížšie pozri CAMPANELLA, T.: *The City of the Sun. A Poetical Dialogue between a Grandmaster of the Knights Hospitallers and a Genoese Sea-Captain, his guest*. South Australia: The University of Adelaide, 2014. Dostupné online: <https://ebooks.adelaide.edu.au/c/campanella/tommaso/c18c/>

funkčné obdobie Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústavný súd SR“) sa vo februári 2019 skončí.

Na uvoľnené funkcie 9 sudcov Ústavného súdu SR bude potrebné vymenovať 9 nových sudcov. Ku dňu konania tejto konferencie je platný právny stav voľby kandidátov za sudcov Ústavného súdu SR a menovania sudcov Ústavného súdu SR nasledovný²: Sudcov Ústavného súdu SR vymenúva na návrh Národnej rady Slovenskej republiky na dvanásť rokov prezident Slovenskej republiky. Národná rada Slovenskej republiky navrhuje dvojnásobný počet kandidátov na sudcov, ktorých má prezident Slovenskej republiky (ďalej aj „prezident“) vymenovať. Za sudcu Ústavného súdu SR môže byť vymenovaný občan Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný do Národnej rady Slovenskej republiky, dosiahol vek 40 rokov, má vysokoškolské právnické vzdelanie a je najmenej 15 rokov činný v právnickom povolaní. Tá istá osoba nemôže byť opakovane vymenovaná za sudcu Ústavného súdu SR.

Práve v treťom funkčnom období zaujal Ústavný súd SR vo svojej rozhodovacej činnosti viacero stanovísk³ k problematike voľby kandidátov a menovania sudcov Ústavného súdu SR. Podkladom pre tieto stanoviská boli predovšetkým individuálne sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústava SR“) kandidátov na funkciu sudcu Ústavného súdu SR nevymenovaných prezidentom, ale aj návrh prezidenta na začatie konania podľa čl. 128 Ústavy SR o výklad o výklad čl. 2 ods. 2 Ústavy SR v spojení s čl. 128 Ústavy SR, ako aj výklad čl. 134 ods. 2 Ústavy SR v spojení s čl. 101 ods. 1 a čl. 102 ods. 1 písm. s) Ústavy SR. Do diskusie o voľbe kandidátov a menovaní sudcov Ústavného súdu SR sa zapojila na podnet prezidenta aj Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva („Benátska komisia“), ktorá zaujala k otázkam menovania sudcov Ústavného súdu SR svoje stanovisko⁴.

Odborná i politická obec sa následne začali zaoberať otázkou zmeny spôsobu voľby kandidátov a menovania sudcov Ústavného súdu SR. Autori príspevku ponúkajú na platforme konferenčného príspevku svoj utopistický pohľad na problematiku voľby kandidátov a menovania sudcov Ústavného súdu SR a prejavujú vôľu nekonvenčne prispieť svojím dielikom do odbornej diskusie na danú tému.

² Pozri čl. 134 ods. 2 a 3 Ústavy Slovenskej republiky.

³ Pozri Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 45/2015 z 28. októbra 2015, Nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 571/2014 zo 17. marca 2015, Nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 575/2016 zo 6. decembra 2017.

⁴ Stanovisko Benátskej komisie v slovenskom jazyku dostupné na: <https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/0/stanovisko+BK+final.pdf/9fe5d5aa-e8da-490d-97c6-1132337a76b3>

Reforma systému vs. reforma mysle

Ak je predmetom rozpravy reforma spôsobu voľby (kandidátov na) sudcov súdneho orgánu ochrany ústavnosti (napr. ústavného súdu) vo všeobecnosti, z pohľadu právnej teórie môžeme zovšeobecniť, že k reforme najčastejšie dochádza buď

(i) z dôvodu tektonických pohybov v spoločnosti, resp. esenciálnych spoločenských zmien a následnej potreby prispôsobenia spôsobu voľby novému režimu alebo dobe, alebo

(ii) z dôvodu nefunkčnosti (v akomkoľvek slova zmysle) doterajšieho spôsobu voľby.

Terajší spôsob voľby sudcov Ústavného súdu SR je (s niekoľkými zmenami) v praxi 25 rokov, pričom v spoločnosti neprebehli kruciálne spoločenské zmeny ani sme neboli svedkami zmeny štátneho režimu. Nemožno tak dospieť k jednoznačnému záveru, že by doterajší spôsob voľby kandidátov a menovania sudcov Ústavného súdu SR bol prekonaný dobou. Vyvstáva otázka nefunkčnosti platného spôsobu voľby.

Pri úvahách o zmene spôsobu voľby kandidátov a menovania sudcov Ústavného súdu SR je potrebné hľadať príčiny, pre ktoré spoločnosti (odbornej či laickej) doterajší spôsob voľby zdá sa byť nefunkčný, poťážne nevyhovujúci či nedostatočný.

Jadro problematiky sa podľa nášho názoru nenachádza tak v subjektoch oprávnených navrhovať kandidátov alebo menovať sudcov z týchto kandidátov, ale ani v systéme voľby (matematickom rozdelení „kto a koľko“). Kľúčové defekty autori tohto príspevku identifikujú v

(i) politickej kultúre nepribližujúcej sa štandardom západných demokracií v otázke ctenia si dôležitosti, nezávislosti a odbornosti funkcie sudcu Ústavného súdu SR a v

(ii) nedostatočnej otvorenosti procesu voľby kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR verejnosti.

Zásadnou zmenou pre dosiahnutie cieľa navrhovať kandidátov a následne menovať takých sudcov Ústavného súdu SR, ktorí by spĺňali prísne kritériá odbornosti, morálnosti a etickosti, je systematická práca na zvyšovaní politickej kultúry. Úroveň politickej kultúry však nemožno posudzovať izolovane a nezávisle od ostatných spoločenských vzťahov. Úroveň verejného diskurzu a politickej kultúry určuje celý rad spoločenských procesov a vzťahov od individuálnej výchovy v rodine cez školský systém a kvalitu vzdelania až po súbor jednotlivých prvkov ovplyvňujúcich každodenný život jednotlivca v štáte regulujúcim spoločenské vzťahy právnymi normami. Atribútmi slušnosti, morálky, etiky a spravodlivosti by mali byť prestúpené jednotlivé roky vývoja tak jednotlivca, ako aj občianskej spoločnosti a štátu.

S opísaným názorom súvisí i presvedčenie autorov tohto článku, že nemožno vpísať do Ústavy SR alebo zákona, že za sudcu Ústavného súdu SR možno vymenovať morálne cnostného a eticky vybaveného kandidáta, ktorého integrita je overená a tak aj vnímaná občianskou i odbornou spoločnosťou. Opísané kategórie sú kategóriami vnútornej integrity a morálky jednak tých subjektov, ktorí kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR navrhujú, ďalej tých, ktorí sa o funkciu sudcu Ústavného súdu SR mienia uchádzať, ako aj tých, ktorí majú právo voliť kandidátov a vymenúvať sudcov Ústavného súdu SR.

Byť morálnym a eticky vybaveným človekom, svojím životom a správaním vzbudzovať celospoločenský rešpekt a úctu, nadobudnúť presvedčenie, že len cnostný, morálny a eticky vybavený uchádzač o funkciu sudcu Ústavného súdu SR môže byť zvolený za kandidáta a menovaný za sudcu Ústavného súdu SR – opísané premenné nemožno ako podmienky pre kandidatúru na sudcu Ústavného súdu SR prikazovať právnom normou, inkorporovať ich do textu právnej normy. Jednak ide o neexaktné podmienky, splnenie ktorých by sa u kandidátov na sudcu Ústavného súdu SR ťažko overovalo a rovnako z ľudského i politického hľadiska by šlo o absurdnú až smiešnu právnu úpravu v krajine, ktorá sa v samotnej Ústave SR hlási k demokratickému právnemu štátu západného strihu. Uvedené kategórie musia jednoducho byť všeobecne uznanými a nepísanými kategóriami civilizovanej modernej spoločnosti, ktorých dôležitosť ako kategorický imperatív ponímajú a prísne vyžadujú všetci aktéri zapájajú do procesu voľby kandidátov a menovania sudcov Ústavného súdu SR.

Exaktnejšie podmienky pre voľbu kandidátov a menovanie sudcov Ústavného súdu SR, ktorých novelizácia či úprava sú predmetom diskusie, a ktoré sú priamo spojené s politickou kultúrou odzrkadľujúcou sa v procese voľby kandidátov a menovania sudcov Ústavného súdu SR, vieme identifikovať ako podmienku dosiahnutia určitého veku uchádzača o funkciu sudcu Ústavného súdu SR a určitej dĺžky a kvality praxe v právnickom povolaní tohto uchádzača. Zároveň sa v nasledujúcich riadkoch vrátíme i k potrebe otvorenosti procesu voľby kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR verejnosti.

Ad. Vek:

Podmienka dosiahnutia určitého veku pre kandidatúru na sudcu Ústavného súdu SR necieli na konkrétne číslo v živote kandidáta alebo na dovŕšenie určitého veku bez ohľadu na životný príbeh kandidáta. Dešifrujme, aký význam sa za ustanovením tejto podmienky skrýva.

Podstatou veku je plynutie času. Čas a jeho plynutie znamená cestu každého z nás poznávaním života a učením sa svetu. Môžeme na základe empirickej skúsenosti zovšeobecniť, že určitý súbor životných skúseností, dosiahnutého vzdelania a poskytnutého priestoru pre výkon praxe ospravedlňujú dôvodný predpoklad v odbornú a osobnostnú pripravenosť právnika pre výkon funkcie sudcu Ústavného súdu SR. Opäť na základe empirického sledovania a historickej skúsenosti vieme zovšeobecniť, že opísaný súbor atribútov je dosiahnuteľný vo väčšine prípadov a najpravdepodobnejšie od veku X. Následne je na politickom rozhodnutí legislatívy, či druhotným zovšeobecním upraví dosiahnutie tohto veku X, o ktorom sme empiricky zistili, že najpravdepodobnejšie postačuje na dostatočné vyformovanie odbornej kapacity a osobnostného rozmeru človeka, ako podmienku kandidatúry na sudcu Ústavného súdu SR, alebo dosiahnutie takej úrovne odbornosti a vyzretosti osobnosti kandidáta na sudcu Ústavného súdu bude overovať príslušný subjekt jednotlivo u každého kandidáta zvlášť bez pozitívneho legislatívneho upravenia podmienky dosiahnutia veku X u týchto kandidátov.

Predpokladom pripravenosti právnika stať sa sudcom Ústavného súdu SR nie je len formálne právnické vzdelanie a odpracovanie určitého počtu rokov v právnickom povolání. Esenciálnymi pre odbornú i osobnostnú pripravenosť právnika stať sa sudcom Ústavného súdu SR je aj konfrontácia s princípmi spravodlivosti nielen v praxi, ale aj v osobnom živote, osvojenie si pevnej a uváženej životnej filozofie, prekonanie niekoľkých životných milníkov, pestovanie otvorenosti mysle a kritického myslenia, disponovanie kapacitou pre abstraktné myslenie, dopriatie si stretu s mnohokrátymi názormi a vôľa počúvať ich a názory si vymieňať. Slovom, za odbornou i osobnostnou pripravenosťou právnika stať sa sudcom Ústavného súdu SR je aj súbor vonkajších okolností, ktoré právnika počas kariéry postretli, ako aj vnútorných (súkromných) aspektov života jednotlivca.

Z predložených uhlov pohľadu na úpravu podmienky dosiahnutia určitého veku X pre spôsobilosť právnika kandidovať na sudcu Ústavného súdu SR sa autori príspevku vyslovujú za alternatívu bez určenia konkrétneho veku ako podmienky pre kandidatúru na sudcu Ústavného súdu SR, t. j. podmienka dosiahnutia určitej úrovne odbornosti a vyzretosti osobnosti právnika pre spôsobilosť byť kandidátom, resp. sudcom Ústavného súdu SR, by bola na úrovni právnej normy ustanovená opisom podstaty toho, čo vek predstavuje (pozri vyššie) a naplnenie tejto podmienky by bola overovaná príslušným subjektom jednotlivo u každého kandidáta zvlášť. A tak vetu: „Za sudcu Ústavného súdu SR môže byť vymenovaný občan Slovenskej republiky, ktorý dosiahol vek 40 rokov.“, autori tohto článku a výhradne pre jeho účely nahradili extenzívnym opisom

podmienky pre kandidatúru na funkciu sudcu Ústavného súdu SR: „Za sudcu Ústavného súdu SR môže byť vymenovaný občan Slovenskej republiky, ktorého doterajší život, pri zohľadnení všetkých vonkajších okolností i vnútorných aspektov vzťahujúcich sa na jeho osobu, odôvodňuje v spojení so všeobecne uznanou empirickou skúsenosťou týkajúcou sa potenciálu dosiahnutia osobnostnej i odbornej kvalifikácie človeka na funkciu sudcu Ústavného súdu SR v určitej fáze života odôvodnene predpokladať, že funkciu sudcu Ústavného súdu SR bude vykonávať vysoko kvalifikovane, absolútne nezávisle a zodpovedne.“

Záverom k tejto časti odkazujeme na podmienky pre zvolenie za sudcu alebo generálneho advokáta Súdneho dvora Európskej únie. Podľa čl. 253 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie *„sudcovia a generálni advokáti Súdneho dvora sa vyberajú z osôb, ktoré poskytujú záruku úplnej nezávislosti a ktoré spĺňajú potrebné kvalifikačné predpoklady požadované v ich krajinách na obsadenie najvyšších sudcovských funkcií alebo sú uznávanými odborníkmi v oblasti práva“*. Aj z titulu takto reglementovaných podmienok sa v roku 2015 mohol stať generálnym advokátom Súdneho dvora Európskej únie elitný český právnik a expert na európske právo Michal Bobek vo veku 38 rokov⁵.

Ad. Prax:

Pri rozprave o stanovení podmienky určitej dĺžky a kvality praxe kandidáta na sudcu Ústavného súdu SR v právnickom povolaní, sa zdôrazňuje jednak samotný počet odpracovaných rokov a diskutuje sa, či by bolo užitočné zaviesť ako podmienku kandidatúry na sudcu Ústavného súdu SR absolvovanie určitej kvalifikačnej skúšky.

Čo sa týka dĺžky praxe (počet rokov) v právnickom povolaní, ústavodarca správne nerozlišuje, či ide o prax v advokácii alebo inom slobodnom právnickom povolaní, súdnictve, akademickej sfére alebo podnikovej sfére. Riadne (t. j. minimálne s pochopením) osvojenie si princípov aplikácie a výkladu práva, princípov spravodlivosti a ochrany demokratického právneho štátu a ľudských práv a slobôd nie je determinované oblasťou práva, v ktorej sa kandidát na sudcu Ústavného súdu SR počas svojej praxe pohyboval alebo ktorú vykonával. Preukázanie osvojenia si opísaných princípov je záležitosťou kvality procesu voľby kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR, ktorý na pôdoryse vyššie opísaného prístupu k voľbe kandidátov (pozri vyššie závery ku kategorickému imperatívu aktérov zapájaných do procesu voľky

⁵ Životopis Michala Bobka dostupný na stránke Súdneho dvora Európskej únie: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/rc4_170801/en/

kandidátov a menovania sudcov Ústavného súdu SR + podmienka veku v zmysle dosiahnutia požadovanej odbornej a osobnej pripravenosti) v spojení s otvorenosťou procesu voľby verejnosti (pozri nižšie) má vyselektovať takých kandidátov na funkciu sudcov Ústavného súdu SR, ktorí budú disponovať excelentnou erudíciou a nespochybniteľnými praktickými skúsenosťami.

K absolvovaniu určitej kvalifikačnej skúšky ako potenciálnej podmienke pre kandidatúru na sudcu Ústavného súdu SR zastávajú autori textu zdržanlivý až vlažný postoj. Sme toho presvedčení, že zloženie pléna Ústavného súdu SR by malo byť pestré. Zjednodušenie a obrazne povedané, v pléne i senátoch Ústavného súdu SR by mal znieť hlas tých najlepších s reálnou praxou s rozhodovaním sporov. Týmto by mali praktické premenné veci nasvietiť tí najlepší z praxe hájenia práva bez ohľadu na to, či sú alebo nie sú držiteľmi niektorej z odborných právnických skúšok. Teoretické východiská, analýzy, kritický pohľad, provokovanie mysle a argumentačnú „vojnu“ prinesú tí najlepší z akademickej a vedeckej obce.

Inak povedané, plénum Ústavného súdu SR by v ideálnom svete či platónskom nebi tvorili kariérni sudcovia (resp. právnici so skúsenosťami s rozhodovaním sporov), právnici z praxe (advokácia, iné slobodné právnické povolania, tretí sektor, korporátna sféra a pod.) a akademici (pôsobiaci na univerzitách, vedeckých inštitúciách a pod.).

Zložitou najmä z pohľadu dôveryhodnosti je otázka kandidatúry aktívnych politikov (predstaviťov exekutívy štátu alebo pôsobiacich v zastupiteľskom orgáne verejnej moci na základe volieb) na funkciu sudcu Ústavného súdu SR. Každopádne neakceptovateľnou v demokratickej slobodnej spoločnosti je kandidatúra politika (samozrejme aj ktoréhokoľvek iného právnika), ktorý sa v minulosti svojou činnosťou alebo angažovanosťou podieľal na udržiavaní alebo presadzovaní neslobodného totalitného a zločineckého režimu, t. j. ktorý bol aktívne politicky činný pred novembrom 1989. Je nehodné, aby ústavnosť v zmysle slobody, demokracie a ľudských práv a slobôd aktívne ochraňoval v slobodnom demokratickom právnom štáte na najvyššej súdnej úrovni ten, ktorý v minulosti (z rôznych pohnútok) v rámci zločineckého režimu aktívne participoval na presadzovaní antitézy slobody a demokracie a na potláčaní alebo porušovaní ľudských práv a slobôd. Keď by aj o nič iné (napr. charakter či sebareflexiu takéhoto kandidáta), ide minimálne v očiach občianskej spoločnosti a verejnosti o symboliku či étos (t. j. aj personálneho odstrihnutia sa od totalitného zločineckého režimu) a už spomínanú dôveryhodnosť ústavného súdnictva.

Čo sa týka politikov bez opísanej minulosti a ich aktívneho prechádzania na Ústavný súd SR do funkcie ústavného sudcu priamo

z politickej funkcie, nemožno to apriórne neakceptovať, avšak takýto kandidát by okrem vyššie rozpísaných podmienok pre kandidatúru mal práve v procese voľby detailne odpovedať pred verejnosťou na otázky spojené s jeho politickou angažovanosťou, politickými vzťahmi a zárukami jeho neovplyvniteľnosti zo strany politickej moci pro futuro. Samozrejmou musí byť, že tá časť praxe takéhoto kandidáta spočívajúca v politickej kariére/činnosti (konkrétne pôsobenie ako člen vlády Slovenskej republiky, ako prezident alebo ako poslanec Národnej rady Slovenskej republiky) nie je možné z titulu zásadného až definujúceho politického obsahu tejto činnosti započítať ako prax v právnickom povolání.

Ad. Otvorenosť procesu voľby:

Ruka v ruke so zvýšením politickej kultúry ide aj transparentnenie procesu výberu kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR. Dôležité podľa mienky autorov tohto príspevku je otvoriť voľbu verejnosti.

Spôsob, ako zrealizovať posilnenie kontroly procesu voľby kandidátov a menovania sudcov Ústavného súdu SR, je v prvom rade vytvorenie väčšieho časového priestoru v procese voľby pre komplexné vypočúvanie kandidátov. Príkladom môže byť stanovenie minimálneho počtu týždňov až mesiacov, počas ktorých musia byť verejne dostupné informácie o kandidátovi.

Ďalším nástrojom transparentnenia procesu výberu kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR je stanovenie opakovaného vypočutia kandidáta pred viacerými (odbornými) komisiami. Okrem Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky by do procesu vypočúvania kandidáta pristupovali následne odborné komisie zložené zo zástupcov odbornej verejnosti – tretieho sektora, akademickej obce, profesijných organizácií, médií a pod., prostredníctvom ktorých by aj laická verejnosť mala možnosť (napr. inštitútom obdobným ako je hromadná pripomienka a pod.) osloviť konkrétneho kandidáta s konkrétnou pripomienkou alebo otázkou. V nadväznosti na vypočutie kandidáta by odborné komisie zaujali odporúčacie stanovisko adresované orgánu verejnej moci oprávnenému zvoliť kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR, príp. oprávnenému menovať sudcov Ústavného súdu SR.

Za nevyhnutné pokladajú autori aj otvorenie procesu voľby verejnosti povinným zverejňovaním podrobných životopisov kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR, publikovaných prác, odpočtu doterajšej kariéry či motivačných listov. Vypočúvanie kandidátov v jednotlivých vyššie opísaných komisiách musí byť verejné a verejne prenášané, napr. prostredníctvom audiovizuálnej služby samotných komisií alebo médií.

Akokoľvek, pokiaľ spoločne nevynaložíme úsilie o zvýšenie politickej kultúry na Slovensku v jej komplexnosti a pokiaľ sa neotvorí proces voľby kandidátov a menovania sudcov Ústavného súdu SR verejnosti, možno očakávať, že o niekoľko rokov sa opäť vyskytne potreba zmeny systému voľby kandidátov a menovania sudcov Ústavného súdu SR. Uvedomujeme si, že ani kontrola a dohľad zo strany verejnosti nie je liekom, ale verejnosť, médiá a kultúrna obec dokážu formovať i politické myslenie a politickú kultúru aktérov verejného života, a predsaden je to pre samotnú demokraciu prístup zdravší, ako každých 25 rokov meniť „zhora“ systém voľby.

Thurgood Marshall

Plynulo prechádzajúc od všeobecného ku konkrétnemu, pokúsme sa adresátom týchto riadkov ponúknuť pozitívny príklad toho, čo je predmetom tohto pojednania.

História si pamätá alebo bude pamätať ústavných sudcov, ktorí stáli pri transformačných procesoch a ktorých rozhodnutia svojou váhou menili politické smerovanie krajiny (napr. John Marshall alebo Earl Warren), taktiež ústavných sudcov, ktorých brilantné myslenie formovalo právne teórie (napr. Louis Brandeis alebo Oliver Wendell Holmes Jr.), ale aj ústavných sudcov, ktorí vynikali právnou argumentáciou a znalosťami práva (napr. Aharon Barak alebo Antonin Scalia) alebo ktorí právo povýšili na umenie (napr. Bernhard Schlink).

Nie je nevyhnutné za vzor ústavného sudcu ponúkať čitateľovi práve predstavené mená ťažkého kalibru. Opíšme však príbeh ústavného sudcu, ktorý bol svojou prácou možno nenápadný, ale jeho profesijný i osobnostný rozmer môže byť príkladom a inšpiráciou pre generácie ústavných právnikov i (a práve) v dnešných časoch.

Thurgood Marshall sa narodil 2. júla 1908 v Baltimore, štát Maryland, Spojené štáty Americké. Po absolvovaní práv mu bolo dopriate otvorenie súkromnej praxe v Baltimore. Láska k slobode a záujem prispieť svojimi schopnosťami k posilneniu ochrany práv a slobôd ho viedli k vstupu do združenia National Association for the Advancement of Colored People (NAACP). Veci verejné neboli T. Marshallovi ľahostajné a o slobodnejšiu krajinu, ktorá rešpektuje a chráni práva všetkých občanov, začal neskromne s odvahou bojovať priamo na úrovni najvyššej – ako právny zástupca organizácie na ochranu občianskych práv (menovite NAACP Legal Defense and Educational Fund) v sporoch pred Najvyšším súdom Spojených štátov Amerických. Thurgood Marshall vyhral 29 z 32 sporov, ktoré pred Najvyšším súdom Spojených štátov Amerických ako právny zástupca viedol. Dotknime sa toho najzásadnejšieho z nich.

V rokoch 1952 – 1954 sa o téme rasovej segregácie v americkej spoločnosti začalo pomerne nahlas hovoriť a vec sa stala vecou verejného diskurzu. Rasovú segregáciu bolo v tom čase v Spojených štátoch Amerických najcitelnejšie badať v školstve pri prípadoch oddelených tried či škôl pre rôzne rasové skupiny žiakov alebo študentov. Najvyšší súd Spojených štátov Amerických 17. mája 1954 v prípade *Brown v. Board of Education*⁶ rozhodol, že zákony štátov upravujúce separované verejné školy pre bielych a afroamerických študentov (napríklad v 17 štátoch Spojených štátov Amerických v zmysle zákonov bola pred rozhodnutím Najvyššieho súdu Spojených štátov Amerických rasová segregácia v školstve povinná) sú protiústavné a sú v rozpore so zásadou rovnakej ochrany. Žalobcom v tomto prípade bolo 13 rodičov 20 detí z Topeky zastúpených (združených) v NAACP Topeka a právnym zástupcom vystupujúcim a argumentujúcim pred súdom nebol nik iný ako Thurgood Marshall. Argumentácia Thurgood Marshalla v tomto prípade sa stala pre svoju prepracovanosť a technickú i obsahovú brilantnosť pamätnou. Schopnosť účinne a trefne argumentovať pripisoval sám Thurgood Marshall výchove zo strany otca a pravidelným večerným debatám v rodine: „*Otec mi nikdy nepovedal, že chce mať zo mňa právnika, ale inšpiroval ma k tomuto kroku. Učinil tak učením ma argumentácie, spochybňovaním mojej logiky v každom bode a vyzývaním ma k dokázaniu každého vyhlásenia, ktoré som urobil.*“⁷

Thurgood Marshall sa 30. augusta 1967 stal historicky prvým afroamerickým sudcom Najvyššieho súdu Spojených štátov Amerických. Počas svojho pôsobenia v talári sudcu Najvyššieho súdu Spojených štátov Amerických bol neochvejným proponentom individuálnych subjektívnych práv a presvedčeným odporcom trestu smrti.

Slnecný štát

Rodíte sa nepopísaný. Osvojíte si hodnoty, ktoré neskôr považujete za dôležité nielen v súkromnom živote, ale aj v praxi či verejnej službe: byť sám zodpovedný za svoj život, myslieť kriticky, pamätať na ľudskosť a česťnosť, pomáhať nezištne, vynakladať energiu a zažiť bolesť pri snahe byť ctihodným občanom a človekom, nevzdávať sa pri prvej facke od života, nenechať sa premôcť závisťou, úspech iných nech je motiváciou, cítiť, že sloboda je vždy nedostatkový tovar a cenou za ňu je boj o jej ochranu, že férovosť a integrita oslobodzujú a doprajú schopnosť hľadiť najbližším i v zrkadle samému sebe priamo do očí.

⁶ *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954).

⁷ BALL, H.: *A Defiant Life: Thurgood Marshall & the Persistence of Racism in America*. New York: Crown Publishers, 1998. p. 17.

Dospievate, formuje sa vaša osobnosť, ste plný ideálov – tých malých i veľkých, vznešených aj tých ordinárnych, každodenných. Túžite byť dobrým partnerom a rodičom, byť úspešný v tom, čo profesijne vykonávate. Máte vôľu prispieť svojim životom k prosperite komunity, občianskej spoločnosti, štátu či ľudí, ktorí v ňom žijú, záleží vám na ochrane slobody. Takých ako ste vy je niekoľko, nie vždy sa vám v živote cesty skrížia. Ak áno, je to zväčša dočasná „známosť“. Tú chvíľu chcete naplno využiť, máte možnosť svoje ideály ako mikrokomunita realizovať a pracovať na dosiahnutí výsledkov, ktoré majú pre vás a pre spoločnosť význam. Máte možnosť zanechať stopu v pozitívnom slova zmysle.

Dospeli ste. Do vášho bytia sa vkráda strach. Strach z toho, že sa ocitnete v spoločnosti, kde vám moc a jej činy ukroja zo slobody, moc a jej činy zmenia vaše okolie na neobývateľné miesto, polárnu krajinu. Nechcete sa zmieriť s predstavou, že raz cnosťou nebude slušnosť, poctivosť, humánnosť, ľudskosť a nebudú platiť pravidlá – tak písané, ako aj nepísané, právne ani morálne. Nedokážete pripustiť, že spoločnosti (na akejkoľvek úrovni) bude vládnuť neférovosť, sebeckosť, arogancia a porušovanie pravidiel. Nechcete byť obklopený ľuďmi, ktorý kritické myslenie nestretol ani ako slovné spojenie napísané na papieri. Národom, ktorý sa nepoučil z chýb druhých a ani z tých vlastných, ktorý sa nechá lacno vystrašiť, ľuďmi, ktorí tlieškajú neslobode a stavajú jej pamätníky, ktorí sú radi klamaní a zverujú moc do rúk tým, ktorí si už nielen myslia, ale sa aj správajú tak, že „môžu všetko“.

Máte však stále vznešené ideály a mikroprostredie, kde ich viete presadzovať. Vstávate každé ráno, aby ste bojovali za slobodu, spravodlivosť a slušnosť. Spolu okolo seba vytvárate bublinu, priestor pozitívnej deviácie. Tá bublina je váš ostrov slobody, nádej a zároveň vaše väzenie.

Žijete v Slniečnom štáte, kde na konci dňa práve na základe vášho života, vernosti vašim ideálom, poctivej práce a rozmeru a formátu osobnosti sa vám dostáva pocty byť ústavným sudcom. Všetko to, na čom vám i slobodnej spoločnosti záleží, chránite z prvej línie.

Rodíte sa aj VY, ktorým sa nedostalo vstúpenia morálnych a etických hodnôt, hodnôt ľudskosti a slušnosti. Nenapĺňajú VÁS ideály. Túžite však už od dospievania „raz to všetkým ukázať“. Cieľom je podieľať sa na moci, v rámci ktorejkoľvek z jej zložiek, tej pravej moci so všetkými výhodami, ktoré vo VAŠEJ krajine moc so sebou prináša. Ste TÍ s pokrývkavajúcou hodnotovou výbavou. Ste presvedčení, že ľud ocení VAŠE zámery. Žijete v utkvalej predstave, že ste odrazom stavu spoločnosti, že predsa práve VÁS musí mať spoločnosť v úcte. Bonusom je, že VÁS osobne to nič nestojí, doslova. Uvažujete, že moc bude VAŠIM nástrojom, že si prispôsobíte pravidlá, ohnete ich alebo ich rovno

nedodržíte. Neprehovára k VÁM svedomie, nenecháte sa jeho hlasom rušiť. Ste hrubí, konšpirační, útoční, bez sebareflexie, bez citu pre spravodlivosť, bez úcty k slobode, bez rešpektu k pravidlám, a to verejne, keďže ste sami seba presvedčili, že VÁM do rytmu spoluobčania aplaudujú. Samozrejme, cieľom sú i verejné dobrá, s mocou rastie chuť a súvisí právo rozhodovania, tak prečo si nedopriať. Ste chorobne a nevyliciteľne mocibažní. Nadobudnete presvedčenie, že azda „môžete všetko“. Nezohľadňujete, že raz, keď sa odoberiete z verejného priestoru zadným vchodom, ostane po VÁS okypená sloboda, pokrivená spravodlivosť a traumatizovaná krajina, že prevládne dezilúzia a bezmocnosť. Nezáleží VÁM na tom, že ľudia, ktorí majú ideály, po VÁS v krajine nezostanú, odídu alebo budú odídenci. Neponímate, že VAŠIMI činmi a rozhodnutiami ničíte ako rakovina všetko vitálne v spoločnosti. ... Našťastie, žijeme v Slniečnom štáte, a takí ako VY, sa k moci, ku ktorejkoľvek z jej zložiek, z vôle jej nositeľov alebo prostredníctvom procesu voľby a menovania nikdy nedostanú.

Použitá literatúra:

1. BALL, H.: *A Defiant Life: Thurgood Marshall & the Persistence of Racism in America*. New York: Crown Publishers, 1998. 428 p. ISBN 978-0-517-59931-0.
2. CAMPANELLA, T.: *The City of the Sun*. A Poetical Dialogue between a Grandmaster of the Knights Hospitallers and a Genoese Sea-Captain, his guest. South Australia: The University of Adelaide, 2014. Dostupné online: <https://ebooks.adelaide.edu.au/c/campanella/tommaso/c18c/>

Variácie demokracie v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky v treťom funkčnom období: Prípadová štúdia kreačných právomocí hlavy štátu¹

Max Steuer, M.A.

Univerzita Komenského v Bratislave, Filozofická fakulta, Katedra politológie

Abstrakt

Tento príspevok presúva pozornosť z perspektívy ústavných súdov ako "ochrancov ústavy", prípadne "ochrancov ústavnosti" na ústavné súdy ako "ochrancov demokracie". Dôvody pre tento posun identifikuje vo vnímaní verejnej úlohy ústavných súdov v demokratickom inštitucionálnom systéme, ktoré môže ovplyvniť ich kapacitu tento systém ovplyvniť a ktorý je základom rozsiahlejšej výskumnej agendy. Ako príklad, ako možno túto otázku skúmať, aplikuje chápanie demokracie predstavené celosvetovým projektom „Varieties of Democracy“ („Variácie demokracie“), ktoré síce nie je špecificky zamerané na skúmanie úlohy ústavných súdov v politickom režime, ale môže poskytnúť prvotný pohľad na ich uvažovanie o demokracii v konkrétnych prípadoch. Následne prezentuje interpretáciu „variácií“ demokracie vo výbere z verejne väčšmi diskutovaných rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky v treťom funkčnom období (pokrývajúc obdobie od roku 2007 do roku 2017). Analýzu zakončuje diskusia o širšej výskumnej agende, ktorú možno identifikovať po odhalení ústredného postavenia konceptu demokracie v porovnaní so súvisiacimi ústavnými princípmi pri uvažovaní o úlohe centralizovaných ústavných súdov.

Abstract

This contribution shifts the attention from constitutional courts as 'guardians of the constitution' to 'guardians of democracy'. It explains the

¹ Príspevok vznikol s podporou Grantu Univerzity Komenského č. 398/2018 („Spravodlivosť a ústavné súdnictvo v strednej Európe“) a predstavuje vybrané východiská a prvky rozsiahlejšej výskumnej agendy, ktorou sa autor zaoberá. Nemožno ho teda považovať za vyčerpávajúcu odpoveď na otázku, či bol Ústavný súd SR v treťom funkčnom období „ochrancom demokracie“ alebo nie. Ďalšie čiastkové výsledky výskumu autora sú dostupné napríklad v konferenčnom príspevku STEUER, M.: *Constitutional Courts as Guardians of Democracy? Conceptualization and Empirical Application on the Case of Slovakia*. IPSA World Congress, 2018, online <https://www.ipsa.org/sites/default/files/ipsa-events/wc2018/papers/paper-102475-2018-07-08t173323-0400.pdf> (cit. 23.10.2018).

need for the shifting perspective by the public role of constitutional courts in the democratic institutional system, which arguably affect their capacity to influence it, and presents the fundamentals of a broader research agenda. To do so, it applies an example of a more systematic understanding of democracy, that of the 'Varieties of Democracy' project, which, while not tailored to the constitutional courts' role in the political regime, can shed light on their thinking about democracy in specific cases. Subsequently, it presents the interpretations ('varieties') of democracy in a selection of the more well-known cases of the 'third Slovak Constitutional Court' (covering the period from 2007 to 2017). The analysis concludes by discussing the broader research agenda that emerges once the need for a more central role of democracy as opposed to other related constitutional principles when thinking about the role of centralized constitutional courts is established.

Úvod

V roku 2018 sa blíži sté výročie prvej dôslednej právnej úpravy, ktorá umožnila existenciu súdneho orgánu preskúmavajúceho ústavnosť legislatívy. Centralizované ústavné súdnictvo je dnes neraz nazývané „kelsenovské“, podľa Hansa Kelsena, ktorý obhajoval existenciu „strážcu ústavy“ v konfrontácii s Carlom Schmittom.² Práve perspektíva strážcu, resp. „ochrancu“ ústavnosti, zdá sa, získala prevahu v pohľade na úlohu ústavného súdu (minimálne) v demokratickom politickom režime.³ Čo však znamená „strážiť ústavu“? Táto otázka sa z veľkej miery prestala klásť v súčasnej konštitucionalistike a dokonca aj v politickej vede, aspoň v miere, v akej behavioristická paradigma⁴ dominuje v politologických prístupoch. Zodpovedať ju (pre potreby tohto príspevku) dokáže sám Hans Kelsen, ak pozornosť upriamime na jeho dielo analyzujúce podstatu

² Viď KELSEN, H. – SCHMITT, C. (prel. VINX, L.): *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

³ Otázka, ktorou sa tento príspevok nezaoberá, je, či ústavný súd pôsobiaci v režime, v ktorom ústava neumožňuje jeho demokratickú interpretáciu (napr. preto, lebo zakotvuje vedúcu úlohu jednej politickej strany v spoločnosti), má povinnosť „strážiť ústavu“. Kým však takáto otázka predstavuje teoretickú výzvu, empiricky býva bezpredmetná, pretože v systéme s vedúcou úlohou jednej politickej strany ťažko predpokladať, že by ústavný súd dokázal pôsobiť hoci len do istej miery nezávisle od záujmov tejto strany, nech sú akékoľvek.

⁴ V prípadoch skúmania súdov ide najmä o tzv. postojový model („attitudinal model“), ktorý (zjednodušene) predpokladá, že rozhodnutia súdov sú výsledkom strategických, prípadne ideologických kalkulácií jeho sudcov. Viď MAVEETY, N. (ed.): *The Pioneers of Judicial Behavior*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

a význam demokracie. Je to práve demokracia, ktorá je kľúčovým obsahom ústavy, spájajúcim ďalšie piliere (ľudské práva, právny štát). Väčšiu pozornosť sa teda žiada upriamiť na potenciál a realitu ústavného súdu ako ochrancu demokracie, a tým, pochopiteľne, aj ochrancu demokratickej ústavy.⁵

Vychádzajúc z tejto diskusie, cieľom tohto príspevku je načrtnúť základné východiská rámca pre zmenu perspektívy pri analýze rozhodovania centralizovaných ústavných súdov zo „strážcu ústavnosti“ na „strážcu demokracie“ a následne túto perspektívu aplikovať na vybrané prípady rozhodovania Ústavného súdu Slovenskej republiky (SR) v treťom funkčnom období, týkajúce sa kreačných právomocí hlavy štátu. Z dôvodu obmedzeného rozsahu a záberu príspevkov nemá ambíciu o komplexnú analýzu tejto otázky, ale skôr o vyzdvihnutie niektorých (zväčša) všeobecne známych rozhodnutí Ústavného súdu SR z doteraz prevažne opomínanej perspektívy, ktorá je relevantná pre centralizované ústavné súdy vo všeobecnosti.

Demokracia ako kľúčový koncept ústavného súdnictva

Termín „variácie demokracie“ (V-Dem) je názvom jedného zo súčasných najkomplexnejších globálnych meraní demokracie koordinovaného zo švédskeho Göteborgu. Na rozdiel od obdobných indexov ako Freedom House alebo The Economist Intelligence Unit, V-Dem aplikuje multidimenzionálny pohľad na demokraciu, ktorý sa opiera o jej viaceré teórie. Konkrétne, V-Dem uvádza volebnú, väčšinovú, liberálnu, konsenzuálnu, participatívnu, deliberatívnu a egalitársku demokraciu v nadväznosti na konštatovanie, že dnes jediným konsenzom o tom, čo demokracia zahŕňa, je vláda ľudu (pričom podoba tejto vlády je

⁵ Kelsen sa k tomuto záveru dopracúva cez naplnenie inak „z podstaty kontroverzného“ konceptu demokracie konkrétnym obsahom, ktorý zahŕňa „individuálne politické práva, parlamentarizmus, vládu väčšiny, proporčné zastúpenie a kľúčovú úlohu pre politické strany ako aj pre celkovú ústavnú štruktúru stanovujúcu špecifické limity na demokratický výkon štátnej moci“. URBINATI, N. – INVERNIZZI ACCETTI, C.: Editor's Introduction. In: KELSEN, H. (prel. GRAF, B.): *The Essence and Value of Democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2013, s. 19. K demokracii ako „z podstaty kontroverznému“ („essentially contested“) konceptu vid' CARTLEDGE, P.: *Democracy: A Life*. Oxford: Oxford University Press, 2018, s. 13; CRICK, B.: *Democracy: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 1; COLLIER, D. – LEVITSKY, S.: Conceptual Hierarchies in Comparative Research: The Case of Democracy. In: COLLIER, D. – GERRING, J. (eds.): *Concepts & Method in Social Science: The Tradition of Giovanni Sartori*. New York: Routledge, 2009, s. 273.

tiež predmetom diskusie).⁶ Vláda ľudu stotožnená s vládou väčšiny je potom podstatou minimalistickej (volebnej) koncepcie demokracie, ktorá s istým zveličením reprezentuje na Slovensku známe „vyhraj voľby a môžeš všetko“ s dodatkom „okrem manipulácie volebnými pravidlami“.

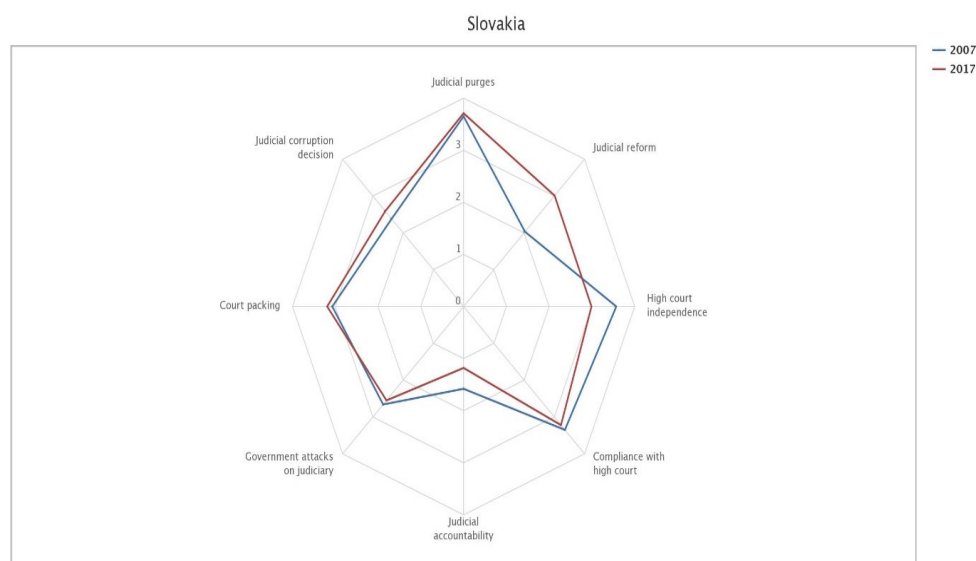
Minimalistické koncepcie demokracie sú však nedostatočné pre pochopenie, čím sa demokracie od seba odlišujú.⁷ Krajiny s veľmi odlišným historickým a spoločenským vývojom sú radené do rovnakých kategórií pri uplatnení volebných, či dokonca aj väčšinových alebo minimálnych liberálnych kritérií. Preto sa V-Dem opiera o komplexnejšie posúdenie, avšak iba s obmedzeným dôrazom kladeným na špecifiká súdneho rozhodovania. Východiská dimenzie súdnej moci sú založené na liberálnej demokracii, kde ústavnosť predstavuje obmedzenia kladené na väčšinové rozhodovanie v klasickom chápaní,⁸ a nevenujú sa ďalším koncepciám demokracie, ktoré takisto predpokladajú určitú úlohu pre súdne rozhodovanie.⁹

⁶ COPPEDGE, M. et al.: *Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach*. Perspectives on Politics, 9, 2011, č. 2, s. 247–67.

⁷ MUNCK, G. L. – VERKUILEN, J.: *Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices*. Comparative Political Studies, 35, 2002, č. 1 s. 5–34.

⁸ Toto chápanie je zhrnuté napríklad v medzinárodne uznávanej učebnici bývalého podpredsedu Európskeho súdu pre ľudské práva v Štrasburgu. SAJÓ, A.: *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*. Budapest: CEU Press, 1999. Pre väčšmi prierezový pohľad na postavenie ústavných súdov viď SAJÓ, A. – UITZ, R.: *The Constitution of Freedom: An Introduction to Legal Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 326–71.

⁹ K úlohe ústavných súdov z perspektívy deliberatívnej demokracie viď MENDES, C.: *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2014. Komplexný prístup k úlohe ústavných súdov v demokracii v súčasnej literatúre chýba.



Graf: Indikátory explicitne zahrňajúce ústavné súdnictvo ako súčasť dimenzie „Súdna moc“ v súbore dát V-Dem pre SR: porovnanie hodnôt pre rok 2007 a 2017.¹⁰ Pre Ústavný súd SR sú osobitne dôležité indikátory nezávislosť ústavného súdu („high court independence“), kde bol zaznamenaný mierny pokles v porovnaní týchto dvoch rokov, a rešpektovanie rozhodnutí ústavného súdu („compliance with high court“), kde za desaťročné obdobie nedošlo k merateľným zmenám.

Čo znamená, ak je centralizovaný ústavný súd „ochrancom ústavnosti“ resp. „ochrancom ústavy“? Konvenčne sa predpokladá, že mu tým vzniká povinnosť dohliadať na uplatňovanie súboru princípov zakotvených v ústave. Absencia jasných prepojení medzi týmito princípmi v spojitosti s relatívnou vzdialenosťou pojmu „ochrana ústavnosti“ širšej verejnosti však vytvára situáciu, v ktorej je skutočný potenciál ústavného súdu prispievať k demokratickému režimu obmedzený. Postavenie demokracie do centra pozornosti v jej komplexnejšom chápaní (napríklad, hoci nie nevyhnutne, cez dimenzie, ktoré využíva V-Dem) znižuje riziko takéhoto opomenutia.

Námietkou voči tomuto prístupu však môže byť „zveličovanie“ toho, čo má Ústavný súd v demokracii robiť. Typická výhrada sa opiera o logiku

¹⁰ COPPEDGE, M. et al.: *V-Dem Dataset V8*. Rochester: Social Science Research Network, 2018. Online: <https://papers.ssrn.com/abstract=3172819> (cit. 23.10.2018). Graf vznikol s využitím analytického nástroja dostupného na <https://www.v-dem.net/en/analysis/analysis/> (cit. 23.10.2018).

„protiväčšinovej dilemy“ (countermajoritarian difficulty), ktorej ústavné súdy čelia a podľa ktorej¹¹ ústavné súdy nie sú založené na väčšinovom princípe, a teda ich legitimita v porovnaní s legitimitou iných zložiek moci (legislatíva, exekutíva) je obmedzená. Zdrojom tejto námietky je však práve pohľad, ktorý za ústrednú súčasť demokracie („vlády ľudu“) považuje väčšinový princíp, a nie, napríklad, princíp pluralizmu, prípadne, ako to nazval Ronald Dworkin, partnerstva medzi rovnými.¹² Súčasná konštitucionalistika preukazuje, že takýto pohľad je príliš zužujúci, a nereflektuje na možný významný prínos ústavných súdov pre demokraciu (chápanú nie iba optikou väčšiny) a jej kvalitu. Konkrétne, ústavné súdy môžu zohrávať dôležitú úlohu pri všetkých fázach demokratickej konsolidácie, počnúc stanovením presnejších „pravidiel hry“ pre ostatných politických aktérov, než to umožňujú často všeobecné ustanovenia v ústave.¹³ Zároveň, ústavné súdy minimálne v niektorých prípadoch dokážu lepšie reflektovať verejný záujem¹⁴ a obmedziť zlyhania rozhodovania parlamentnej väčšiny v súlade s vôľou ľudu ako širšieho celku, čím *de facto* podporujú väčšinové spoločenské preferencie.¹⁵ Nasledujúca časť príspevku sa opiera o toto chápanie ústavného súdnictva pri analýze vybraných rozhodnutí Ústavného súdu SR.

Demokracia v rozhodovaní Ústavného súdu SR v rokoch 2007-2017: Prípady kreačných právomocí hlavy štátu

Výber vzorky analyzovanej judikatúry zo širšieho celku je výzvou pri skúmaní každého súdu a v závislosti od kritérií výberu je potrebné upozorniť na obmedzenia, ktoré z neho vyplývajú.¹⁶ Prípady skúmané

¹¹ Aspoň podľa jednej interpretácie, pre alternatívne chápania protiväčšinovej dilemy vid' BASSOK, O.: *The Two Countermajoritarian Difficulties*. Saint Louis University Public Law Review, 31, 2012, s. 333-382.

¹² DWORKIN, R.: *Justice for Hedgehogs*. Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 2011, s., 5-6.

¹³ KNEIP, S.: The Impact of the German Federal Constitutional Court on the Consolidation and Quality of Democracy. In: ROGOWSKI, R. – GAWRON, T. (eds.): *Constitutional Courts in Comparison: The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court*. Second Edition. New York: Berghahn Books, 2016, s. 262-65.

¹⁴ SCHEPPELE, K. L.: Democracy by Judiciary. Or, Why Courts Can Be More Democratic than Parliaments. In: CZARNOTA, A. – KRYGIER, M. – SADURSKI, W. (eds.): *Rethinking the Rule of Law After Communism*. Budapest: Central European University Press, 2005, s. 25-26.

¹⁵ Vid' BRICKER, B.: *Visions of Judicial Review: A Comparative Examination of Courts and Policy in Democracies*. Colchester: ECPR Press, 2015.

¹⁶ Vid' LAŠTIC, E. – STEUER, M. The Slovak Constitutional Court: The Third Legislator? In: PÓCZA, K. (ed.): *Constitutional Politics and the Judiciary: Decision-Making in Central and Eastern Europe*. London: Routledge, 2019 (v tlači), s. 198-204.

v tomto príspevku v žiadnom prípade nepodávajú úplný obraz o „variáciách demokracie“ v desaťročnej etape rozhodovania Ústavného súdu SR. Na obmedzenom priestore sa venujú jednému v tomto období verejne a aj v právnickej obci výraznejšie diskutovanému súboru prípadov týkajúcich sa kreačných právomocí prezidenta republiky. Na základe predstavenej metodológie je však možné realizovať analýzu väčšej vzorky, prípadne s menšími úpravami celej populácie prípadov.

Súčasťou vzorky sú dve rozhodnutia o výklade Ústavy SR (PL. ÚS 4/2012 – uznesenie o výklade vo veci menovania generálneho prokurátora, PL. ÚS 45/2015 – uznesenie o odmietnutí žiadosti o výklad prezidentských právomocí vo veci menovania sudcov Ústavného súdu) a tri individuálne sťažnosti podľa na porušenie práva na prístup k verejným funkciám (I. ÚS 397/2014 – sťažnosť neúspešného kandidáta na generálneho prokurátora; III. ÚS 571/2014, I. ÚS 575/2016 – sťažnosti niektorých nevymenovaných kandidátov na sudcov Ústavného súdu). Hoci tento zoznam nevyčerpáva všetky rozhodnutia dotýkajúce sa kreačných právomocí hlavy štátu (napr. rozhodnutie II. ÚS 298/2015),¹⁷ pokrýva väčšinu z nich, ktoré zároveň obsahujú odkazy na princíp demokracie, prípadne „demokratickosti“.¹⁸

PL. ÚS 4/2012

Väčšinové stanovisko predstavuje chápanie dvoch princípov Ústavy SR v tomto kontexte: princípov demokratického a právneho štátu (s. 17). Demokratický štát pritom na rovnakom mieste vysvetľuje ako taký, v ktorom „[sa] výkon štátnej moci musí vždy opierať o demokratickú legitimitu“ (ibid.) a tá vzápätí vyplýva z vôle väčšiny vyjadrenej vo voľbách priamo alebo prostredníctvom zástupcov. Toto chápanie rozhodnutie následne preberá pri zdôvodnení, prečo priamo volená hlava štátu nemôže preskúmať iba splnenie zákonom daných kritérií kandidátom, ktorého mu predloží Národná rada SR. V konečnom dôsledku však Ústavný súd SR posilňuje aj svoju vlastnú úlohu tým, že zakazuje „svojvoľné“ dôvody

¹⁷ DRGONEC, J.: *Ústavné právo hmotné*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 361.

¹⁸ Tento príspevok nerozlišuje medzi odkazmi na „demokraciu“ a iné fenomény s adjektívom „demokratický“; kladie ich na rovnakú úroveň. Možno však argumentovať, že odkaz na substantívum (demokracia) má väčšiu relevantnosť než pridanie adjektíva (demokratický) k inému termínu, napríklad „demokratický právny štát“, „demokratická legitimita“. V takomto spojení totiž prídavné meno iba špecifikuje iný termín (napríklad demokratická alebo sociologická legitimita nie je totožná s morálnou, prípadne legálnou legitimitou, porov. analýzu troch druhov legitimacy podľa FALLON, R. H.: *Law and Legitimacy in the Supreme Court*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2018, s. 20–46).

odmietnutia kandidáta (pričom je zrejmé, že či sú dôvody v konkrétnom prípade svojvoľné, musí nakoniec posúdiť Ústavný súd). Prezident republiky musí zároveň dôvody odmietnutia zverejniť ako súčasť „transparentnosti výkonu štátnej moci, resp. princípu verejnej kontrolovateľnosti štátnej moci občanmi“, ktorá je taktiež prepojená s princípom demokratického štátu (s. 23). Vo väčšinovom stanovisku teda nachádzame stopy liberálnej demokracie (odkaz na deľbu moci), volebnej demokracie (prepojenie demokratickej legitimacy s voľbou väčšiny, nie s konsenzom) a aj deliberatívnej demokracie (požiadavka predloženia dôvodov nevymenovania do verejnej diskusie a zároveň vysoký potenciál zapojenia Ústavného súdu ako arbitra pre zhodnotenie prípadnej „svojvoľnosti“ rozhodnutia prezidenta republiky o nevymenovaní kandidáta).

Doplňujúce stanovisko predsedníčky Ústavného súdu SR Ivetty Macejkovej k odôvodneniu väčšinového rozhodnutia väčšmi akcentuje demokratickú legitimitu priamo zvoleného prezidenta (opierajúcu sa o volebnú koncepciu demokracie s dôrazom na vládu väčšiny) a ponúka širší presah na demokraciu v zmysle politického režimu, keď uvádza, že „v žiadnom prípade nemožno tvrdiť, že Slovenská republika predstavuje ideálny model parlamentnej demokracie so slabým postavením prezidenta“ (s. 6).

Spoločné odlišné stanovisko sudcov Jána Lubyho a Ladislava Orosza odkazuje na demokraciu v dvoch formách. V prvom prípade volebnú demokraciu využíva odlišne od väčšinového stanoviska poukázaním na potrebu demokratickej legitimacy *generálneho prokurátora*, nielen hlavy štátu. Z toho potom odvodzuje nutnosť rozhodnutia hlavy štátu o kandidátovi predloženom Národnou radou SR „bez zbytočného odkladu“, nie iba „v primeranej lehote“, ako to uvádza záväzný väčšinový výklad (s. 4-5). V druhej forme je prítomný odkaz na deliberatívnu demokraciu podporou požiadavky zverejnenia dôvodov nevymenovania uvedenej vo väčšinovom rozhodnutí (s. 13).

Iba jediné z odlišných stanovísk explicitne (a s odvolaním sa na Hansa Kelsena) v tomto prípade predstavuje partnerskú (konsenzuálnu) koncepciu demokracie so zaujímavým argumentom: hlava štátu na rozdiel od zastupiteľského zboru disponuje obmedzenou legitimitou aj pri priamej voľbe, pretože v závere je volená väčšinovo, kým pri voľbe parlamentu existuje proporčné zastúpenie menšín, ktoré sa minimálne môžu zapojiť do debaty. Alebo, citujúc: „Pretože keď voči zástupu voličov, počítaných na milióny, stojí zoči-voči iba jediná zvolená osoba, potom musí myšlienka

reprezentácie ľudu stratiť aj posledné zdanie svojej oprávnenosti“ (odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa, s. 6-7).

I. ÚS 397/2014

Liberálne chápanie demokracie dominovalo v rozhodnutí, ktorým Ústavný súd potvrdil porušenie práv kandidáta na generálneho prokurátora nevymenovaného prezidentom Ivanom Gašparovičom. Väčšina senátu sa odvolala na deľbu moci v spojitosti s demokratickým (i) právnym štátom,¹⁹ ktorá garantuje právo na prístup k voleným a iným verejným funkciám (s. 47) a ktorá tiež znemožňuje neobmedzený (svojvoľný) výkon právomoci akéhokoľvek ústavného činiteľa (s. 52, 73). V duchu liberálnej demokracie sa nieslo aj odôvodnenie, prečo nie je možné uvažovať o dosadení neoprávnene nevymenovaného kandidáta do funkcie generálneho prokurátora po uplynutí funkčného obdobia kandidáta, ktorý bol zvolený parlamentom a vymenovaný prezidentom po nevymenovaní skôr zvoleného kandidáta (s. 79).

Iná koncepcia neprevažuje ani v odlišnom stanovisku sudcu Ladislava Orosza, ktorý predovšetkým reagoval na prezidentovu námietku predpojatosti voči jeho osobe, keď sa vyjadril, že „odlišné postoje koalických a opozičných poslancov k politickým otázkam sú pre parlamentnú demokraciu celkom prirodzené“ (s. 7). Tento odkaz poukazoval na prirodzenú dynamiku koalície a opozície, obe sú kľúčovými zložkami demokratického parlamentarizmu. Nakoniec, ani odlišné stanovisko sudkyne Marianny Mochnáčovej, hoci obhajovalo súlad rozhodnutia hlavy štátu s ústavnými právami, nevybočovalo z liberálneho prístupu k demokracii založenej na systéme báz a protiváh (s. 4). Rozpor s väčšinou v tomto prípade spočíval v posúdení svojvoľnosti konania hlavy štátu na základe predložených skutkových okolností, a teda (minimálne v rovine textu odôvodnení) neobsahoval rôzne variácie demokracie (na rozdiel od rozdielnej argumentácie vo väčšinovom uznesení a odlišnom stanovisku sudcu Mészárosa v prípade Uznesenia PL. ÚS 4/2012).

III. ÚS 571/2014

V ďalšej judikatúre týkajúcej sa právomocí hlavy štátu (ktorá zahŕňa niektoré z najdiskutovanejších prípadov Ústavného súdu SR v treťom funkčnom období) by sa mohlo zdať, že sa väčšina priklonila práve

¹⁹ Za pozornosť tu stojí, že nedošlo k rozlíšeniu medzi dvomi princípmi spôsobom ako vo výklade (právný štát = vláda zákona, demokratický štát = legitimita výkonu štátnej moci).

k takému vnímaniu legitimacy hlavy štátu v demokracii, a teda aj koncepcii demokracie, aké predstavil sudca Mészáros v odlišnom stanovisku v prípade PL. ÚS 4/2012 (vzhľadom na to, že vo všeobecnosti obhajovala obmedzenie diskrecie prezidenta republiky pri posudzovaní kvalifikácie kandidátov predložených Národnou radou). Z textu príslušných rozhodnutí to však nevyplýva.

Chronologicky prvé z trojice rozhodnutí obsahuje iba minimum fragmentovaných odkazov na demokraciu. Väčšinové stanovisko sa odvoláva na čl. 1 ods. 1 Ústavy SR (s. 32) a zahajuje vlastný „ústavný prieskum“ (s. 52) odvolaním sa na potrebu účasti jednotlivých zložiek deľby moci na „kreovaní ústavných orgánov.“ Hoci tvrdenie o tom, že „najširšie výberové právomoci má zákonodarná moc“ by sa dalo vnímať ako nepriame priklonenie sa k odlišnému stanovisku z prípadu PL. ÚS 4/2012 hovoriaceho o proporčnom, a teda najväčšmi reprezentatívnom zastúpení parlamentu, podrobnejšiu argumentáciu tohto typu v rozhodnutí nenájdeme. Inak tomu nie je ani v odlišnom stanovisku, ktoré prepája právo podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy SR s princípom demokratického (i) právneho štátu, a teda reprezentuje podporu liberálnej demokracii, avšak samotný význam rozhodnutia z hľadiska demokracie (resp. prípadné pochybenia väčšinového stanoviska z tejto perspektívy) nerozvíja.

PL. ÚS 45/2015

Trend minimálnych odkazov na demokraciu či demokratický charakter iných ústavných princípov alebo fenoménov pokračoval aj v uznesení o odmietnutí výkladu právomocí prezidenta menovať ústavných sudcov. Na jednej strane je tento jav pochopiteľný, keďže k odmietnutiu došlo pri predbežnom prerokovaní návrhu, a analýza, ktorá sa vyjadruje k podstate demokracie, sa v tejto fáze zväčša nedá očakávať. Na strane druhej, vzhľadom na rozsah uznesenia by sa takéto odkazy dali predpokladať. Odkazy na demokraciu alebo „demokratickosť“ sú však prítomné v troch odlišných stanoviskách. Jedno z nich reprodukuje odvolania sa na volebnú demokraciu v doplňujúcom stanovisku z prípadu výkladu „generálny prokurátor“ (sudca Orosz, s. 5). Druhé využíva odkaz na princíp demokratického (i) právneho štátu na kritiku „spôsob[u], akým ústavný súd tento názor (zúženie právomocí prezidenta, pozn. aut.) presadil“ (s. 8). Opäť tu môžeme hovoriť o liberálnom chápaní demokracie, v ktorom každý ústavný orgán (t.j. aj Ústavný súd) je viazaný limitmi svojich právomocí. Tretí dissent (sudca Mészáros) odkazuje na demokraciu

za účelom podčiarknutia limitov využívania právomocí ústavnými orgánmi (s. 1 a 19).²⁰

Ani v jednom prípade nenachádzame odkazy, ktoré by diskutovali deliberatívnu dimenziu rozhodovania ÚS (v tomto prípade v kontexte dialógu s iným ústavným orgánom vo forme predstavenia meritórneho rozhodnutia) či potrebu konsenzu (ktorá by sa mohla odvíjať od argumentu v prospech jednoznačnej podpory kandidátov na sudcov bez akýchkoľvek pochybností o ich kvalifikácii zo strany ktoréhokoľvek ústavného orgánu, minimálne z perspektívy „demokratického ideálu“).²¹

I. ÚS 575/2016

Uznesenie, ktorým sa aspoň dočasne uzavrel spor medzi prezidentom republiky a Národnou radou SR vo veci menovania sudcov Ústavného súdu, v porovnaní s predchádzajúcimi rozhodnutiami k tejto problematike, obsahuje niekoľko podstatných odkazov na demokraciu nad rámec obvyklej referencie na čl. 1 ods. 1 Ústavy SR (s. 17). Prezentované odkazy možno zhrnúť do dvoch kategórií. Prvá predstavuje klasické liberálno-demokratické vnímanie del'by moci, argumentujúc limitmi právomocí prezidenta republiky (ako aj akéhokoľvek ústavného orgánu) a ústavnej preskúmateľnosti jeho rozhodnutí (s. 62-63). Vyhráňuje sa voči chápaniu ústavnej formulácie, podľa ktorej prezident republiky „vykonáva svoj úrad podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie je viazaný príkazmi“ (čl. 101 ods. 1), hoci nie je jasné, voči akému existujúcemu názoru, ktorý by obhajoval takúto nepreskúmateľnosť, tak činí.²²

Druhá kategória je (v horizonte skúmanej vzorky rozhodnutí) originálnejšia, pretože „demokratický (i) právny štát“ prepája s existenciou ústavných zvyklostí, ktoré sú smerodajné pri interpretácii ústavy (s. 73). Tento odkaz možno klasifikovať ako príklad dôležitosti (v tomto prípade

²⁰ V druhom prípade robí tak pri argumentácii, že vzhľadom na stiahnutie sťažností niektorých kandidátov sa v ich prípadoch musí uplatniť „prezumpcia ústavnosti“ rozhodovania iného ústavného orgánu, v tomto prípade hlavy štátu.

²¹ K širšiemu významu existencie identifikovateľného „politicko-teoretického“ zmýšľania sudcov ústavných súdov ako súčasti ich kvalifikácie vid' ROBERTSON, D.: *The Judge as Political Theorist: Contemporary Constitutional Review*. Princeton: Princeton University Press, 2010, s. 1-39.

²² Inak povedané, ústavnoprávna argumentácia, ktorá by odôvodňovala právo prezidenta republiky odmietnuť všetkých kandidátov ponúknutých Národnou radou SR, nie je stotožniteľná s argumentáciou obhajujúcou nepreskúmateľnosť týchto rozhodnutí, pokiaľ je na Ústavný súd podaný procesne platný podnet na realizáciu ústavného prieskumu.

interpretačného) konsenzu v demokratickom režime, hoci v kontexte stanoveného prípadu je jeho aplikácia otázna.²³ Nasledujúci odkaz však tento dôraz na konsenzus do istej miery podkopáva, keď poukazuje na abstraktnosť hodnôt, medzi ktoré radí i demokraciu, a z nej vyplývajúcu kľúčovú úlohu sudcov pri predstavení konkrétnych „konceptí“ jednotlivých konceptov (s. 75). Zároveň sa v rozhodnutí stráca odkaz na volebnú demokraciu (v zmysle demokratickej legitimacy priamo zvoleného prezidenta) známeho z predchádzajúcich analyzovaných rozhodnutí. V súlade s vymedzením rôznych prístupov k demokracii (hoci bez explicitného odkazu a ich podrobnejšieho rozvinutia) však táto sekcia odôvodnenia vysvetľuje prepojenie rôznych interpretácií so „smer[mi] z filozofického a politického myslenia,“ kam okrem iného radí aj „voluntarizmus“ či „utilitarizmus“, ktoré nie sú súčasťou konceptualizácie „Varieties of Democracy“.

Záver

Tento príspevok upriamil pozornosť na význam konceptu demokracie v rozhodovacej praxi Ústavného súdu SR. Prostredníctvom analýzy vybranej vzorky prípadov z tretieho funkčného obdobia Ústavného súdu predstavil spôsob, ako možno štruktúrovane interpretovať odkazy na demokracie v judikatúre s využitím rôznych teoretických prístupov k demokracii. Z empirického hľadiska ukázal, že v súbore piatich analyzovaných rozhodnutí (vrátane odlišných stanovísk, ak sa v nich vyskytol odkaz na demokraciu) sa objavili rôzne pohľady na demokraciu a že tento koncept bol využitý v rôznych kontextoch, avšak s prevahou

²³ Odôvodnenie totiž nepreukazuje, že ktorýkoľvek z bývalých prezidentov čelil pri menovaní kandidátov na sudcov Ústavného súdu situácii, v ktorej by zastával stanovisko, že z kandidátov predložených Národnou radou SR menej ako polovica spĺňa nároky kladené na funkciu ústavného sudcu, a teda, že postup odlišný od postupu bývalých prezidentov znamená porušenie existujúcej ústavnej zvyklosti.

volebných a liberálno-demokratických prístupov²⁴ nad konsenzuálnymi a deliberatívnymi prístupmi.²⁵

Rozdiely medzi týmito využitiami nie sú jednoznačne identifikovateľné a predstavujú podnet na ďalší výskum, ktorý by zároveň rozšíril (v tomto príspevku značne limitovanú) vzorku skúmaných rozhodnutí podľa logicky stanovených kritérií. Ďalším metodologickým obmedzením príspevku je prevzatie konceptualizácie demokracie z indexu „Varieties of Democracy“, hoci špecifiká rozhodovania ústavných súdov si môžu vyžadovať komplexnejšiu, cielenejšiu konceptualizáciu založenú na dimenziách vychádzajúcu priamo z vymedzenia činnosti centralizovaných ústavných súdov.²⁶

Napriek týmto obmedzeniam príspevok vysvetlil, ako zmena perspektívy ústavných súdov zo „strážcov ústavnosti“ na „strážcov demokracie“ môže pomôcť pochopeniu vlastného vnímania ich úlohy (v konkrétnych funkčných obdobiach, typoch konaní a prípadoch, ktoré sú predmetom ich rozhodovacej činnosti) ako aj chápania kľúčových princípov väčšinou súdu aj jednotlivými sudcami prostredníctvom ich odlišných stanovísk v určitom bode v čase. Otázkou vyplývajúcou zo záverov je, či sa koncept „demokracie“ Ústavným súdom SR uplatňuje systematicky, alebo či variácie jeho (ne)uplatnenia v konkrétnych prípadoch signalizujú istú mieru nesúrodosti využívania tohto konceptu, prípadne jeho možné využívanie (osobitne vo forme prídavného mena) ako „prílepku“ iných ústavných princípov (napríklad v spojení „demokratický (i) právny štát.“ Širšia problematika, na ktorú príspevok poukazuje, sa vzťahuje na dopad spôsobu odkazovania na zložité, avšak kľúčové koncepty vyplývajúce zo samotnej Ústavy SR a na vnímanie činnosti i kvality rozhodovania Ústavného súdu SR inými spoločenskými aktérmi. Výskumná agenda, ktorú takáto perspektíva zakladá, tak vytvára prepojenie medzi výskumom ústavného súdnictva a iných ústavných i spoločenských inštitúcií, aktérov a procesov.

²⁴ Tieto typy odkazov boli pritom využité na obhajobu rôznych stanovísk v konkrétnych prípadoch. Príkladom je argumentácia proti príliš extenzívnej úlohe Ústavného súdu (napríklad povinnosť rešpektovať „prezumpciu ústavnosti“ rozhodnutia iného ústavného orgánu, ak neexistuje platný podnet, ktorý ju spochybňuje) verzus proti rezignácii Ústavného súdu na ústavný prieskum (napríklad hypotetické stotožnenie „neviazanosti príkazmi“ pri výkone prezidentských právomocí s nepreskúmateľnosťou tohto výkonu). Nemožno teda uzavrieť, že odkazy na liberálne chápania demokracie v skúmaných rozhodnutiach by predstavovali jednotný, koherentný pohľad Ústavného súdu na (liberálnu) demokraciu.

²⁵ Napríklad v podobe diskusie o ústavnom súde ako facilitátorovi verejnej diskusie, či snahy Ústavného súdu napomáhať konsenzu medzi ústavnými orgánmi.

²⁶ Pozri STEUER, M.: *Constitutional Courts as Guardians of Democracy? Conceptualization and Empirical Application on the Case of Slovakia*. IPSA World Congress, 2018, online <https://www.ipsa.org/sites/default/files/ipsa-events/wc2018/papers/paper-102475-2018-07-08t173323-0400.pdf> (cit. 23.10.2018), s. 6-10.

ÚSTAVNÉ DNI

Tretie funkčné obdobie Ústavného súdu Slovenskej republiky

Vydavateľ: Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky

Rok vydania: 2019

Vydanie: prvé

Rozsah strán: 306

Tlač: Typopress - tlačiareň, s.r.o. ul. Pod horou 8, 040 16 Košice-Myslava