



ÚSTAVNÝ SÚD
SLOVENSKEJ REPUBLIKY



UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH | Právnická fakulta

ÚSTAVNÉ DNI

SÚDNA A INÁ PRÁVNA OCHRANA
POLITICKÝCH PRÁV
– XII. ÚSTAVNÉ DNI

Ladislav Orosz – Diana Hornáková – Tomáš Majerčák (eds.)



ÚSTAVNÝ SÚD
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ústavný súd Slovenskej republiky

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

ÚSTAVNÉ DNI

Súdna a iná právna ochrana politických práv

XII. ústavné dni

Košice, 20. september 2023

Ladislav Orosz – Diana Horňáková – Tomáš Majerčák (eds.)

Košice 2024

OROSZ, L. – HORŇÁKOVÁ, D. – MAJERČÁK, T. (eds.): *Súdna a iná právna ochrana politických práv - XII. ústavné dni*. Košice: Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky, 2024, s. 288 ISBN 978-80-89918-07-2

Medzinárodný vedecký výbor

JUDr. Ivan Fiačan, Ph.D.

prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki

JUDr. Jozef Baxa

prof. Dr. Ivan Halász, DSc.

doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D.

doc. JUDr. Miroslav Štrkolec, CSc.

prof. Et. Doc. (mult.) JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab.

prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.

Recenzenti:

doc. JUDr. Peter Kresák, CSc.

ústavný právnik, bývalý poslanec Národnej rady SR a sudca Ústavného súdu ČSFR

dr. hab. Sabina Grabowska, prof. UR.

Uniwersytet Rzeszowski, Kolegium Nauk Społecznych Rzeszów

doc. JUDr. Jiří Jirásek, CSc.

Katedra ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého Olomouc

© 2024 Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky

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

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

ISSN 2454-003X

ISBN 978-80-89918-07-2

OBSAH

Predslov	5
Hodnota právneho štátu pri posudzovaní politických práv v európskej regionálnej ochrane ľudských práv	
prof. JUDr. Ján Svák, DrSc.	7
<i>Status positivus</i> politických práv a jeho vymezování parlamenty, veřejnou správou, ústavními (i správními) soudy	
prof. et Doc. (mult.) JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab.	31
K ústavnému výkladu politických práv	
JUDr. Eduard Bárány, DrSc.	45
Súdna a iná právna ochrana politických práv v Slovenskej republike (právna úprava, aplikačná prax, hodnotiace poznámky)	
prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc. – prof. JUDr. Marián Giba, PhD.	53
Reakcie Európskeho súdu pre ľudské práva na aktuálne výzvy pri ochrane slobody prejavu	
JUDr. Miroslava Bálintová	91
Sloboda politického prejavu v judikatúre EŠLP	
doc. JUDr. Radoslav Procházka, PhD, J.S.D.	101
Sloboda prejavu a jej (ne)obmedzenia v kampani pred referendum	
doc. JUDr. Marek Domin, PhD.	108
Výzvy a limity súdnej ochrany práva na informácie v kontexte oznámení verejných funkcionárov	
Mgr. Vincent Bujňák, PhD.	126
Inkompatibilita verejných funkcií	
doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD. – doc. JUDr. Boris Balog, PhD.	143
Právo pokojne se shromažďovat: na cestě od bezvýhradné ochrany k zabránění zneužívání	
doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D.	162
Konstytucyjne zasady prawa wyborczego i ich prawna ochrona w Polsce – przegląd problematyki	
prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki	178

Pasívne volebné právo cez prizmu zásady prezumpcie nevinoty	
doc. JUDr. Ondrej Laciak, PhD.	194
Záujmová samospráva a právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných - súdna a iná právna ochrana	
prof. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD.	205
Ústavno-súdne riešenia problematiky referenda o skrátení volebného (funkčného) obdobia Národnej rady Slovenskej republiky a ich prínos pre ústavno-právnu teóriu a politicko-spoločenskú prax	
JUDr. Marek Gunič	226
Súdna ochrana občianskych a politických práv v post-krízových oblastiach	
prof. Dr. Ivan Halász, DSc.	248
Súdna ochrana politických práv v krízových situáciách	
JUDr. Diana Horňáková	261
Účinky derogačného nálezu ústavného súdu Slovenskej republiky v konaní o súlade právnych predpisov	
JUDr. JCLic. Tomáš Majerčák, PhD.	277

Predslov

Medzinárodná vedecká konferencia „Ústavné dni“ organizovaná Ústavným súdom Slovenskej republiky v úzkej súčinnosti s Právnickou fakultou Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, sa za dvanásť rokov svojej existencie stala tradičnou súčasťou vedeckého života slovenskej právnickej pospolitosti, pričom jej účinky sa významným spôsobom prejavujú aj mimo územia Slovenskej republiky. Ústavné dni vytvárajú každoročne priestor pre prezentáciu aktuálnych poznatkov predstaviteľov domácej i zahraničnej právnej vedy a ich konštruktívnu konfrontáciu s poznatkami zástupcov súdnej praxe, zvlášť sudcov a poradcov ústavných súdov.

Pri výbere tematického zamerania ústavných dní organizátori vždy zohľadňujú aktuálne problémy ústavnoprávnej praxe, významné ústavno-politické udalosti, ako i očakávané zmeny v ústavnoprávnej regulácii a ich potenciálny dopad na právno-aplikačnú prax ústavných súdov a iných orgánov súdnej moci. Kolorit spoločensko-politického života na Slovensku v roku 2023 významne ovplyvnilo (neúspešné) celoštátne referendum o predčasnom skončení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky (17. január 2023) a predovšetkým predčasné parlamentné voľby vyhlásené na 30. september 2023 na základe novelizácie Ústavy Slovenskej republiky uskutočnenej ústavným zákonom č. 24/2023 Z.z. Aktívnymi účastníkmi ústavných dní sú už tradične aj významné osobnosti právnej vedy a praxe zo zahraničia, zvlášť z Českej republiky, Poľska a Maďarska, ako i sudcovia medzinárodných súdnych orgánov. Organizátori ústavných dní v tejto súvislosti vzali na vedomie tiež skutočnosť, že dva týždne po slovenských parlamentných voľbách sa mali uskutočniť aj voľby do Senátu a Sejmu Poľskej republiky, pričom čerstvé ústavnoprávne poznatky pre ústavnoprávnu teóriu i prax nepochybne ponúkli aj januárové prezidentské voľby v Českej republike.

Išlo o významné štátno-politické udalosti, ktorých ústavnoprávne dôsledky posúvajú do popredia okruh problémov súvisiacich s právnou reguláciou a právnou ochranou politických práv. Zohľadňujúc ich význam aj v spojení s blížiacimi voľbami do Európskeho parlamentu a voľbami prezidenta Slovenskej republiky, ktoré sa uskutočnia v prvej polovici roku 2024, sa organizátori rozhodli tematicky orientovať ústavné dni na problematiku súdnej a inej právnej ochrany politických práv.

Konštruktívna diskusia, ktorá sprevádzala priebeh XII. ústavných dní potvrdila, že išlo o vhodný tematický výber, ktorého obsah je premietnutý do tohto konferenčného zborníka. Pestrá mozaika príspevkov, ktoré v ňom čitatelia nájdu, zahŕňa príspevky orientované na analýzu všeobecno-teoretických otázok súvisiacich s hodnotovým ukotvením politických práv

v podmienkach demokratického právneho štátu, ich statusom a pozíciou v štruktúre ľudských práv a základných slobôd a teoretickými východiskami prístupu k ich interpretácii, ktoré sú zaradené do úvodnej časti zborníka. Na túto skupinu príspevkov nadväzujú konferenčné príspevky zamerané primárne na analýzu aktuálnej vnútroštátnej právnej regulácie jednotlivých politických práv a problémov súvisiacich s jej interpretáciou a aplikáciou ústavnými súdmi a tiež inými orgánmi súdneho typu, ako aj širokým okruhom orgánov inej právnej ochrany, ktoré najmä vďaka príspevkom zahraničných účastníkov ústavných dní disponujú aj významným komparatívnym rozmerom. Využitelnosť teoretických i praktických poznatkov, ktoré prináša tento zborník pre právno-aplikačnú činnosť orgánov verejnej moci poskytujúcich právnu ochranu politickým právam podčiarkujú príspevky zamerané na aktuálnu judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva orientovanú na sféru ochrany politických práv.

Na záver tohto predslovu sa žiada ešte uviesť, že zborník z XII. ústavných dní je síce tradične nepredajný, ale prístup k nemu poskytnú všetky významnejšie domáce vedecké knižnice s právnickým zameraním, pričom organizátorská Katedra ústavného práva a správneho práva Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach, ako aj zamestnanci Ústavného súdu Slovenskej republiky sú pripravení ponúknuť záujemcom z radov odbornej verejnosti pomoc pri jeho obstaraní.

prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

Hodnota právneho štátu pri posudzovaní politických práv v európskej regionálnej ochrane ľudských práv

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc.¹

Abstract:

Politics and the judiciary are and should be separated as much as possible. Politicians should refrain from interfering with the independence of courts to the extent dictated by the principle of the rule of law enshrined in the form of a fundamental European value in the Treaty on European Union, in the Preamble to the Convention, in Art. 1 of the Constitution of the Slovak Republic and in the decision-making practice of the CJEU, the ECHR and the Constitutional Court of the Slovak Republic. However, politicians can demand the same restraint from the judiciary when examining the constitutionality of those political rights that are directly connected to the exercise of political power and especially when it is born in free elections. Otherwise, politicians would threaten not only the rule of law, but also the essence of democratic governance, and the courts, in turn, would put their authority and especially legitimacy at risk. In addition, judges should remember that to the extent they respect the decisions of "European" courts, to that extent they can expect that their own decisions will be respected by politicians in the future. The Slovak Constitution is a fundamental document of a democratic state, it has become a pillar of the stability of the country's development and has been a bedrock in dealing with crisis events. It established the conditions for the free competition of political forces, built all public authorities and created the material and procedural conditions for the protection fundamental rights and freedoms. Its subsequent amendments did not alter any of its mentioned characteristics.

Abstrakt:

Politika a súdnictvo sú a mali by byť čo najviac oddelené. Politici by sa mali zdržať zásahov do nezávislosti súdov v rozsahu ako im to káže princíp právneho štátu zakotvený v podobe základnej európskej hodnoty v Zmluve o Európskej únii, v Preambule k Dohovoru, v čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky a v rozhodovacej praxi SD EÚ, ESLP a Ústavného súdu SR. Rovnakú zdr-

¹ Tento príspevok bol vypracovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0329/22 Právny štát ako hodnota chránená v európskom nadnárodnom priestore.

žanlivosť však môžu politici vyžadovať aj od súdnej moci pri preskúmvaní ústavnosti tých politických práv, ktoré sú priamo spojené s výkonom politickej moci a osobitne pri jej zrode v slobodných voľbách. V opačnom prípade by politici ohrozovali nielen právny štát, ale aj podstatu demokratického vládnutia a súdy zasa dávali do ohrozenia svoju autoritu a najmä legitimitu. Sudcovia by navyše mali pamätať na to, že v akom rozsahu budú rešpektovať rozhodnutia „európskych“ súdov, tak v takom môžu očakávať, že budú v budúcnosti rešpektované ich vlastné rozhodnutia zo strany politikov.

Keywords:

rule of law, judicial politicization, judicialization of politics, electoral judiciary, court-packing

Kľúčové slová:

právny štát, politizácia súdnictva, justicializácia politiky, volebné súdnictvo, cour-packing

1 Úvod

Prečo práve právny štát ako kritérium pre posudzovanie úrovne dodržiavania politických práv v súčasnej Európe? Odpoveď je síce jednoduchá aj keď nie je potešiteľná. Dôvodom je súčasné smerovanie krajín strednej a východnej Európy, ktoré naberaá kurz k odklonu od materiálneho právneho štátu k (prínajlepšom) formálnemu právnenmu štátu. Slovo prínajmenšom je zo štátovedného hľadiska opodstatnené, ale politológia má oveľa priliehavejšie pomenovanie tohto kurzu, ktorý označuje ako odklon od liberálnej demokracie k aliberálnej demokracii v krajinách strednej a východnej Európy. Prečo k tomu dochádza je na posúdení viac politológov ako štátovedcov. Úlohou štátovedcov je popísať ako sa tento trend prejavuje na ústavnoprávnom zriadení jednotlivých štátov.

Z pohľadu konštitucionalistiky je stredobodom tohoto odklonu významný stret medzi dvomi vlajkovými loďami demokracie na jednej strane a právnym štátom na druhej strane. Kým na strane demokracie sú to voľby, ktoré legitimizujú vládnutie politických strán, tak na strane právneho štátu je to deľba moci, ktorej úlohou je zabrániť parlamentnej a exekutívnej moci potlačiť demokraciu a ochrániť ľudské práva. Touto úlohou je v právnom štáte poverená súdna moc a preto sa stal boj o jej nezávislosť ústredným dôvodom prečo sa práve kritérium právneho štátu založené na nezávislosti súdnej moci stalo určujúcim pre hodnotenie úrovne dodržiavania politických práv. Pritom vzájomný vzťah medzi justíciou a politikou sa vyznačuje dvomi trendmi, ktoré z pohľadu konštitucionalistiky možno označiť za

- politizáciu justície a
- justicializáciu politiky,

pričom každý zo svojho uhla pohľadu môže byť nebezpečný tak pre demokraciu na jednej strane a pre právny štát na druhej strane.

Problémom politizácie justície z pohľadu zásahov do súdnej moci sa budem venovať v II. časti príspevku a justicializácie politiky z pohľadu volieb potom v III. časti príspevku. Predchádzať tomu bude úvodná časť, v ktorej sa v historickej skratke obzriem za doterajšou judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva cez prizmu princípu právneho štátu ako reálne uplatniteľného kritéria pre posudzovanie sťažností namierených nielen proti porušeniu nezávislosti súdnictva, ale aj princípu zvrchovanosti práva.

I. Uplatňovanie kritéria právneho štátu v európskom medzinárodnom súdnictve

Právny štát si v západoeurópskych demokraciách vydobyl svoje nespochybniteľné postavenie ešte pred svetovými vojnami, a to viac ako fenomén vnútroštátneho práva a v medzinárodnom práve vystupoval skôr v pozícii potreby dodržiavania medzinárodných záväzkov v podobe modifikovaného princípu zvrchovanosti práva.² V takomto ponímaní právneho štátu z pohľadu vnútroštátneho usporiadania vzťahov medzi orgánmi verejnej moci ho chápali aj európske integračné zoskupenia vzniknuté po 2. svetovej vojne, a to tak z dôvodu posilnenia ekonomickej spolupráce a vytvorenia spoločného európskeho trhu (Európska únia) ako aj z pohľadu dodržiavania a rešpektovania ľudských práv (Rada Európy). Obidve tieto nadnárodné zoskupenia vychádzali z prezumpcie existencie právneho štátu ako samozrejmej podmienky pre vznik členstva v nich.

K zásadnému obratu došlo po roku 1989 v súvislosti s pádom železnej opony, keď otázkou dňa sa stalo otvorenie týchto nadnárodných inštitúcií aj štátom strednej a východnej Európy. Inštitucionálne na to zareagovala Európska rada Európskej únie, ktorá v roku 1993 prijala v Kodani podmienky pre prijatie nových členov do únie (Kodanské kritériá, ktoré boli v roku 1995 ešte sprísnené na zasadnutí Európskej rady v Madride). Kľúčovou podmienkou sa stala požiadavka na tieto štáty, aby vytvorili stabilné inštitúcie, ktoré budú zárukou demokracie, právneho štátu, ľudských práv a rešpektovania a ochrany menšín. V menej prísnom formáte sa tieto kritériá ešte skôr premietli do podmienok vzniku členstva v Rade Európy, kde bol politický záujem západoeurópskych štátov na tom, aby sa aj prostredníctvom členstva v Rade Európy

² Bližšie ŠTURMA, P.: Právní stát a *rule of law* v mezinárodním právu. In *Princíp právneho štátu a jeho miesto v medzinárodnom práve. Zborník Bratislavské právnické fórum 2020*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2020.

zabezpečil predovšetkým demokratický režim, ktorý by bol aj zárukou dodržiavania ľudských práv. Aj z tohto dôvodu sa naďalej ako hlavne prieskumné kritérium posudzovania primeranosti zásahu do ľudských práv zo strany verejnej moci presadzovalo splnenie podmienky či takýto zásah bol v zhode s požiadavkou demokratickej spoločnosti.³ V praxi sa tak nepísaným pravidlom stalo to, že členstvo v Európskej únii bolo podmienené členstvom v Rade Európy a aj ďalší osud aplikácie právneho štátu v činnosti európskych nadnárodných súdov žil spočiatku vlastným životom a spojil sa až v minulej dekáde najmä pri čiastočne similiárnom preskúmaní sťažností a žalôb na porušovanie princípu právneho štátu v Maďarsku a Poľsku zasahovaním do sudcovskej nezávislosti či už z pohľadu porušovania individuálnych ľudských práv (Rada Európy) alebo z pohľadu narušenia právneho štátu ako základnej hodnoty, na ktorej je založená Európska únia.

V rámci Rady Európy možno vovedenie právneho štátu na scénu ochrany ľudských práv po roku 1989 pozorovať v troch etapách

- prvou je obdobie po roku 1989 v súvislosti s hodnotením správnosti vyvedenia trestno-právnej zodpovednosti za zločiny proti ľudskosti v komunistickom režime,
 - druhou je obdobie prelomov miléníí, ktoré je spojené s pozvoľným upadnutím pojmu právneho štátu do zabudnutia,
 - tretou je obdobie jeho fénixovského povstania z popola, spojené s nasadením súdnych reforiem v krajinách strednej a východnej Európy po roku 2010, kde sa právny štát už používa ako kľúčový argument pre odsúdenie politizácie justície, ku ktorej prispeli dva faktory
- a) justicializácia politiky (najmä ústavné súdy objavili politici v krajinách strednej a východnej Európy ako exkluzívny nástroj pre riešenie ich politických konfliktov a preto ich ovládnutie sa stalo veľkou metou pre politikov),
 - b) tzv. demokratizácia súdnictva, ktorej je vhodnejšie hovoriť ako „stavovizácia“ a jej najviditeľnejším prejavom sa stali najvyššie súdne rady a teda aj boj o ich politické ovládnutie, ktorý v skutočnosti bol hlavným dôvodom pre veľké reformy súdnictva vedené

³ Historicky sa toto kritérium vytvorilo z dôvodu, že predstavy o demokracii boli v povojnovom období pre štáty zakladajúce Radu Európy pomerne unifikované aj keď modifikované rôznymi politickými prostriedkami vedúcimi k jej udržaniu, ktoré zodpovedali rôznym sociálnym a kultúrnym tradíciám krajiny. Zásadne sa však odlišovali v chápaní obsahu pojmu právny štát aj keď tento bol v Preambule Dohovoru deklarovaný a členstvo v Rade Európy bolo otvorené pre štáty, ktoré majú „*spoločné dedičstvo politických tradícií, ideálov, slobody a právneho štátu*“. Zakladajúce štáty Rady Európy však predstavovali rôzne právne kultúry a preto mali aj rôzne predstavy o obsahu pojmu „právny štát“ z pohľadu právnej kultúry písaného práva na jednej strane a obyčajového práva na druhej strane.

zlatým argumentom, a to bojom proti korupcii v súdnictve, prípadne doplneným o oneskorenú očistu justície z pohľadu komunistickej minulosti sudcov. Ale o tomto neskôršie.

Prvá etapa aplikácie právneho štátu do rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva („ESLP“) je spojená s potrebou (požiadavkou?) vyvodzovania trestnoprávnej zodpovednosti voči tým, ktorí jednak fakticky nariadili zabrániť prekročeniu tzv. berlínskeho múra aj použitím násilia, vrátane strelných zbraní a jednak voči tým, ktorí tieto príkazy vykonávali strelbou a zabíjaním väčšinou vlastných občanov utekajúcich z vtedajšej Nemeckej demokratickej republiky (východný blok) do Spolkovej republiky Nemecko (západný blok). Títo boli odsúdení po zjednotení Nemecka už súdmi a sudcami tohto nového zjednoteného nemeckého štátu ako najvyšší predstavitelia štátu a komunistickej strany a aj ako vojaci vykonávajúci ich nariadenia.

Sťažnosti týchto odsúdených osôb⁴ boli založené na argumente, že konali v rámci a v medziach vtedajších právnych noriem a nie je možné ich súdiť na základe retroaktívneho odlišného výkladu týchto noriem podaných „novými“ nemeckými súdmi. Namietali porušenie čl. 7 Dohovoru, ktorý zakazuje retroaktívne pôsobenie trestných zákonov a v zmysle čl. 15 Dohovoru patrí k tzv. nederogovateľným ľudským právam, od ktorých rešpektovania nemôže štát odstúpiť ani v prípade vojny alebo iného verejného ohrozenia existencie štátu. Podľa sťažovateľov pri zásahu do práva na život neporušili zákon a teda plne rešpektovali princíp zvrchovanosti zákona ako jedného z pilierov právneho štátu. Pri posudzovaní tejto argumentácie ESLP vychádzal z rozdielnosti chápania formálneho a materiálneho právneho štátu. Zdôraznením prednosti materiálneho chápania potom zvolil kritérium právneho štátu pre posudzovanie demokratickosti režimu. Podľa ESLP je plne legitímne po zmene socialistického režimu na demokratický uplatňovať staré právo prijaté a vykonávané v nedemokratickom režime v súlade s jeho výkladom a aplikáciou založenou na princípoch demokratického a právneho štátu. Týmto ESLP jednak považoval právo a prax v NDR za legálne bezprávie a jednak doviedol do hry svojej aplikačnej praxe kritérium právneho štátu. Vzhľadom na to, že ďalšie štáty, vrátane Česka a Slovenska, nevyvodili trestnú zodpovednosť za „strelbu na hraniciach“ začalo sa na právny štát zabúdať. V rozhodnutiach týkajúcich sa zakladania komunistických politických strán, ale aj v prinavracaní sa do politického života exponentov

⁴ Predovšetkým išlo o dva nemecké prípady, a to *Streletz, Kessler a Krenz proti Nemecku* (z 22. marca 2001, č. 34044/96, 35532/97 a 44801/98) a *K. HW proti Nemecku* (z 22. marca 2001, č. 37201/97). V prvom prípade išlo o odsúdenie najvyšších straníckych a štátnych funkcionárov (Egon Krenz bol najvyšším straníckym funkcionárom) a v druhom o bývalého vojaka, ktorý pri výkone vojenskej služby zastrelil mladého človeka pri pokuse o prekročenie štátnej hranice.

(vrátane „tajných“) bývalého režimu už EŠLP s odstupom času nenašiel ich nebezpečenstvo pre demokratickú spoločnosť. V prípade *Ādamsons proti Lotyšsku* (z 24. júna 2008, č. 3669/03) napríklad zákonné predĺženie zákazu pôsobenia bývalých príslušníkov tajnej služby vo verejnom živote považoval EŠLP za neprimerané vzhľadom na to, že Lotyšsko je už „úplne integrované do európskeho spoločenstva“.

Druhá etapa, prebiehajúca v prvej dekáde milénia (s významným presahom udalostí z konca predchádzajúceho milénia), sa niesla v duchu zabúdania. Po naplnení Kodanských kritérií a masovom prijatí krajín strednej a východnej Európy do Európskej únie sa zdalo, že bola definitívne vyriešená aj otázka právneho štátu v týchto krajinách. Len ojedinele a skôr ornamentálne EŠLP pripomenul existenciu právneho štátu ako napríklad v pomerne vážnom rozhodnutí vo veci *Paksas proti Litve* (zo 6. januára 2011, č. 34932/04), kde vo väčšinovom hlasovaní (v pomere štrnásť ku trom) považovala Veľká komora EŠLP trvalú stratu pasívneho volebného práva do parlamentu prezidenta, ktorého mandát bol ukončený po porušení ústavy prezidentom. Pri pomeriavaní vážnosti konania, ktorým prezident porušil svoju prísahu EŠLP uviedol, že správanie prezidenta „hrozilo narušením právneho štátu“ (bod 101 rozsudku). Ďalej však už pri pomeriavaní zásahu do volebného práva bývalého prezidenta sa vážnosti narušenia právneho štátu správaním prezidenta ďalej nevenoval.

Pri preskúmaní sťažností, ktoré sa dotýkali vyváženej delby moci v západoeurópskych štátoch, naďalej EŠLP zachovával veľmi zdržanlivý postoj. Najviditeľnejším príkladom môže byť už ikonické rozhodnutie Veľkej komory EŠLP vo veci *Wille proti Lichtenštajnsku* (z 28. októbra 1999, č. 28396/95), kde lichtenštajnský princ odmietol vymenovať do vysokej sudcovskej funkcie akademika z dôvodu obsahu jeho verejnej prednášky spochybňujúcej správnosť ústavného delenia právomoci medzi parlamentom a hlavou štátu v Lichtenštajnsku. V ňom EŠLP jasne naznačil, že otázky delby vnútroštátnej moci sú otvorené na verejnú diskusiu, do ktorej by nemala neprimerane zasahovať ani hlava štátu a tobôž robiť „rozhodcu“ medzinárodný súd.

Pre etapu zabúdania je však príznačný iný (a v odbornej spisbe opomínaný) ústavnoprávny prejav spojený so spomienkami na minulosť, a to mnemotechnický konštitucionalizmus,⁵ ktorý na prelome milénia sa takmer nepozorovane vkradol do európskej konštitucionalistiky. Prvý impulz vzniku tohto ústavnoprávneho fenoménu netreba hľadať vo väčšinou nevinných (aj z pohľadu právnej záväznosti) preambulách k ústavám, ale v snahe

⁵ Bližšie k tomuto pojmu pozri SVÁK, J.: Mnemotechnický konštitucionalizmus z pohľadu ohrozenia právneho štátu a voľnej súťaže politických síl v stredovýchodnej Európe. In KÁČER, M.: *Rozpúšťanie politických strán ako prejav militantnej demokracie*. Praha: Leges, 2022, s. 109-126.

testnoprávne reagovať na popieranie historických faktov spojených najmä s 2. svetovou vojnou, ktoré sa stali zárodkom dnes už rozsiahleho boja proti extrémizmu. Prirodzene, prvá testnoprávna reakcia na popieranie holokaustu prišla z Nemecka, ktoré k § 130 (podnecovanie k nenávisti – *Volksverhetzung*) pridalo osobitnú skutkovú podstatu testného činu popierania holokaustu a ospravedlňovania, resp. oslavovania nacizmu.⁶ Vnútroštátne testnoprávne postihy extrémizmu sa preniesli aj na medzinárodnú úroveň⁷ a nezaostával ani EŠLP, ktorý napríklad v rozhodnutí vo veci *Witzsch proti Nemecku* (z 13. decembra 2005, č. 7485/03) nevidel porušenie čl. 10 Dohovoru (spravidla EŠLP posudzuje testnoprávne postihy extrémizmu v rámci čl. 17 Dohovoru ako zneužitie práva na slobodu prejavu) v kriminalizácii diskusie o tom či počas 2. svetovej vojny existovali plynové komory, resp. aký bol ich skutočný počet obetí.⁸ Počas tejto etapy „zabúdania“ prijal EŠLP aj ďalšie kľúčové rozhodnutia, na potlačenie extrémizmu, ktoré sa stali precedensami v oblasti testnoprávneho postihu politikov za útoky proti národu, etnickej skupine, rase alebo náboženstvu.⁹

Druhým impulzom pre vznik mnemotechnického konštitucionalizmu v krajinách strednej a východnej Európy bol tlak Európskej únie na tieto štáty aby sa vysporiadali so svojou komunistickou minulosťou. Na základe toho bola v rámci tzv. Vyšehradskej štvorky vytvorená tzv. Platforma európskej pamäti a svedomia, ktorá prepája vládne aj mimovládne organizácie v oblasti výskumu a dokumentácie zločinov totalitárnych štátnych režimov. Tento proces vyvrcholil vytváraním rôznych inštitútov (ústavov) pamäti národa, ktorých inštitucionálna podoba osciluje od „nevinného“ historicko-vedného pracoviska na Slovensku až po multikompetenčný (je určitým mixom národného bezpečnostného úradu a tajnej informačnej

⁶ Bližšie FRONZA, E.: *Memory and Punishment. Historical Denialism, Free Speech and the Limits of Criminal Law*. Haag: Springer, 2018.

⁷ Významné v tomto smere je rozhodnutie Výboru OSN pre ľudské práva vo veci *Faurisson proti Francúzsku* (550/1993)1996, ktoré „odobrilo“ testnoprávny postih francúzskeho vedca za popieranie a bagatelizovanie holokaustu.

⁸ Nekompromisný postoj EŠLP k spochybňovaniu holokaustu oslabuje „dvojaký meter“, ktorý nasadila Veľká komora EŠLP v prípade *Perinçek proti Švajčiarsku* (z 15. októbra 2015, č. 27510/08), keď považovala za porušenie práva na slobodu prejavu uloženie pokuty vo výške 4 000 švajčiarskych frankov za verejné popieranie arménskej genocídy sťažovateľom, ktorý bol predsedom tureckej ľavicovej politickej strany a jeho výroky posudzoval EŠLP z pozície politika, ktorému je potrebné tolerovať istú mieru zveličenia a skresľovania faktov. Medzi Švajčiarskou a arménskou tragédiou nenašiel EŠLP také úzke prepojenie ako medzi Nemeckom či Rakúskom a holokaustom a navyše „s odstupom deväťdesiatich rokov, keď je väčšina priamych obetí už po smrti nemôžu tieto udalosti vyvolávať emócie s rovnakou intenzitou ako v minulosti“.

⁹ Pozri najmä rozhodnutia vo veciach *Féret proti Belgicku* (zo 16. júla 2009, č. 15615/07) a *Le Pen proti Francúzsku* (z 20. apríla 2010, č. 18788/09). V prvom prípade bol politik testnoprávne postihnutý (250 hodín verejnoprospešných prác a odňatie pasívneho volebného práva na desať rokov) za distribuovanie letákov počas volebnej kampane vyzývajúce na zastavenie islamizácie Belgicka.

služby, ktorý vykonáva previerky, lustrácie ale aj vyšetrovanie zločinov proti poľskému národu) Instytut Pamięci Narodowej w Poľsku.¹⁰

Popri inštitucionalizácii „pamäti národa“ sa vytváralo aj tzv. memoriálové zákonodarstvo, ktoré na rozdiel od „západoeurópskeho“, ktoré bolo sústredené najmä na popieranie holokaustu a extrémizmu, sa v krajinách strednej a východnej Európy rozširovalo predlžovaním pamäte do minulosti a obeť sa personifikovali s národnými obeťami (najmä v prípade Ukrajiny), čím sa nielen rozširoval počet obetí, ale aj okruh ich potenciálnych páchatel'ov. Príčiny tohto javu exponenciálneho nárastu memoriálovej legislatívy v krajinách strednej a východnej Európy vidí N. Koposov v

- prílišnom optimistickom očakávaní od „svetlých zajtrajškov“ života v kapitalizme, ktoré vystriedalo rozčarovanie znásobené ekonomickými a inými krízami a prebudilo nostalgiu za obdobím pred roku 1989,
- pozmenenej transformácii oficiálnej politiky Európskej únie zameranej na holokaust, keď sa do memoriálovej legislatívy dostali aj traumy spojené s vlastnou minulosťou konkrétneho štátu,
- Rusku, ktoré ako dominantná krajina rozpadnutého východného bloku prišlo s vlastným historickým príbehom založenom na víťazstve v 2. svetovej vojny, čo sa dostalo na príklad do priamej konfrontácie s ukrajinským historickým príbehom zakotvenom v jej memoriálovom zákonodarstve a tak vypukla tzv. pamäťová vojna,¹¹ ktorá sa transformovala na ozbrojený konflikt medzi týmito štátmi.

Ústavnoprávnym vyvrcholením memoriálového zákonodarstva bolo prijatie novej maďarskej ústavy, ktorá nadobudla účinnosť 1. januára 2012. V rozsiahlej Preambule prerozprávala historický príbeh maďarského ústavodarného národa, z ktorého vynechala určité časové obdobia ako bola napríklad kolaborácia grófa Miklósa Horthyho s fašistickým Nemeckom počas 2. svetovej vojny. O to s väčšou intenzitou sa vyhradzuje voči komunistickému obdobiu, kde zavádza aj nepremlčateľnú a pomerne širokú trestnoprávnu zodpovednosť.¹² Mnemotechnický konštitucionalizmus zakotvený do novej maďarskej ústavy

¹⁰ Na Slovensku bol Ústav pamäti národa zriadený na základe zákona č. 553/2002 Z. z. o sprístupnení dokumentov o činnosti bezpečnostných zložiek štátu 1939-1989, o založení ústavu pamäti národa a o doplnení niektorých zákonov (zákon o pamäti národa), ktorého ďalší vývoj ovplyvnila tragická smrť „duševného“ tvorca tohto zákona J. Langoša v roku 2006. V Poľsku bol Inštitút národnej pamäti zriadený spolu s Komisiou pre stíhanie zločinov proti poľskému národu 19. januára 1999 zákonom z 18. decembra 1998.

¹¹ Pozri KOPOSOV, N.: *Memory Laws, Memory Wars: The politics of the Past in Europa and Russia*. New York: Cambridge University Press, 2018.

¹² Zločineckým konaním podľa maďarskej ústavy je napríklad „zničenie maďarskej demokracie po 2. svetovej vojne s pomocou sovietskej vojenskej moci; nezákonné prenasledovanie, internovanie a popravy politických opo-
nentov; porážka októbrovej revolúcie z roku 1956; ničenie právneho poriadku a súkromného majetku; vytváranie

však zároveň *ex constitutionne* začal **tretiu etapu** etablovania právneho štátu ako kritéria posudzovania sťažností namietajúcich neprimerané zásahy do nezávislosti súdnictva.

Predmetom nového Základného zákona Maďarska sa okrem iného stala aj reforma najvyššieho súdu. Formálne sa prinavrátila k historickému názvu najvyššieho súdu ako Kúrie. Skutočným zmyslom tejto novej ústavnej úpravy však bolo prostredníctvom formálne memoriálovej legislatívy predčasne zbaviť funkcie *ex constitutionne* predsedu maďarského najvyššieho súdu a politicky nevhodného I. Baka jeho funkcie približne v polovici jeho mandátu. Súčasne nová ústava zaviedla také kritériá pre vznik funkcie predsedu Kúrie, ktoré I. Baka objektívne nemohol (požiadavka päťročnej sudcovskej funkcie v Maďarsku, pretože I. Baka pôsobil do vtedy ako sudca ESLP) naplniť. O tomto zásahu do sudcovského mandátu rozhodovala Veľká komora ESLP vo veci *Baka proti Maďarsku* (z 23. júna 2016, č. 20261/12), kde vyjadrila pochybnosť o súlade predmetnej ústavnoprávnej úpravy namierenej proti konkrétnej osobe s požiadavkou právneho štátu. Nespochybnila len porušenie princípu všeobecnosti právnej úpravy ale predovšetkým legitimitu cieľa, keď nepripustila argument maďarskej vlády, že ukončenie mandátu predsedu najvyššieho súdu smerovalo k zachovaniu autority a nestrannosti súdnej moci (sťažovateľ totiž namietal nie zánik sudcovskej funkcie, ale porušenie práva na slobodu prejavu). Podľa Veľkej komory ESLP tomu bolo práve naopak a zásah do slobody prejavu (sťažovateľ bol veľkým kritikom súdnych reforiem zavádzaných V. Orbánom) nemal preto legitímny cieľ.

II. Politizácia justície

Využitie ústavy na vyriešenie politického sporu medzi predsedom najvyššieho súdu a predsedom vlády v Maďarsku bol symbolicky prvým vážnym zásahom do nezávislosti súdnictva vedeným snahou o získanie politického vplyvu na výkon súdnictva v krajinách strednej a východnej Európy, do ktorého v mene zachovania princípu právneho štátu zasiahlo aj európske nadnárodné súdnictvo, konkrétne v tomto prípade to bol ESLP. Nezaostával však ani Súdny dvor Európskej únie („SD EÚ“). Súčasťou súdnej reformy v Maďarsku v roku 2012 bolo aj suspendovanie „radových“ sudcov a ich nahradenie novými sudcami, ktorí by zodpovedali politickým predstavám vlády V. Orbána. Zákomom bol znížený vek odchodu sudcov (tiež prokurátorov a notárov) do dôchodku zo 70 rokov na 62 rokov. Vzhľadom na to, že išlo o prvý otvorený krok na ceste politizácie súdnictva v krajinách strednej a východnej

štátneho dlhu; „devastovanie hodnoty európskej civilizácie“; a zodpovednosť za všetky trestné činy, ktoré boli spáchané s politickou svojvoľou a neboli stíhané systémom trestného súdnictva z čisto politických dôvodov.“

Európy (opäť bol prezentovaný ako vyrovnanie sa s komunistickou minulosťou „starých“ sudcov a teda o prejav memoriálového zákonodarstva) tak Komisia Európskej únie ešte nepostrehla vážnosť situácie¹³ a nežalovala Maďarsko z porušenia hodnoty právneho štátu zakotveného v čl. 2 a 19 Lisabonskej zmluvy, ale z porušenia smernice 2000/78, ktorá zakazovala nerovnosti zaobchádzania na základe veku a neprimeranosť predmetného zásahu do súdnictva SD EÚ videl v „drastickom a podstatnom“ znížení vekovej hranice nedobrovoľného penzionovania sudcov.

Čiastočne poučený týmto rozhodnutím pristúpil k „očiste“ súdov aj J. Kaczynski (vekovú hranicu znížil zo 70 rokov „len“ na 65 rokov) v Poľsku. V spojených veciach C-585/18, C-624/18 a C-625/18 v prípade *A. K. proti Krajowa Rada Sądownictwa (C-585/18) a CP (C-624/18), DO (C-625/18) proti Sąd Najwyższy* (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) už na preskúmanie zníženia vekovej hranice odchodu do dôchodku sudcov použil SD EÚ ako kritérium hodnoty právneho štátu¹⁴ zakotvenú v čl. 2 Zmluvy o Európskej únii. Už v rozhodnutí *Komisia proti Poľsku* (z 24. júna 2019, č. C-619/18) SD EÚ rozhodol, že hoci organizácia súdnictva v členských štátoch patrí do právomoci týchto štátov stále platí, že pri výkone tejto právomoci sú členské štáty povinné dodržiavať povinnosti, ktoré im vyplývajú z práva Európskej únie. V bode 124 rozsudku SD EÚ uviedol, že „v súlade s *del'bou moci*, ktorou sa vyznačuje fungovanie právneho štátu, musí byť zaručená nezávislosť súdov vo vzťahu k zákonodarnej a výkonnej moci.“ V zhode s ESJP (a s výslovným odkazom na relevantnú judikatúru) ESJP v bode 130 rozsudku zdôraznil, že „hoci zásada oddelenia výkonnej moci od súdnych orgánov nadobúda rastúci význam v jeho judikatúre, ani článok 6, ani žiadne iné ustanovenie Dohovoru neukladá členským štátom žiadny ústavný model upravujúci jedným alebo druhým spôsobom vzťahy a vzájomné pôsobenie medzi jednotlivými zložkami štátnej

¹³ Všeobecne „západní liberáli“ nezaregistrovali postupné zmeny v náladách obyvateľov krajín strednej a východnej Európy. Trefne to vystihli prirovnaním so slávnou Kafkovou Premenou I. Krastev a S. Holmes: „*Když se Řehoř Samsa jednou ráno probudil z nepokojných snů, shledal, že se v posteli proměnil v jakýsi nestvůrný hmyz. Tato úvodná veta Kafkovy 'Premeny' by rovnako tak mohla popisovat úžas, který zažili západní liberáli, keď niekedy okolo roku 2015 otvorili oči a uvideli, že niekoľko kedysi tak oslavovaných demokracií v strednej a východnej Európe sa premenilo na konšpiračne uvažujúcich stúpencov väčšinového systému, v ktorom je politická opozícia demonizovaná, nevládne médiá, občianska spoločnosť a nezávislé súdy sú zbavené svojho vplyvu a zvrchovať je definovaná ako odhodlanie vedenia odolať akémukoľvek tlaku prispôbiť sa západným ideálom politického pluralizmu a tolerancie k cudzincom, disidentom a menšinám.*“ KRASTEV, J. – HOLMES, S.: *Světlo, které pohaslo: Vyúčtování*. Praha: Karolinum, 2020.

¹⁴ Predmetné kritérium prvýkrát v súvislosti s nezávislosťou súdnictva SD EÚ použil v inom, navonok menej kontroverznom prípade, ktorý sa navyše týka „poslušného“ člena Európskej únie, a to Portugalska. V prípade *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (z 27. februára 2018, č. C-64/16) SD EÚ uviedol, že hodnota právneho štátu sa prejavuje v tom že „... *súdne preskúmanie v právnom poriadku Únie priznáva nielen Súdnemu dvoru, ale aj vnútroštátnym súdom*“. Bližšie LYSINA, P.: Právny štát a Európska únia v premenách času. In *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2022*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2022.

moci, ani neukladá týmto štátom povinnosť konať v súlade s jedným alebo druhým teoretickým modelom ústavným konceptom týkajúcim sa prípustných obmedzení takéhoto vzájomného postavenia.“

Nielen v tomto prípade, ale vo veľkej väčšine prípadov, kde ESLP a SD EÚ aplikovali princíp/hodnotu právneho štátu na preskúmanie zásahu do nezávislosti súdnictva, sa ako hlavný problém politického zasahovania do súdnej moci ukázala byť inštitúcia najvyššej súdnej rady, ktorá bola do väčšiny krajín strednej a východnej Európy prenesená z románskeho prostredia (Francúzsko, Španielsko, Taliansko), kde je považovaná za hlavnú záruku zabezpečenia nezávislosti súdnictva. Takto bola prezentovaná aj pri zavádzaní ústavných reforiem súdnictva v krajinách strednej a východnej Európy, v ktorých predovšetkým sudcovia z týchto krajín videli hlavný zdroj ich nezávislosti. Dlhú dobu považovali práve maďarskú najvyššiu súdnu radu ako vzor ich snaženia, najmä vzhľadom na jej zloženie a právomoci. V ich predstavách bola orgánom sudcovskej samosprávy, avšak v realite sa stala práve v Maďarsku nástrojom presadzovania provládnych súdnych reforiem V. Orbána a hlavným nástrojom tzv. *court-packingu*¹⁵ a politizácie justície. Z pohľadu právneho štátu vo vzťahu k spôsobu kreovania a zloženia najvyššej súdnej rady sa však Maďarsko nestalo hlavným predmetom rozhodnutí ESLP a SD EÚ. Stali sa nimi najmä Ukrajina (samozrejme, že len v rozhodnutiach ESLP) a Poľsko.

V prípade *Denisov proti Ukrajine* (z 25. septembra 2018, č. 76639/11) ESLP zhrnul základné požiadavky na zabezpečenie nezávislosti najvyššej súdnej rady z pohľadu právneho štátu do troch bodov, a to

- zloženie najvyššej súdnej rady musí byť tvorené najmenej z polovice jej členov sudcami,
- spôsob menovania do funkcie člena najvyššej súdnej rady, v ktorom by mal byť potlačený do úzadia vplyv politických subjektov,
- či členovia najvyššej súdnej rady vykonávajú svoju funkciu na plný úväzok alebo či ide o ich vedľajšiu činnosť z pohľadu možnej ovplyvniteľnosti ich nezávislosti materiálnou, hierarchickou či inou závislosťou na zamestnávateľovi.

V tomto prípade v zásade ESLP odkazoval na precedентné rozhodnutie k nezávislosti najvyššej súdnej rady Ukrajiny v prípade *Olexandr Volkov proti Ukrajine* (z 9. januára 2013, č. 21722/11). V čase rozhodovania prípadu *Volkov* sa najvyššia súdna rada Ukrajiny skladala z 20 členov. Traja z nich boli menovaní ukrajinským prezidentom, traja volení ukrajinským

¹⁵ Blížšie KOSAŘ, D. – ŠIPULOVÁ, K.: *Court – packing* aneb jak obsadit soudy vlastními lidmi. In ŠIMÁČEK, V. (ed.): *Nezávislost soudní moci*. Praha: Leges, 2020, s. 77-113.

parlamentom a dvaja ukrajinskou konferenciou prokurátorov. *Ex officio* členmi boli aj minister spravodlivosti a generálny prokurátor. Väčšinu členov tak tvorili nesudcovia a fakticky len traja členovia najvyššej súdnej rady Ukrajiny boli aj sudcami. Navyše štyria členovia najvyššej súdnej rady boli zamestnancami tohto orgánu ako zamestnávateľskej inštitúcie a nesudcovia v najvyššej súdnej rade boli materiálne a právne závislí na svojich zamestnávateľoch. Ďalej ESLP vzal do úvahy aj stanovisko Benátskej komisie, ktorá sa kriticky vyjadrovala k členstvu generálneho prokurátora v najvyššej súdnej rade vzhľadom na ukrajinský systém disciplinárnej zodpovednosti sudcov.

Napriek rozhodnutiu o porušení Dohovoru vzhľadom na ohrozenie nezávislosti najvyššej súdnej rady Ukrajiny v prípade *Volkov* sa za päť rokov až tak veľa, ale najmä zásadného nezmenilo. V čase rozhodovania vo veci *Denisov* pôsobila najvyššia súdna rada Ukrajiny v zložení 18 členov, z ktorých bolo len osem sudcov.

Poľská najvyššia súdna rada v čase rozhodovania SD EÚ a ESLP o sťažnostiach/žalobách namietajúcich jej nezávislosť vzhľadom na neprimeranú ingerenciu politických subjektov do jej kreovania prešla súdnou reformou. V zmysle súdnej reformy v roku 2017 je z 25 členov síce 15 sudcov, avšak títo už nie sú volení bezprostredne ostatnými sudcami, ale parlamentom na návrh najmenej 2000 poľských občanov alebo 25 sudcov v aktívnej službe. Podľa sťažovateľov/žalobcov je to v rozpore s deľbou moci ako základnej zásady demokratického právneho štátu, čo je v rozpore aj s medzinárodnými štandardmi ako okrem iného vyplývajú z Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy CM/REC(2010)12 o nezávislosti, efektívnosti a úlohe sudcov zo 17. novembra 2010, Stanoviska Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) č. 904/2017[CDL-AD(2017)031] z 11. decembra 2017 a stanoviska Poradného výboru európskych sudcov pri Výbore ministrov Rady Európy o Súdnej rade v službách spoločnosti č. 10(2007) z 23. novembra 2007. Predovšetkým politické ovplyvňovanie výberu a voľby sudcov ako členov najvyššej súdnej rady parlamentom znižuje ich voľnosť pri rozhodovaní v rámci poľskej najvyššej súdnej rady. Prejavuje sa to najmä pri personálnych rozhodnutiach pri obsadzovaní nových zložiek najvyššieho súdu a pri povyšovaní sudcov na súdy vyššieho stupňa, pričom práve rozhodnutia najvyššej súdnej rady sú v tomto procese rozhodujúce. V bode 171 predmetného rozhodnutia SD EÚ reagoval na nezávislosť sudcov, ktorí sú sudcami ustanovenými do funkcie rozhodnutiami poľskej najvyššej súdnej rady takto: „Článok 47 Charty a článok 9 ods. 1 smernice 2000/78 sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby spory týkajúce sa uplatňovania Únie mohli patriť do výlučnej právomoci orgánu, ktorý nie je nezávislým a nestranným súdom v zmysle prvého z týchto ustanovení. Tak je to v prípade, ak

objektívne podmienky, za ktorých bol vytvorený dotknutý orgán, a jeho vlastnosti, ako aj spôsob, akým boli vymenovaní jeho členovia, môžu vo vnímaní osôb podliehajúcich súdnej právomoci vyvolávať oprávnené pochybnosti, pokiaľ ide o neovplyvniteľnosť tohto orgánu vonkajšími činiteľmi, predovšetkým priamymi alebo nepriamymi vplyvmi zákonodarnej a výkonnej moci, a jeho neutralitu vo vzťahu k protichodným záujmom, a môže tak viesť k absencii dojmu nezávislosti alebo nestrannosti uvedeného orgánu, ktorá by mohla narušiť dôveru, ktorú musí súdnictvo v demokratickej spoločnosti vzbudzovať u uvedených osôb podliehajúcich súdnej právomoci.“

Väčšina ďalších rozhodnutí proti Poľsku či už zo strany SD EÚ alebo ESJP¹⁶ bola v prvom prípade iniciovaná Komisiou Európskej únie alebo dotknutými sudcami, ktorí namietali uplatňovanie *court-packingu* priamo najvyššou súdnou radou Poľska alebo súdmi (najmä komorami najvyššieho súdu a medzi nimi osobitne disciplinárnou komorou), ktorých personálne zloženie významne táto rada kreovala. V prípade ESJP to boli tiež predovšetkým sudcovia „vytláčaní“ zo svojich pozícií či už penzionovaním alebo disciplinárnymi konaniami.¹⁷

Z hľadiska budúcnosti však bolo veľmi dôležité, na prvý pohľad nenápadné, rozhodnutie vo veci *Gudmundur Andri Ástráðsson proti Islandu* (z 1. decembra 2020, č. 26374/18),¹⁸ kde sa ESJP zásadným spôsobom (a opäť ako v prípade SD EÚ si na to vybral „poslušného“ člena Rady Európy, ku ktorým patrí aj Island dôsledne rešpektujúci rozhodnutia ESJP) vyjadril k zasahovaniu výkonnej moci do procesu kreovania sudcovskej funkcie z pohľadu zabezpečenia nezávislosti súdnictva.¹⁹ Precedenčný význam má predmetné rozhodnutie ani nie tak z vecného hľadiska (v zásade ESJP nemal ťažkú úlohu pri očividnej politickej motivácii výberu dotknutej sudkyne), ale z procesného. Sťažovateľom nebol totiž sudca (v prípade SD EÚ aj Komisia Európskej únie), ale „radový“ občan, ktorý sa sťažoval na to, že jeho prípad rozhodoval sudca dosadený do svojej funkcie v rozpore so zákonom. Právo nebyť odňatý svojmu zákonnému sudcovi tak umožňuje aby aj občania mohli dohliadať

¹⁶ Bližšie SVÁK, J.: Vplyv výkladu pojmu právny štát v rozhodnutiach SD EÚ a ESJP na reformu súdnictva na Slovensku. In *Tvorba a výklad práva v podmienkach právneho pluralizmu*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 94-117.

¹⁷ Pozri napríklad rozhodnutie vo veci *Reczkovicz proti Poľsku* (z 22. júla 2021, č. 43447/19). Bližšie SVÁK, J. Nezávislosť disciplinárneho senátu na poľskom najvyššom súde. *Justičná revue*, č. 10, 2021.

¹⁸ Bližšie SVÁK, J.: Ako môžu čachre-machre pri výbere sudcov porušiť právo na zákonom zriadený súd. In *Justičná revue*, č. 1, 2021.

¹⁹ V tomto prípade išlo o zásah ministerky spravodlivosti do výberového konania na pozície sudcov v novozriadennom (v rámci islandskej reformy súdnictva) kasačnom správnom súde. Ministerka spravodlivosti nerešpektovala rozhodnutie výberovej komisie a do parlamentu navrhla na voľbu sudkyňu, ktorá sa síce vo výberovom konaní neumiestnila na „postupovom“ mieste ale zato bola v blízkom príbuzenskom vzťahu s jedným z poslancov vládnej strany zastúpenej v parlamente.

a priamo zasahovať do procesu kreovania sudcovskej z funkcie z pohľadu rešpektovania princípu právneho štátu. Právo na súd zriadený v zhode s princípom právneho štátu sa tak stalo individuálnym verejným právom, a to nielen pre dotknutých sudov, ale aj pre občanov. V ďalšom dôležitom rozhodnutí ESLP rozšíril toto právo aj na právnické osoby súkromného práva a uplatňovanie zákazu odňatia veci zákonnému súdu preniesol aj na ústavný súd,²⁰ v tomto prípade poľský.

Vzhľadom na stále rastúci počet úspešných sťažností na personálne zloženie poľských najvyšších súdov, vrátane poľského ústavného súdu, tak bol politický odpor zo strany vládnej strany len otázkou času. Politická vôľa rešpektovať rozhodnutia európskych nadnárodných sudcov tu absentovala v zásade od začiatku a hľadali sa len vhodné právne nástroje. Určitú cestu pre ne vytýčil Spolkový ústavný súd Nemecka ako jedna z najdôležitejších opôr Európskej únie ale aj Rady Európy. Jeho rozhodnutia, ktorými „umiestnil“ rozsudky SD EÚ sú dostatočne známe a v zásade v štátoch Európskej únie aj akceptované.²¹ Menej známy je už jeho postoj k rozhodnutiam ESLP, ktorý je veľmi zmierlivý. Prejavilo sa to najmä pri známych antibulvárnych rozhodnutiach ESLP, ktoré sa týkali monackej kňažnej Caroliny von Hannover, v ktorých naznačil, že vzťah medzi Spolkovým ústavným súdom Nemecka a ESLP nie je úplne nekonfliktný.²² Jasný signál o tom, že „posledné slovo“ bude mať nemecký ústavný súd vyslal do Štrasburgu pri rozhodovaní *Görgülü proti Nemecku* (z 26. februára 2004, č. 74969/01), v ktorom išlo o dlhoročné domáhanie sa styku otca s jeho nemanželským synom. Pripustil, že môžu nastať prípady, keď nemecká ústava neumožní rozsudky ESLP implementovať do nemeckého právneho poriadku aj keď takýto prípad ešte nenastal.²³ Podľa Spolkového ústavného súdu Nemecka by sa rozsudky ESLP mali skôr brať do úvahy ako bezvýhradne

²⁰ Stalo sa tak v rozhodnutí vo veci *Xero Flor proti Poľsku* (zo 7. mája 2021, č. 4907/18). V tomto prípade išlo o obchodnú spoločnosť podnikajúcu v oblasti zatrávňovania futbalových ihrísk, ktorá sa sťažovala, že o jej ústavnej sťažnosti rozhodovala aj sudkyňa, ktorá bola vymenovaná do svojej funkcie v rozpore s princípom právneho štátu. Podľa ESLP právo na súd zriadený zákonom obsahuje v sebe hodnoty právneho štátu, deňby moci a nezávislosti súdnictva. V predmetnom prípade došlo k takým zásadným porušeniam pravidiel výberu sudcu ústavného súdu, že tým bolo v konečnom dôsledku zasiahnuté do samotnej podstaty práva sťažujúcej sa spoločnosti na „súd zriadený zákonom“ v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru, ktorý bol tak v tomto prípade porušený. Bližšie k tomuto rozhodnutiu pozri SVÁK, J.: Spor o zákonného sudcu poľského ústavného súdu. In *Justičná revue*, č. 8-9, 2021.

²¹ Ide predovšetkým o rozhodnutia *Solange I*, *Solange II*., kde najmä v prvom sa spolkový nemecký ústavný súd vymedzil proti rešpektovaniu rozhodnutí SD EÚ, ak odporujú základným právam chráneným v nemeckej ústave. V druhom už to korigoval s podmienkou, že SD EÚ poskytne dostatočnú ochranu ľudským právam.

²² Pozri SCHMAHL, S.: The European Court of Human Rights – Can there be too much Success? A Comment. In *Journal of Human Rights Practice*, zv. 14, č. 1, február 2022, s. 191-203 a rozhodnutia Spolkového ústavného súdu Nemecka *Caroline I. Judgment of 15. december 1999. No 1BvR 653/96, BVerfGE101*, 361-96.

²³ Pozri BREUER, M.: *Principled Resistance to ECtHR Judgments – A New Paradigm?*. Berlín/Neidelberg: Springer, 2019.

dodržiavať.²⁴ Vo všeobecnosti však funguje medzi nemeckým ústavným súdom a EŠLP dialóg na úrovni rovnocenných partnerov.

Po vynesení rozsudku vo veci *Dolińska – Ficek a Ozimek proti Poľsku* (z 8. novembra 2021, č. 49868/19 a č. 57511/19), kde EŠLP vyhovel sťažnostiam sudkyne a sudcu, ktorí namietali porušenie nezávislosti Komory mimoriadneho prieskumu a vecí verejných Najvyššieho súdu Poľska,²⁵ prijal Ústavný súd Poľska dňa 24. novembra 2021 rozhodnutie K 6/21 vydanom na základe podnetu generálneho prokurátora Zbigniewa Ziobra, ktorý je zároveň ministrom spravodlivosti a reagoval ním ešte na rozhodnutie vo veci *Xero Flor*, kde išlo o spochybnenie zákonnosti funkcie sudcu poľského ústavného súdu. Ústavný súd Poľska odmietol posúdenie EŠLP, že sa na neho (poľský ústavný súd) vzťahuje čl. 6 ods. 1 Dohovoru, v zmysle ktorého by mal byť „tribunálom“ podliehajúcim uplatňovaniu zásady zákazu odňatia veci zákonnému sudcovi. Nadradenosť poľskej ústavy nad medzinárodným právom totiž bráni podľa poľského ústavného súdu medzinárodnému súdu aby mohol preskúmať legalitu vymenovania sudcov poľského ústavného súdu.

V rozhodnutí K 6/21 naplnil poľský ústavný súd hrozbu, ktorú adresoval SD EÚ v rozhodnutí K 3/21, kde tento vystríhal, že „... ak sa Súdny dvor nezdrží svojho progresívneho aktivizmu – obsahujúceho najmä zasahovanie do výlučnej právomoci poľských orgánov, podkopávanie postavenia ústavy ako najvyššieho zákona v poľskom právnom systéme, spochybňovanie všeobecnej záväznosti a právoplatnosti rozsudkov Tribunálu a v neposlednom rade spochybnenie postavenia sudcov Tribunálu – Tribunál nevyklučuje, že využije svoju kompetenciu a bude priamo posudzovať ústavnosť rozsudkov Súdneho dvora, vrátane ich odstránenia z poľského právneho poriadku.“

Voči rozhodnutiam SD EÚ je však zdržanlivejší aj z dôvodu, že 17. decembra 2020 prijal Európsky parlament uznesenie o viacročnom finančnom rámci na roky 2021-2027, ktorým sa prerozdeľuje až 1,8 bilióna EUR na financovanie plánu obnovy na sanáciu škôd spôsobených pandémiou COVID-19. Okrem iného v ňom nadväzuje na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/2092 zo 16. decembra 2020 o všeobecnom režime podmienosti na ochranu rozpočtu únie, v ktorom sa

²⁴ *Görgülü. Judgment of 14 October 2004. No. 2BvR 1481/04, BVerfGE 111, 307-32.*

²⁵ V tomto rozhodnutí, ktoré opäť vychádzalo z neprimeraného zloženia najvyššej súdnej rady Poľska ako kreovateľa personálneho zloženia predmetnej komory, EŠLP využil aj čl. 46 Dohovoru a dôrazne vyzval poľskú vládu, aby prijala opatrenia v zhode s týmto rozhodnutím, pretože v Poľsku nie je rešpektovaná deľba moci a nezávislosť súdnictva ako pilierov právneho štátu.

- vôbec prvýkrát normatívne definuje právny štát²⁶ a preto sa predmetné nariadenie označuje aj ako nariadenie o právnom štáte,
- podmieňuje čerpanie prostriedkov z plánu obnovy dodržiavaním zásad v zmysle preambuly k nariadeniu EÚ o právnom štáte a jeho čl. 3 medzi osobitne sledované (a finančne aj sankcionované) porušenia zásad právneho štátu zaraďuje ohrozovanie nezávislosti súdnictva [čl. 3 písm. a)], pričom vo vzťahu k najvyššej súdnej rade uvádza, že „záruka nezávislosti a záruka nestrannosti si vyžadujú pravidlá, najmä pokiaľ ide o zloženie orgánu a vymenúvanie, dĺžku funkčného obdobia a dôvody zamietnutia alebo odvolania jeho členov, aby sa odstránili akékoľvek oprávnené pochybnosti v zmysle osôb, pokiaľ ide o neovplyvniteľnosť tohto orgánu vonkajšími faktormi a jeho neutralitu vo vzťahu k záujmom presadzovaným pred ním.“

Hrozba krátenia finančných prostriedkov zrejme prinútila poľskú vládu k legislatívnym zásahom a až čas ukáže či aj dostatočným. Príležitosť k tomu bude mať napríklad v súvislosti s rozhodovaním vo veci *Európska komisia proti Poľskej republike (C-192/18)*,²⁷ v ktorej ide o nesplnenie povinnosti podľa čl. 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie v súvislosti so zabezpečením nezávislosti poľských všeobecných súdov. Generálny advokát E. Tančev vo svojom návrhu z 20. júna 2019 zdôraznil potrebu odstránenia systematických a všeobecných nedostatkov poľského súdneho systému, ktoré „ohrozujú podstatu neodvolateľnosti a nezávislosti sudcov“ (bod 115 návrhu).

Personálne zásahy do súdnictva v rámci „court-packingu“ však nie sú jedinými prejavmi politizácie súdnictva. V prípade, že tieto by už boli neúčinné (napríklad zloženie najvyšších súdov nie je už možné upraviť penzionovaním sudcov na nich pôsobiacich), tak sú známe aj ďalšie praktiky politickej moci, ktoré sú v rámci „súdnych reforiem“ spojené v krajinách strednej a východnej Európy aj s bojom proti korupcii. Medzi ne patrí najmä odnímanie právomocí súdom (osobitne je to politicky citlivé najmä v prípade, keď ide

²⁶ Medzi zákonné zásady právneho štátu v kontexte preambuly (bod 3) a čl. 2 písm. a) nariadenia EÚ o právnom štáte sa zaraďujú zásada zákonnosti, ktorá implikuje transparentný, zodpovedný, demokratický a pluralistický zákonodarný proces, zásada právnej istoty, zásada zákazu svojvoľnosti výkonných právomocí (zákaz svojvoľe orgánov verejnej moci), zásada účinnej súdnej ochrany zo strany nezávislých a nestranných súdov, vrátane prístupu k spravodlivosti, a to aj pokiaľ ide o základné práva, zásada oddelenia právomocí (deľba výkonu verejnej moci), zásada nediskriminácie a rovnosti pred zákonom.

²⁷ Pozri tiež rozhodnutie o nezávislosti Najvyššieho súdu Poľska vo veci *Komisia proti Poľsku (ZC-617/18)*, v ktorom SD EÚ rozhodol, že Poľská republika si tým, že „stanovila uplatnenie opatrenia na zníženie veku odchodu do dôchodku sudcov Sąd Najwyższy na sudcov aktívne vykonávajúcich svoju funkciu, ktorí boli na tento súd vymenovaní ... nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z čl. 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ.“

o právomoc preskúmať ústavnosť ústavných zákonov, ktorými sa novelizuje ústava), spochybňovanie vykonateľnosti týchto rozsudkov (v extrémnom prípade môže ísť napríklad o prijatie ústavného zákona, ktorého obsahom je znenie zákona vyhláseného za protiústavný), ale aj prenášanie právomocí z existujúceho súdneho orgánu na novo zriadený súdny orgán k čomu dochádza najmä vtedy, keď predmetná právomoc sa dotýka samého jadra politickej moci, a to jej zrodenia v podobe volieb (netreba tu osobitne dávať do pozornosti vytvorenie Najvyššieho správneho súdu a prenesenie na neho právomoci volebného súdnictva, ktoré si vyžaduje širšiu úvahu), čím sa už priamo dostávame do tretej časti príspevku venovanej justicializácii politiky.

III. Justicializácia politiky

Politizácia justície spodobnená v neprimeraných zásahoch zákonodarnej a výkonnej moci do nezávislosti súdnictva priamo a bezprostredne podkopáva nezávislosť súdnej moci a tým aj samotnú podstatu právneho štátu. Menej sa navonok prejavuje opačná, a tiež v určitom slova zmysle z pohľadu právneho štátu nie želaná, aktivita súdnej moci zasahovať do organizácie a chodu politickej moci v štádiu jej vytvárania vo voľbách. Na mieste je tu zdržanlivosť súdnej moci a súdny aktivizmus by mohol v tomto smere narušiť krehkú rovnováhu vyváženia verejnej moci v neprospech právneho štátu. Nemáme tu na mysli trestnoprávnu dohru „útoku na Kapitol“ po minulých voľbách amerického prezidenta, ale zdržanlivosť súdnej moci pri spochybňovaní výsledkov volieb. Samotní politici majú dostatok zákonných prostriedkov (ich absencia by ale mohla vyvolávať ústavnoprávny problém spojený s povinnosťou štátu zabezpečiť pravidelne sa opakujúce voľby v zmysle čl. 30 Ústavy SR ako aj čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru) na overenie správnosti sčítania hlasov a občianska spoločnosť či medzinárodné spoločenstvo má tiež dostatok možností na monitorovanie priebehu volieb.

Spomínaný „útok na Kapitol“ dostatočne verifikoval správnosť a rozumnosť rozhodnutia Najvyššieho súdu USA, ktorý odmietol prepočítavať hlasy v štáte Florida po prezidentských voľbách pred dvadsiatimi rokmi. Známy a populárny sudca a vedec R. Posner, nielen ako nadšenec právno-teoretického smeru Právo a umenie,²⁸ ale aj ako jeden z hlavných ideológov smeru právneho myslenia označovaného ako Law and Economics,²⁹ prirovnal rozsah právomoci súdov preskúmať ústavnosť volieb protimonopolnému právu. Úlohou volebného

²⁸ Pozri najmä POSNER, R.: *Law and Literature*. Third Edition. Harvard: Harvard University Press, 2009.

²⁹ Pozri POSNER, R.: *Economic Analysis of Law*. Seventh Edition. Aspen: Wolters Kluwer, 2007; POSNER, R.: *Antitrust Law*. Second Edition. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.

súdnicstva by tak malo byť len to, aby sa zabránilo „zabetónovaniu“ vládnych politikov a umožnil sa vstup na politický „trh“ ich konkurentom, pričom pravidlá tohoto súboja o priazeň voličov (spotrebiteľov) by boli maximálne transparentné a spravodlivé, napríklad aj bez klamlivých reklám. Podobný prístup ešte pred ním zaujal aj J.H. Ely, ktorý uvádzal, že protimonopolný prístup má zabrániť etablovaným politickým subjektom blokovať politické zmeny a posilniť postavenie znevýhodnených aj menších politických strán.³⁰

Predmetný „protimonopolný prístup si vo veľkej miere osvojil aj ESLP, pričom práve jeho rozhodnutia k čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru môžu byť príkladom aj pre rozhodovaciu činnosť volebných súdov (správnych aj ústavného) na Slovensku.

Zdržanlivosť (v rozsahu prieskumu sťažností týkajúcich sa volebného práva), subsidiarita (vnútroštátne súdy majú lepšiu pozíciu pri aplikovaní noriem volebného práva z dôvodu znalosti vnútroštátnych právnych a politických tradícií) a široká miera voľnej úvahy pri vytváraní volebného systému a praktickej realizácii volieb sú tromi základnými princípmi, na ktorých je založená doterajšia rozhodovacia prax ESLP vo volebných veciach na základe aplikácie čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru. Už na prvý pohľad je to zrejme aj z počtu decíznych rozhodnutí, ktoré sa týkajú volebného práva v porovnaní s inými politickými právami ako je právo na slobodu prejavu, právo na združovanie a právo na zhromažďovanie.

Samotné zakotvenie volebného práva do Dohovoru nebolo jednoduché a tak sa dostalo len v minimalistickej podobe povinnosti štátu zabezpečiť pravidelne sa opakujúce voľby. Aj keď boli autori Dohovoru presvedčení, že primárnym cieľom má byť ochrana demokracie prostredníctvom ochrany politickej opozície, tak ešte v roku 2008 Výbor ministrov RE výslovne zamietol návrh Parlamentného zhromaždenia „*vypracovať právne záväzný nástroj v oblasti demokratických volieb*“. Rovnako ESLP sa dlho neodvážil zásadne sa vyjadriť k čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru, fakticky až do roku 1987. Doteraz je judikatúra k tomuto článku Dohovoru v porovnaní s čl. 10 a 11 Dohovoru veľmi chudobná a to aj z dôvodu, že súčasná Rada Európy je mozaikou veľmi odlišných politických režimov. Po Brightonskej deklarácii z roku 2012 sa zdržanlivý postoj ESLP ešte viac prehĺbil.

Samozrejme, že keď nie je žalobca, tak nie je ani sudca a sťažnosti na porušenie čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru do konca minulého milénia neboli početné aj pre nie celkom ujasnený obsah tohto ustanovenia, z ktorého nebolo zrejme či ide o individuálne verejné právo aktívneho a pasívneho volebného oprávnenia. Význam čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru nevzrástol ani po masívnom rozšírení Rady Európy o krajiny

³⁰ ELY, J. H.: *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

strednej a východnej Európy, keď *Kodanské kritéria* prezúmali, že v prvých rokoch demokracie bude slobodný priebeh volieb zabezpečený v týchto štátoch prostredníctvom monitorovacích mechanizmov. Už čoskoro však priebeh prvých volieb v týchto štátoch (samozrejme boli a sú aj výnimky na čele s Azerbajdžanom, s ktorým nemá ESLP v oblasti uplatňovania volebného práva dobré skúsenosti) presvedčil pôvodných členov Rady Európy, že volebné systémy, akokoľvek pestré, sú organizačne zvládnuté. Zabúdanie na Kodanské kritéria však aj v prípade volieb spôsobilo, že v niektorých krajinách (vôbec nie zhodou náhod, že práve v tých, kde dochádzalo k politizácii justície) sa voľby využívajú čím ďalej tým viac na legitimizáciu rodiačich sa autoritatívnych štátnych režimov s alibérnou demokraciou. Samotné voľby sú však spravidla formálne vykonávané v duchu čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru a dokonca aj tak závažné rozhodnutia ako v prípade *Alajos Kiss proti Maďarskej republike* (z 20. mája 2010, č. 38832/06), kde išlo o aktívne volebné právo osôb s duševnou poruchou, ktorá bola aj v Maďarsku chápaná ako zákonná prekážka volebného práva. V tejto veci ESLP rozhodol, že len súd v individuálnom prípade a nie zákonodarca v neurčitom počte prípadov môže zbaviť osoby s duševnou poruchou volebného práva. Maďarsko (po jeho vzore aj ďalšie krajiny Rady Európy, vrátane Slovenska) toto rozhodnutie ESLP rešpektovali a predmetnú prekážku aktívneho volebného práva zo zákona vo väčšom či menšom rozsahu odstránili.

Pre autoritatívne politické režimy je však typické primknutie sa k formálnemu právnomu štátu a tak je tomu aj pri voľbách. Príkladom môže byť opäť Maďarsko, kde už spomínaná nová maďarská ústava v čl. XXIX zakotvila právo národnostných menšín participovať na výkone verejnej moci na miestnej ako aj celoštátnej úrovni. Na tomto základe volebný zákon od roku 2014 zaviedol nový model účasti národnostných menšín na voľbách do maďarského parlamentu. Príslušníkom národnostných menšín umožnil (formálne ich je v Maďarsku registrovaných 13), aby svojich kandidátov zapisali na osobitnú kandidátnu listinu, ktorá bude existovať vo volebnom procese súbežne s celoštátnou „klasickou“ stránickou listinou. V záujme naplnenia ústavného práva participácie národnostnej menšiny na riadení štátu zaviedol pre túto osobitnú kandidátnu listinu aj osobitnú preferenčnú kvótu v rámci uzatváracej klauzuly (ide o volebný prah určujúci minimálny počet hlasov, ktorý musí kandidujúci subjekt získať pre vstup do parlamentu) na úrovni jednej štvrtiny. To znamená, že prvý kandidát uvedený na národnostnej kandidátnej listine potreboval získať 25 % z počtu hlasov, ktoré by potreboval získať na vznik poslaneckého mandátu z „klasickej“ kandidátnej listiny. Problémom bolo to, že na získanie poslaneckého mandátu táto štvrtina predstavovala 20 022 hlasov, pričom najviac prostredníctvom osobitnej kandidátnej listiny volilo

v parlamentných voľbách v roku 2014 občanov nemeckej národnosti (napríklad „len“ 1 317 príslušníkov slovenskej národnostnej menšiny a 14 271 príslušníkov rómskej národnostnej menšiny) v počte 15 209. Fakticky to znamenalo, že príslušník žiadnej národnostnej menšiny napriek preferenčnej kvóte (formálnoprávne volebný zákon tak naplňal príslub daný národnostným menšinám v maďarskej ústave) nemal ani najmenšiu šancu dosiahnuť preferenčnú kvótu, ktorú v rámci pozitívnej diskriminácie národnostných menšín (nepochybne tu ide o typický prejav liberálnej demokracie založenej aj na osobitnej ochrane menšín) stanovil maďarský volebný zákon. Dotklo sa to aj pani Bakirdzi, príslušníčky gréckej národnostnej menšiny, a pána ES, príslušníka arménskej národnostnej menšiny, a preto podali sťažnosť na EŠLP.³¹

Pri rozhodovaní o veci *Bakirdzi a ES proti Maďarsku* (z 10. novembra 2022, č. 49636/14 a 65678/14) teda musel EŠLP vziať na vedomie, že sa pohybuje po prvé v priestore, kde majú štáty široký priestor voľnej úvahy na výber volebného systému a úpravu volebného procesu a po druhé tento priestor je vymedzený zložitými vzťahmi v rámci trojuholníka daného ramenami

- pozitívnej diskriminácie národnostnej menšiny, ku ktorej pristúpilo Maďarsko úplne dobrovoľne bez tlaku medzinárodného práva,
- požiadavky zabezpečenia spravodlivého zastúpenia čo možno najširšieho spektra názorových prúdov v spoločnosti,
- potreby vytvorenia stabilnej vlády ako „konečného produktu“ volieb.

Pre zabezpečenie druhej a tretej požiadavky (resp. potreby) sa v ústavnoprávnej rovine tolerujú uzatváracie klauzuly ako produktu „...volebného inžinierstva, konkrétne snahy o to, aby výsledkom volieb aj v prípade uplatňovania volebného systému vychádzajúceho z princípu proporционаality bol čo možno najviac funkčný a akcieschopný parlament.“³²

Vo svojom rozhodnutí EŠLP zdôraznil, že ak sa už raz zákonodarcu rozhodol naplniť vôľu ústavodarcu zrealizovať participáciu národnostných menšín na správe vecí verejných prostredníctvom preferenčnej klauzuly, nemal to urobiť spôsobom, ktorý „hrozil skôr znižovaním, ako posilňovaním diverzity a účasti národnostných menšín na politickom rozhodovaní... Súd teda konštatuje, že kombinácia vyššie uvedených obmedzení hlasovacích práv sťažovateľov vzhľadom na ich celkový účinok predstavuje porušenie článku 3 Protokolu č. 1 v spojení s článkom 14 Dohovoru“ (body 73 a 74 rozsudku). Jedným z hlavných dôvodov tohto porušenia bol zásah do tajnosti volieb, pretože voliči národnostnej menšiny sa museli

³¹ Bližšie o tomto prípade SVÁK, J.: Voľby ako hodnota právneho štátu. In *Justičná revue*, č. 2, 2023, s. 219-227.

³² DOMIN, M.: *Volebné právo a volebné systémy*. 2. vydanie. Bratislava: Wolter Kluwer SR, s.r.o., 2021.

zapísať na hlasovanie na osobitnú kandidátnu listinu a boli tak „prezradení“ minimálne volebnej komisii.

Zároveň však treba pripomenúť, že v zmysle konštantnej judikatúry ESLP je kľúčovým kritériom preskúmavanie zásahu do volebného práva ako hodnoty právneho štátu vo svetle cieľov, ktoré má Dohovor v zmysle jeho Preambuly napĺňať. Nadnárodná súdna ochrana tejto hodnoty pri práve nechránenom Dohovorom, ako je tomu v prípade práva na pozitívnu diskrimináciu národnostnej menšiny vo voľbách, je v oblasti so širokou mierou voľnej úvahy štátu pre kreditibilitu ESLP skôr škodlivá a môže tak znížiť úroveň inak opodstatnenej ochrany hodnoty právneho štátu, a to aj v štáte prikláňajúcom sa k aliberalnej demokracii. Kde je však tá hranica zásahov súdnictva do volebného práva ako výsostne vnútroštátnej politickej záležitosti? Odpoveď treba hľadať aj v doterajších skúsenostiach ESLP s vykonateľnosťou jeho rozhodnutí vo vnútroštátnom práve.

Najostrejší spor medzi Radou Európy a jej členom sa týkal volebného práva a Veľká Británia by radšej opustila Radu Európy ako naplnila rozsudok vo veci *Hirst proti Spojenému kráľovstvu* (č. 2) (zo 6. októbra 2005, č. 74025/01), k čomu v plnom rozsahu ani nedošlo. Podobne Litva v plnom rozsahu nenaplnila závery v rovnako známom rozsudku *Paksas*. Ešte horšie však možno vnímať osud rozhodnutí ESLP v prípade štátov s vlažným prístupom k demokracii. V roku 2005 vyškrtol ESLP sedem sťažností na základe čl. 37 Dohovoru z dôvodu, že „záležitosť bola vyriešená“ a uveril tak ubezpečeniam azerbajdžanskej vlády. No nemal jej uveriť. Najnovšie v marci 2020 Výbor ministrov Rady Európy konštatoval, že napriek ďalším aj vecným rozhodnutiam proti Azerbajdžanu k náprave vo volebnom systéme v tejto krajine nedošlo. V zásade možno povedať, že zdržanlivý postoj ESLP k voľbám sa prejavuje v dvoch smeroch. Ponecháva jednak široký priestor voľnej úvahe štátov vyhodnotiť výsledky volieb a jednak vytvára prísnejší prieskum sťažnostiam, ktoré sa týkajú prístupu k voľbám. Vďaka výkladu ESLP k čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru sa volebné právo stalo individuálnym verejným právom, avšak zodpovednosť za štruktúru politickej súťaže preniesol ESLP na štát.

Na záver ešte jedna reminiscencia na prebiehajúcu volebnú kampaň, kde sa v porovnaní s minulosťou objavil v oveľa väčšej miere fenomén dezinformácií, ktoré tu síce boli ešte pred vynájdením tlačiarenskeho stroja, ale dnes sa šíria bezprecedentnou rýchlosťou a efektívnosťou. V súčasnosti však neexistuje žiadny záväzný európsky rámec, ktorý by určoval ako bojovať proti dezinformáciám a zároveň neporušovať ľudské práva, pričom ciele dezinformácie priamo narušujú férovosť politickej súťaže vo voľbách. Judikatúra ESLP môže byť návodom ako obmedziť volebné dezinformácie a zároveň povedané jazykom ESLP

zabezpečiť „informovanú demokraciu“, pretože najefektívnejšie ale aj najslobodnejšie sú také voľby, v ktorých hlasujú voliči s porozumením.³³

Tento základný princíp sa potom prejavuje v rôznych aspektoch. Spomeniem jeden z nich. EŠLP má už konštantnú judikaturu, ktorá podporuje štáty v tom, aby zabránili hlasovať občanom, ktorí trvalejšie opustili krajinu. Týka sa to tak parlamentných volieb³⁴ ako aj regionálnych a miestnych³⁵. Rovnako tak dáva štátom široký priestor na prijímanie opatrení proti ovplyvňovaniu volieb zo zahraničia, vrátane financovania nielen politických strán, ale aj rôznych občianskych združení, ktoré prejavujú podporu obsahu volebných programov politických strán³⁶. Pod klamlivou reklamou rozumie aj zavádzajúcu politickú reklamu financovanú finančne silnými subjektami, vrátane vytvorenia nespravodlivého mediálneho pokrytia politickej kampane.

Dôležitou časťou judikatury EŠLP v oblasti dezinformácií sú klamlivé a antidemokratické prejavy. V oboch prípadoch tu využíva EŠLP aj judikaturu k čl. 10 Dohovoru, ktoré rozlišuje medzi faktami a úsudkami a do úvahy berie najmä dobrú vôľu, ale aj rozsah „klamstva“. Týka sa to už uvádzania údajov o volebných kandidátoch. Anekdotickým sa stal príbeh sťažovateľa, ktorý bol vyškrtnutý z listiny kandidátov z dôvodu, že uviedol, že je poverený vedením katedry trestného práva a v skutočnosti na tejto katedre pôsobil ako profesor v prípade *Krasnov a Skuratov proti Rusku* (z 19. júla 2007, č. 17864 a č. 21396/04). V súvislosti s antidemokratickými prejavmi nie je EŠLP naklonený poskytovať ochranu politickým myšlienkam, ktoré poškodzujú demokratický proces a preto dáva široký priestor štátom pre

³³ Bližšie SHATTOC, E.: Free and Informed Elections? Desinformation and Democratic Elections Under Article 3 of Protocol 1 of the ECHR. In *Human Rights Law Review*, zv. 22, č. 4, december 2022.

³⁴ Pozri rozhodnutie vo veci *Hilbe proti Švajčiarsku* (zo 7. septembra 1999, č. 31981/96), v ktorom EŠLP uviedol, že „... povinnosť pobytu, ktorá bola predmetom sťažnosti, je odôvodnená z týchto dôvodov: po prvé, skutočnosť, že občan, ktorý nemá v tejto krajine trvalý pobyt, je menej priamo alebo menej nepretržite znepokojený problémami svojej krajiny, a tak ich pozná menej dobre; po druhé, skutočnosť, že pre kandidátov do Parlamentu môže byť ťažké prezentovať rôzne možnosti voľby občanom s bydliskom v zahraničí; ako aj absencia akéhokoľvek vplyvu občana s bydliskom v zahraničí na výber kandidátov a formuláciu ich volebných programov; okrem toho existuje súvislosť medzi právom voliť v parlamentných voľbách a skutočnosťou, že sú priamo dotknuté rozhodnutiami takto zvolených politických orgánov; napokon je legitímne, že zákonodarcu môže obmedziť vplyv občanov s pobytom v zahraničí vo voľbách na otázky, ktoré sú určité zásadné, ale dotýkajú sa predovšetkým ľudí s bydliskom v krajine.“

³⁵ Pozri rozhodnutie vo veci *Polacco a Garofala proti Taliansku* (z 15. septembra 1997, č. 23450/94), kde išlo o komunálne voľby v regióne Tretino- Alto Adige. Európska komisia pre ľudské práva nemožnosť voliť občanom, ktorí nemajú trvalé bydlisko v regióne odôvodnila „...na základe (1) predpokladu, že občan nerezident sa menej priamo alebo nepretržite zaoberá situáciou kde nebyva a má menej vedomostí o každodenných problémoch; (2) neuskutočniteľnosť (v niektorých prípadoch nemožnosť) volebných kandidátov prezentovať rôzne volebné otázky občanom v zahraničí, aby sa zabezpečilo slobodné vyjadrenie ich názoru; (3) absencia vplyvu na výber kandidátov a na formuláciu ich volebných programov a (4) korelácia medzi právom voliť vo voľbách a byť priamo dotknutý aktom takto zvolených politických orgánov.“

³⁶ Pozri rozhodnutie vo veci *Parti nationaliste basque-organisation regionale d' Iparralde proti Francúzsku* (zo 7. júna 2007, č. 71251/01).

sankcionovanie volebného správania, ktoré podporuje nenávisťné prejavy a extrémistické politické ideológie. Napriek tomu platí, že súdny aktivizmus v oblasti volebného práva je prejavom justicializácie politiky, ktorá však v prípade odklonu príslušnej zmluvnej strany Dohovoru od zásad právneho štátu musí byť osobitne citlivo posudzovaná aj vzhľadom na budúcu existenciu ESELP.

Použitá literatúra:

- BREUER, M.: *Principled Resistance to ECtHR Judgments – A New Paradigm?* Berlín/Neidelberg: Springer, 2019.
- DOMIN, M.: *Volebné právo a volebné systémy*. 2. vydanie. Bratislava: Wolter Kluwer SR, s.r.o., 2021.
- ELY, J. H.: *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*. Cambridg: Harvard University Press, 1980.
- KOSAŘ, D. – ŠIPULOVÁ, K.: *Court – packing* aneb jak obsadit soudy vlastními lidmi. I ŠIMÁČEK, V. (eds.): *Nezávislost soudní moci*. Praha: Leges, 2020, s. 77-113.
- KRASTEV, J. – HOLMES, S.: *Světlo, které pohaslo: Vyúčtování*. Praha: Karolinum, 2020.
- KOPOSOV, N.: *Memory Laws, Memory Wars: The politics of the Past in Europa and Russia*. New York: Cambridge University Press, 2018.
- LYSINA, P.: Právny štát a Európska únia v premenách času. In *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2022*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2022.
- FRONZA, E.: *Memory and Punishment. Historial Denialism, Free Speech and the Limits of Criminal Law*. Haag: Springer, 2018.
- POSNER, R.: *Law and Literature*. Third Edition. Harvard: Harvard University Press, 2009.
- POSNER, R.: *Economic Analysis of Law*. Seventh Edition. Aspen: Wolters Kluwer, 2007.
- POSNER, R.: *Antitrust Law*. Second Edition. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.
- SHATTOC, E.: Free and Informed Elutions? Desinformation and Democratic Elections Under Article 3 of Protocol 1 of the ECHR. In *Human Rights Law Review*, zv. 22, č. 4, december 2022.
- SCHMAHL, S.: The European Court of Human Rights – Can there be too much Succes? A Coment. In *Journal of Human Rights Practice*, zv. 14, č. 1, február 2022 a rozhodnutia Spolkového ústavného súdu Nemecka *Caroline I. Judgment of 15. december 1999. No 1BvR 653/96, BVerfGE101*, 361-96.
- SVÁK, J.: Voľby ako hodnota právneho štátu. In *Justičná revue*, č. 2, 2023, d. 219-227.

SVÁK, J.: Mnemotechnický konštitucionalizmus z pohľadu ohrozenia právneho štátu a voľnej súťaže politických síl v stredovýchodnej Európe. In KÁČER, M.: *Rozpúšťanie politických strán ako prejav militantnej demokracie*. Praha: Leges, 2022, s. 109-126.

SVÁK, J.: Vplyv výkladu pojmu právny štát v rozhodnutiach SD EÚ a ESĽP na reformu súdnictva na Slovensku. In *Tvorba a výklad práva v podmienkach právneho pluralizmu*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 04-117.

SVÁK, J.: Ako môžu čachre–machre pri výbere sudcov porušiť právo na zákonom zriadený súd. In *Justičná revue*, č. 1, 2021.

ŠTURMA, P.: Právni štát a *rule of law* v medzinárodnom právu. In *Princíp právneho štátu a jeho miesto v medzinárodnom práve*. Zborník Bratislavské právnické fórum 2020. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2020.

Kontaktné údaje:

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc.

jan.svak@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

Status positivus politických práv a jeho vymezení parlamenty, veřejnou správou, ústavními (i správními) soudy

prof. et doc. (mult.) JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab.

Abstract:

Political freedoms have a special legal regime in the system of European-continental law. The state, through laws, determines the organizational and implementation rules for their use in various ways. This mode has a theoretical and conceptual character, the so-called status positivum. This model also means a guarantee of their implementation in the sense that parliamentary legislation should consistently preserve the freedom of expression of human thought. The judiciary must guarantee this maxim to protect the individual as well as collective political subjects so that legal interventions in the realization of freedom of expression maintain a balance between public interests and the constitutionally declared ways of expressing thoughts and opinions in contemporary modern democracy.

Anotace:

Politické svobody mají v systému evropsko-kontinentálního práva zvláštní právní režim. Stát prostřednictvím zákonů různými způsoby určuje organizační a realizační pravidla jejich užívání. Tento modus má teoretický a koncepční charakter tzv. status positivum. Tento model znamená i garanci jejich realizace v tom smyslu, že by parlamentní právní úprava měla důsledně zachovat svobodu projevu lidského myšlení. Soudní moc pak tuto maximu v zájmu ochrany individua i kolektivních politických subjektů musí zaručovat tak, aby právní zásahy do realizace svobody projevu zachovávaly rovnováhu mezi veřejnými zájmy a ústavně deklarovanými způsoby projevu myšlení a názorů v současné moderní demokracii.

Keywords:

Political freedoms, freedom of thought, freedom of speech, right to vote, right to assemble, freedom of association, right to petition, right to information, constitutional guarantees

Klíčová slova:

Politické svobody, svoboda myšlení, svoboda projevu, volební právo, právo shromažďovací, svoboda spolčování, petiční právo, právo na informace, ústavní garance

1. Úvodem. Ústavní úprava politických svobod je sice nastavena jako deklarativní výčet právních zásad, ale evropsko-kontinentální způsob rozvoje demokratických revolucí postupoval při liberalizaci společensko-politických poměrů od devatenáctého století jejich postupnou právní konkretizací, a tedy vymezováním dovoleného. Současná evropská moderní ústavní demokracie je založena na soutěži politických stran a jejich politických programů, které se tak projevují v zákonodárné činnosti, a tudíž ve formulaci společenského prostoru pro jejich uplatňování. Tato právní konstrukce tzv. *status positivus* je ve své jak vymezováním, tak i určitým omezováním prostoru pro projev politické svobody. Vzhledem k tomu, že politické svobody a práva mají charakter individuální i korporativní, dopadají na lidskoprávní podstatu svobody projevu. V kolizních situacích se pak střetávají na jedné straně objektivní zájmy veřejnoprávního charakteru, tak i ochrana zájmů různých typů svobodného projevu subjektů nestátních. V současném evropském prostředí systému Rady Evropy tak k prosaditelnosti práva náleží možnost, aby soudní systémy případné vybočení parlamentní moci korigovaly, a tudíž chránily podstatu a také rozumné (racionální) meze politických svobod. Smysl článku je tak založen na té hypotéze, že soudní moc, a především soudy ústavní užívání i vývoj konceptu tzv. *status positivus* v těchto mezích udržovaly.³⁷

V historickém kontextu rozvoje lidských práv a svobod se dají konstatovat určité etapy vývoje práv a svobod, a v jistých *generačních* seskupeních. V tom smyslu generace tzv. první vychází z původních zdrojů konstitucionalismu, kdy v prvních ústavních aktech se utvrzovaly dvě skupiny práv a svobod. Teoretickým základem tohoto členění bylo dělení společnosti, tedy jakýsi umělý dualismus náhledu na člověka, a to na společnost občanskou a společnost politickou.³⁸ V prvním případě jde o práva soukromá (osobní, osobnostní, privátní), v případě druhém pak jde o možnosti člověka se projevovat v životě společenském (politickém), a to jako svobodná možnost projevu na veřejnosti, tedy svoboda *slova*, a postupně vývojově i právo volební, svobodný tisk a později i petiční.³⁹ V tradicích právní kultury a konstitucionalismu v Evropě vykazují shodné rysy zakotvení práv a svobod země evropsko-kontinentální

³⁷ M. Bartoň k tomu konstatuje: ústavní zakotvení svobody projevu jakožto ústavního subjektivního práva jednotlivce pak umožňuje každému nositeli této svobody její ochranu v rovině ústavního soudnictví a klade limity jak pro zákonodárce, tak pro orgány aplikující právo včetně soudů při interpretaci a aplikaci této právní úpravy, srov. k tomu, in: BARTOŇ, M.: *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, s. 30.

³⁸ Ostatně, již z titulu legendární francouzské Deklarace práv člověka a občana tato dualita je patrna a odvoditelná. Nicméně, svoboda projevu je jednou z nejstarších ústavně garantovaných svobod. Deklarace práv člověka a občana z roku 1789 v článku X uvádí: "... nikdo nesmí být pronásledován za své názory ...", a v návazném článku XI. potom také, že "... svobodné sdělování myšlenek a mínění je jedním z nejcennějších práv člověka", k tomu dále M. Bartoň in: KLÍMA, K et al.: *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1095.

³⁹ Jistou vzorovou a nejstarší psanou právní úpravou je v tomto smyslu dokument *Bill of Rights* z roku 1791, a to v normativní podobě souboru *Dodatků k Ústavě USA* z roku 1787. K tomu blíže autor in: KLÍMA, K.: *Ústavní právo srovnávací*. Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 11 a násled.

ústavněprávní kultury a také zcela odlišné (a historicky původnější) právní kultury anglické. V současnosti je tak po II. Světové válce považovat ústavní zakotvení práv člověka a občana v ústavách demokratických států kontinentální Evropy v zásadě jako *katalog* coby enumerativní výčet všech práv a svobod, což ústavy stavějí na klasickém historickém východisku právní úpravy pozice člověka v oblastech: a) fyzické individuality, b) možnosti účasti občana na demokratických právně regulovaných akcích a volebních procesech, c) v poskytování a garantování práv lidí v oblastech hospodářské, sociální, kulturní, ekologické, a jiných. Koncept systému Rady Evropy pak zakotvením a důrazem na nezbytnost zajistit prosaditelnost práv a svobod člověka staví na procesním mechanismu tzv. práva na spravedlivý proces, včetně intenzivní a extenzivní interpretace svobody projevu a vyjadřování se a vyjadřování myšlenek tak, jak ji trvale prezentuje judikatura Evropského soudu pro lidská práva.⁴⁰

Výchozí teoretická koncepce práv a svobod v pojetí Rady Evropy, Úmluvy o lidských právech a svobodách a také Evropského soudu pro lidská práva odlišuje politické svobody od tzv. základních lidských práv a svobod v tom směru, že nezadatelnost, nezczizitelnost zde uvedených tzv. základních od státní moci vyžaduje jedině – respektovat, garantovat a nezasahovat (případně vstupovat jedině na základě zákona). Politické svobody oproti tomu nestačí pouze deklarovat, čímž se stát hlásí k demokracii, ale je nutno je prostřednictvím zákonů konkretizovat k praktickému užití.⁴¹ Vycházíme z té premisy, podle níž je demokracie v právním státě chráněnou ústavní hodnotou, což u politických svobod znamená na jedné straně, že uživatelé demokracie se zpravidla pohybují v zákonem stanoveném a vymezeném zákonném rámci a stát může zasahovat jen tím způsobem a v těch situacích, jak mu zákon ukládá. Ochrana svobody projevu úzce souvisí s ideologickou neutralitou státu, tedy s nemožností existence výlučné ideologie, která by znamenala potlačování alternativních názorů.⁴² Jako mechanismus zásahu do svobody projevu systém Rady Evropy vyžaduje podle čl. 10 odst. 2 Úmluvy, a v tom kontextu i znění článku 17 odst. 4 LZPS, aby omezení svobody projevu bylo stanoveno zákonem, sledovalo legitimní cíl a bylo také v demokratické společnosti nezbytné. Zásadní vymezení konceptu tak vychází již z ústavních norem, a je dílčím

⁴⁰ Podle ESLP je svoboda projevu jedním ze základů demokratické společnosti, jedna ze základních podmínek rozvoje společnosti a každého člověka, srov. in: *Handyside proti Spojenému království* (1976), st. č. 5493/72.

⁴¹ Podle judikatury ESLP Ustanovení nelze pokládat za zákon, není-li formulováno s takovou přesností, aby umožnilo občanům regulovat jejich chování: každý musí být schopen předvídat v míře odpovídající daným okolnostem důsledky, k nimž může vést jeho činnost, srov. *Sunday Times proti Spojenému království* (1979), st. č. 6538/74.

⁴² Svoboda projevu je tak jednak prostředkem pro politickou soutěž, zároveň je díky ní činnost politických stran pod veřejnou kontrolou, srov. M. Bartoň, In *Komentář k Ústavě a Listině*, 2. vyd., tamtéž, s.1096, bod 3.

způsobem založeno na legislativních odkazech v podobě *blanketních* norem.⁴³ Ústavní normy zcela výjimečně sdělí konkrétnější dispozice.⁴⁴

2. „Tvůrčí“ úloha Parlamentu při naplňování (vymezování, definování, konkretizace atd. konceptu. Vycházíme z té premisy, podle níž jsou to parlamenty jako výhradní zákonodárci, kteří určují jakýsi „koridor realizace“ politických svobod. Činnost parlamentů v současných evropských demokraciích je vázána na politické programy, takže jejich povolební legislativní dominance je schopna vnášet do změn zákonů týkajících se politických svobod i účelové subjektivismy.⁴⁵ Od počátků rozvoje tzv. soutěžní demokracie, což časově řadíme do období od cca třicátých let 19. století v USA a v Anglii, kdy vznikají v zásadě bipolární politické systémy lze dokladovat kontinuální úsilí politických stran přizpůsobovat volební systémy tak, aby odpovídaly například územně-sociálním šancím těchto stran. Nakonec i politická a státoprávní praxe novodobé České republiky tento politický trend ukazuje, včetně aktivizace ústavních soudů jako arbitrů legislativních sporů mezi parlamentními *většinami* a *menšinami*.⁴⁶

Jedině parlamenty jsou ústavně legitimovány vydávat zákony, a tedy ve zde sledovaném kontextu případech politické svobody vymezovat, konkretizovat, provádět, ale také omezovat. Přitom zákonné omezení politických svobod postavených na jakémkoliv projevu (vyjádření se, jednání, atd.) je možné pouze opatřeními nezbytnými:⁴⁷ 1. pro ochranu práv a svobod druhých, 2. bezpečnosti státu, jakož i bezpečnosti veřejné, 3. ochrany veřejného zdraví a mravnosti. V té souvislosti sledujeme jak tzv. horizontální⁴⁸ tak i vertikální působení práv a svobod.⁴⁹ Podklady

⁴³ V tom smyslu lze jmenovat článek 17 odst. 5 týkající se povinnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat informace, typicky také článek 21 odst. 3 upravující principy a podmínky výkonu volebního práva. Nicméně jinak, sem patří například obecný legislativní odkaz práva shromažďovacího, který umožňuje současně s vymezeními a chráněnými společenskými hodnotami (ochrana práv a svobod jiných, ochrana veřejného pořádku zdraví, mravnosti majetku nebo bezpečnosti státu omezení zákonem (srov. článek 19 odst. 2 LZPS), podobně i článek 20 odst. 3 s právem sdružovacím. Petiční právo garantované článkem 18 LZPS potom zcela bez odkazu,

⁴⁴ Za zcela proklamativní je možné považovat tzv. právo na odpor (článek 23 LZPS), náš výklad srov. In *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd., tamtéž, s.1160 a násl.

⁴⁵ Je třeba v této souvislosti připomenout zásadní odlišnost ústavního pojetí v USA, kdy první článek Bill of Rights zakazuje Kongresu vydávat zákony „omezující svobodu slova nebo tisku“, přičemž v Evropě je takové omezování ústavně legitimní.

⁴⁶ Jak ukazuje nedávná novelizace volebního zákona do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR z roku 2021, měnící podmínky tzv. uzavírací klauzule pro koalice politických stran, zůstává historicky otevřenou otázkou spíše politologického charakteru, zda a jak derogativní zásah Ústavního soudu ČR a následná novelizace ovlivnily výsledky podzimních parlamentních voleb v roce 2021.

⁴⁷ Pojetí termínu „nezbytnosti“ je samozřejmě velmi neurčitě, podle ESLP se předpokládá, že zásah odpovídá naléhavé společenské potřebě, že je přiměřený sledovanému společenskému účelu, srov. rozhodnutí ve věci Bertold (1985) A-90, § 55.

⁴⁸ Tak například, když publikovaný názor vybočí z mezí v demokratické společnosti uznávaných pravidel slušnosti, korektnosti atd. a jako takový se ocitá mimo meze ústavní ochrany, srov. k tomu například sp. zn. III ÚS 359/96.

⁴⁹ Příkladem vertikálního působení zákonem konkretizovaného práva shromažďovacího je tzv. oznamovací režim

pro zákonné omezení práv a svobod z důvodů ochrany práv a svobod druhých nalezneme přímo ve článku 10 Listiny, a to jako: právo na lidskou důstojnost, čest a dobrou pověst, právo na ochranu soukromého života, rodinného života, právo na ochranu osobních údajů.

3. Aplikační úloha veřejné správy (výkonné moci). Dostáváme-li se takto ke každodenní realizaci politických svobod je třeba vyslovit určitý úvod (či návod?) k posouzení role výkonné moci, orgánů státní správy, územní samosprávy, orgánů přípravného řízení trestního i zásahových bezpečnostních složek. Tím také lze dojít i ke hranici případné kriminalizace veřejného vyjadřování názorů charakteru politického. Veřejnoprávní instituce totiž vykonávají registrační, povolovací, kontrolní, dohlížecí i omezovací (represivní) zásahovou činnost, v níž značnou a rozhodující úlohu hraje politická a právní *diskrece* orgánu rozhodujícího (zasahujícího). Jde takto o způsob, jímž zpravidla příslušný úřad vyhodnotí situaci jako legálně konformní, z hlediska bezpečnostních rizik akceptovatelnou, nepřekračující zaměřením průběhu omezování práva jiných, atd. Je potom případným následkem možnost vnitrozoborního přezkumu inspekčního charakteru, soudního přezkumu administrativního charakteru, ale i činnost orgánů přípravného řízení trestního, aby zjistily a postavily tak najisto, zda reagenty orgánu veřejné správy i při nezbytném úvahovém rozmezí při užití prostředků státní správy byla dodržena proporce mezi svobodným prostorem a třeba intenzitou či instrumentem jeho projevu.⁵⁰ Důležitou otázkou je posouzení úvahového prostoru pro zásahy výkonné moci do svobody projevu.⁵¹ V tom smyslu je zejména důležité posoudit proporcionalitu (přiměřenost) zásahu, tedy, zda rozhodnutí či zásah užitím legálního způsobu (právního prostředku), faktickou silou, užitím legálního „násilí“ (tzv. donucovací prostředky policie, omezovací prostředky zdravotnických zásahů, atd.) sledují efektivně cíl předpokládaný zákonem, atd. Zde nastupuje jeden z precedenčně kritériálně testovacích modů ESLP – tzv. *zákaz svévole* (viz na jiném místě tohoto článku).

4. „Tvůrčí“ (precedenční) úloha zejména ústavních soudů a vymezování konceptu v kolizních situacích. Jestliže vybereme jednu z typických situací, kdy nastane nezbytnost posouzení důvodnosti i intenzity legálního zásahu státní moci do oblasti politické svobody, pak jde v současné Evropě o problematiku demonstrací na veřejných prostranstvích. Případný zásah policejních orgánů vyvolá kolizi nejméně dvou ústavních principů, kdy „proti“ tomu principu, který se týká veřejného vyjadřování politických názorů stojí přinejmenším princip ochrany

⁵⁰ Je třeba otázkou, kde je hranice svobody, kdy jeden ve volbách kandidující politik útočí na politika jiného zjevnými informacemi charakteru pomlouvačného, v důsledcích se dotýkajících i rodinných poměrů toho druhého.

⁵¹ M. Bartoň především rozlišuje předběžná a následná omezení, srov. k tomu: *Svoboda projev: principy, garance, meze*, tamtéž, s.128 a násl.

veřejného pořádku. V té souvislosti kolizi (spor) veřejnoprávně vertikálního typu pak soudy správní a následně potenciálně ústavní posuzují jak ochranu lidských práv, tak i ochranu státu a ústavní demokracie. Zejména ústavní soudy pak řeší spory zpravidla vycházející jak z kolizí soukromoprávních subjektů navzájem (spory tzv. horizontální), spory fyzických a právnických osob se státními orgány (spory tzv. vertikálního charakteru), tedy zejména jako přezkum rozhodování soudů obecných včetně soudů správních, jakož přezkum sféry pro stát exkluzivního trestního soudnictví.⁵² Kontinentální evropské ústavní demokracie založené na konceptu právního státu zvlášť garantují soudní ochranu při rozhodování orgánů státní správy, respektive i při jejich zásazích.⁵³ A nelze opomenout sféru přípravného řízení trestního, sféru veřejnoprávních detenčních zařízení, věznic, detenčních ústavů, atd. Ústavní soudy tak řeší kolizní situace svobodného projevu vůle i kontextu, kdy tento projev má v zásadě legislativně formalizovaný a jeho podmínky nebyly účastníky naplněny, nebo nebyly zcela a dostatečně, ale také situačně naplněny byly a řešení se *zkomplikovalo*.⁵⁴ Kauzální výjimečnost určitého sporu tak dovádí vrcholné ústavně soudní instituce k hledání takové interpretace, která by byla schopna argumentačně postavit najisto obsahové a významové pojetí ústavněprávní svobody tak, aby bylo jasné, zda státní orgány ústavní principy porušily nebo nikoliv.⁵⁵

Pro současné evropské pojetí posuzování situací, kdy o právech všeho druhu včetně práv politických Evropský soud pro lidská práva vyvinul tzv. testování.⁵⁶ Koncept v zásadě převzal i Ústavní soud České republiky, přičemž jej interpretačně aplikoval i ve vztahu ke svobodě projevu, byť v kontrapozici svobody projevu a ochrany osobnosti a hledání „rovnováhy“ obou hodnot.⁵⁷ Lze se pokusit jej vztáhnout i k soudnímu posuzování politických svobod, neboť i v jejich souvislosti nutno vážit: a) povahy výroku (tedy jako skutkového tvrzení nebo hodnotícího soudu), b) obsahu výroku (zde sledován projev *politický*), c) formy výroku (vulgarita projevu, pálení vlajky, vrhání vajíček, prezentace rasově nenávislných symbolů,

⁵² Koncept Evropské Úmluvy o lidských právech a základních svobodách a především pak judikatorní činnost Evropského soudu pro lidská práva profiluje soudní (právní) politiku členských států Rady Evropy především do ochrany fyzických osob před státní mocí. Srov. k tomu In KMEC, J. – KOSAŘ, D. - KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M.: *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012.

⁵³ První odstavec článku 10 Úmluvy výslovně garantuje právo na svobodu „bez zasahování státních orgánů“.

⁵⁴ Případ, kdy na řádně oznámené demonstraci dojde k násilným projevům zejména verbálního a skupinového charakteru, včetně jeho potenciálního trestněprávního dosahu.

⁵⁵ Národní soudní instituce jsou vedeny i tou judikatorní skutečností, že ESLP rozšířil aplikaci článku 10 Úmluvy na řadu dalších aspektů svobody projevu, jako například právo na informace, právo na ochranu způsobu získávání informací, právo mlčet, právo nezveřejňovat údaje o zdroji novinářských informací, atd.

⁵⁶ Kosař upozorňuje, že v souvislosti s článkem 10 Úmluvy je nutné zdůraznit, že na práva zakotvená v jeho prvním odstavci se vztahuje výrazně více limitačních klauzulí, než u ostatních článků Úmluvy, srov. k tomu In *Evropská úmluva* tamtéž, s. 1043 a násl.

⁵⁷ Srov. k tomu nálezy II. ÚS 517/15 z roku 2015.

atd.), d) postavení projevem napadené osoby (osoba veřejně činná, politik, státní funkcionář, apod.), e) zda se kritika týká osoby ve veřejné sféře nebo jejich soukromí, f) chování kritizovaného subjektu, g) povaha osoby kritikou napadené (sama napadená osoba se často takovým způsobem projevuje), g) kdo sporný výrok pronáší a kdy jej učinil (vědecko-pedagogický pracovník, který se problematikou trvale zabývá v publikaci, připravované v řadě předchozích let).

5. Svoboda člověka a svoboda jeho jednání (včetně projevu) projevu jako východisko konceptu politických svobod. V přístupu k posouzení právního charakteru politických svobod je třeba pojednat o podstatě ústavního chápání svobody člověka jako takové, jeho jakéhokoli jednání jako způsobů vnějšího projevu myšlení a následně i projevů tohoto jednání, které směřují do společenského prostředí, občanského okolí, místního sousedství atd. Teoretická podstata svobodného projevu fyzické osoby tak spočívá v nezadatelnosti (nezcizitelnosti) myšlení, a tudíž v jeho původní, a tedy *absolutní* vnější neomezitelnosti. Východiskem pojetí politických svobod je tak koncept tzv. základních práv a svobod, což znamená zásadní teoretickou bariéru apriorně omezující legislativní zásahy státní moci do podstaty základních práv a svobod. Je tak třeba akceptovat maximum v tom smyslu, že v případě svobody projevu jde v zásadě o tzv. status *negativus*.⁵⁸ Pokud tedy svobodu projevu posléze nasměrujeme do pojetí politických svobod, potom se dostáváme již do sféry ústavněprávního režimu tzv. *status negativus* a lze tedy konstatovat, že při nutné konkretizaci ústavních základů politických svobod zákony parlamentu je nutné respektovat právní východisko v ústavněprávní přirozenoprávnosti. Jestliže tedy svobodu myšlení považujeme za absolutní, tak musí být člověku garantováno, že bez jeho vůle nebo ochoty myšlenku nevyjavit nebo neprojevit, něco činit nebo nečinit, jeho jednání je v zásadě tolerovatelné.⁵⁹ K respektu ke svobodě myšlení se navíc připojuje i svoboda svědomí, jíž také nelze omezit.⁶⁰

6. Různorodost právního konstruktů realizace politických práv v Listině základních práv a svobod. Předně, jako výchozí koncepci pro posouzení zvláštní legislativní realizace politických svobod konstatujeme takovou premisu, podle níž i na tuto ústavněprávní oblast bezprostředně související se společensko-politickým systémem společnosti se vztahuje koncepce tzv. *veřejných subjektivních práv*. Její konstrukce je obecně založena na předpokladu, že legislativní realizace ústavně deklarovaného práv (svobody) předpokládá, že aktivní uživatel

⁵⁸ Shodně srov. RYCHETSKÝ, P.: Svoboda projevu a její ochrana před ústavním soudem. In MAJERČÁK, T. (ed): *Svoboda projevu a její limity. IV. Ústavné dni*. Košice: UPJŠ, 2016, s. 42.

⁵⁹ K tomu autor in: KLÍMA, K.: *Ústavní právo*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 323.

⁶⁰ K tomu například nálezní sp. zn. I. ÚS 671/01.

takového práva (fyzická nebo právnická osoba, občan, skupina občanů atd.) musí k jeho efektivní realizaci vyžádat svolení (vyjádření, souhlas, registraci atd.) státní moci nebo jiného orgánu veřejné správy, a to zpravidla ve formě oficiální písemného vyjádření (rozhodnutí). Takovému formalizované přivolení je posléze potenciálně také přezkoumatelné v systému správního soudnictví.

Vstupní deklarativní konstrukt politických svobod vychází z druhého oddílu Hlavy druhé LZPS. Listina základních práv a svobod tak v jeho úvodu spojuje ve článku 17 svobodu projevu s právem na informace. Tím nicméně možnost fyzické (případně i právnické) osoby v politickém a veřejnoprávním (mocenském) životě a podílet se na něm, váže především na možnost a dostatek vstupních údajů k rozhodování.⁶¹ Svoboda projevu pak uvozuje další politické svobody – právo petiční (čl. 18), právo shromažďovací (čl. 19), právo sdružovací (čl. 20), právo volební (21), soupeření politických stran (čl. 22) a právo na odpor (čl. 23). Nutno však vstupní svobodu projevu spojit se svobodou myšlení (čl. 15), což garantuje možnost „vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem“, tedy ukazuje na formální způsob sdělení. I když tedy tato svoboda uvozuje práva (svobody) politické, lze ji chápat jako ústavní základ pro jakékoliv projevování se osob (tedy i právnických), například: recenze různého odborného zaměření, fotografická tvorba, Vyjadřování názorů znamená podle Listiny garanci obsahu projevu, a to jako: sdělení fakt, myšlenek, hodnocení jevů, událostí, a pod.⁶²

7. Zvláštní konotace zkoumaného konceptu ve vztahu ke stěžejním (klasickým) politickým právům (a svobodám). Ústavněprávní základ jakož i právní režim základních práv a svobod je založen na veřejnoprávním uznání společenského prostoru, v němž se fyzické osoby a případně i osoby právnické (politické strany, spolky apod.) mohou pohybovat, projevovat, vyjadřovat, atd., tudíž i podílet na rozhodování ve společnosti. Politické svobody mají tak projevový charakter projevu neformalizovaného, nebo asociačního, či iniciačního. Současná evropská ústavní demokracie však je systémem formované (i formalizované) moci, přičemž stanoví právně organizační pravidla rovnoprávného přístupu osob k realizaci této moci.⁶³ Stát tak určité formy „politického projevu“ právními normami reguluje včetně postupů k jejich

⁶¹ Ke svobodě projevu v judikatuře Ústavního soudu ČR viz Kosař, in: KOSAŘ, D. a kol.: *Ústavní právo. Case-book*. Wolters Kluwer: 2014, s. 475 a násl.

⁶² Podle M. Bartoně je třeba u obsahu projevu rozlišovat, zda má projev charakter skutkových tvrzení, tj. empiricky ověřených faktů, tedy šíření informací, nebo hodnotícího soudu, a to jako subjektivního názoru a postoje, což má smysl při posuzování ústavnosti omezení svobody projevu zejména v zájmu ochrany osobnostních práv třetích osob, tj. při kolizi článku 10 a 17 LZPS. Srov. k tomu in: KLÍMA, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1099, odstavce č. 4 a 5.

⁶³ K tomu autor in: KLÍMA, K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3. přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 370 a násl.

realizaci. Tato regulace jakož i tyto postupy mohou mít legislativně různorodý charakter právního režimu, a to jako oznamovací, registrační či dokonce povolovací („licenční“).⁶⁴ Státní moc (orgány veřejné správy i soudy) mají přitom ochranný charakter vůči jakýmkoliv legálním formám politicko-společenského projevu, zejména v zajištění bezpečného prostředí. Politické svobody tak mají i zvláštní pozici v právním konstruktu tzv. *veřejných subjektivních práv* (viz výše), což je nezbytná legislativně konstrukční otázka právních zvláštností politické svobody nejen charakterizující, ale i vzájemně odlišující.

V závislosti na deklarovaném a legislativně zákony nastaveném modelu realizace politické svobody lze ke každé z nich doložit:

Ad) Volební právo subjektivní a objektivní (volební systém). Zpravidla zákony legislativního charakteru správního práva představují soubor hmotněprávních organizačních a procesních (organizačně realizačních) norem, jakož odpovědnost státu a orgánů veřejné správy volby zorganizovat, zajistit tajnost hlasování i potenciálně sankcionovat porušení volebních zákonů. Občan je vázán zákonem stanoveným způsobem projevit svůj hlas, čili v oficiálně stanovené datum a časové rozmezí vyhlášených voleb se dle svého rozhodnutí dostavit (ve volebním okrsku, kde je registrován) a ve formě zákonem stanovené svobodně a tajně projevit svoje preference ve vztahu k úředně oficializovaným kandidaturám (osob či politických stran). Podobně i občan kandidující musí splňovat zákony nastavené požadavky na osoby kandidátů.

Ad) Sdružování v politických stranách. Státní moc regulací právní subjektivity politických stran, včetně zásad jejich hospodaření a jeho kontroly státem, vymezuje prostor pro jejich účast v soutěžní demokracii. Politické strany a politická hnutí jsou v současných demokratických systémech téměř výhradně státotvorné, neboť jejich politické úsilí směřuje k obsazení zastupitelských sborů.⁶⁵ Zákony však ponechávají těmto politickým sdružením prostor pro jejich vnitřní život a samosprávu. Avšak, jak vnější činnost politických stran, tak i jejich vnitro statutární pravidla musejí být v souladu ústavními normami a zákony.⁶⁶ Koncept

⁶⁴ Zcela záměrně užíváme právní terminologii užívanou ve vztahu k právnímu charakteru podnikání především podle živnostenského a obchodně korporátního práva. Umožňuje totiž *per analogiam* vyjádřit náročnost požadavků právní regulace, která spočívá v režimu úvahové diskrece orgánů veřejné správy podle zákonů nutné k legalizaci akce společensko-politického charakteru.

⁶⁵ V tom smyslu se v legislativní úpravě registrace, společenské pozice i činnosti politických stran projevuje poměrně striktní režim státního „dohledu“ i případně „dozoru“ (zejména nad hospodařením politických stran), včetně zřízení i státního orgánu k tomu specializovaného (srov. příslušný český Úřad dohledu politických stran).

⁶⁶ V rámci testu legality je ESLP oprávněn posuzovat nejen soulad zásahu do práv chráněných článkem 10 Úmluvy s vnitrostátním právem, ale i kvalitu samotného vnitrostátního práva, zejména jeho předvídatelnost.

„status positivus“ má tak v případě režimu právní úpravy politických stran a hnutí zjevně charakter *quasi* licenční (*povolovací per analogiam*).⁶⁷

Ad) Sdružování ve spolcích (spolčování), je prostředkem realizace společenských zájmů, zábavy, zájmů profesních, sportovních, kulturních, uměleckých, atd. Motivvy spolkové činnosti jsou většinou a v zásadě nepolitické, soukromoprávní, vnitrokorporativní, určitá skupina společenských korporací však již od století devatenáctého usiluje o vliv na politické strany a parlamentní politiku. Tzv. *skupiny vlivu* (odborní, církevní, sportovní spolky a svazy, řemeslnické spolky, podnikatelské asociace. Stát zpravidla nevynechává ani neomezuje prostor pro spolkovou činnost, tudíž lze hypoteticky konstatovat, že není důvod kritéria pojetí *status positivus* uměle a spekulativně konstruovat. Je tak naší trvalou pochybností, proč právní úprava spolkové činnosti byla v České republice převedena do nového občanského zákoníku, a to jako jeden z modelů právnických osob korporátního typu (srov. § 214 a další). K řízení o zápis spolku je pak nově územně příslušný krajský soud.⁶⁸

Ad) Veřejnoprávní pojetí forem přímé demokracie. Právní režim institutů přímé demokracie je sice postaven na hlasovací formě, ale samozřejmě závisí na legislativním modelu konceptu (konzultativní či decizní) modely. Status positivus tak zpravidla má charakter organizačně technický směřující ke svobodnému vyjádření hlasů na státem formulovanou otázku.

Ad) Svoboda shromažďovací, demonstrační a manifestační. Je způsobem kolektivního projevu názoru na veřejné věci. Motivací shromáždění jsou tak protestní akce, volební agitace atd. přičemž předmět této svobody projevu je v zásadě zcela neomezen a neomezitelný, samozřejmě pokud porušuje ústavní pravidla demokracie, bezpečnost vnější, vnitřní, lokální a práva jiných, tedy jako vnější bariéry tohoto typu projevu demokracie. Z hlediska právního režimu realizace svobody demonstrační (manifestační) se užívá právní režim „oznamovací“, přičemž orgány veřejné správy (zpravidla obecního, městského či magistrátního typu) mohou demonstraci v zásadě *nepovolit*, předčasně ukončit, rozpustit, případně i bezpečnostními složkami nechat *vytlačit*.⁶⁹

⁶⁷ To se projevuje i v zákonné možnosti administrativních zásahů státu (vlády) směřujících k pozastavení činnosti politické strany či dokonce k jejímu rozpuštění (v důsledcích: k ukončení činnosti, respektive tím i k zákazu její činnosti).

⁶⁸ Předcházející dlouholetá legislativní nutnost registrovat každý spolek ministerstvem vnitra se svojí centralizací zcela vymykala evropským veřejnoprávním zvyklostem. Právní okamžik vzniku spolku je tak vázán na den zápisu do veřejného rejstříku. Rozbor příslušných paragrafů této nové právní úpravy ale dojdeme k neuvěřitelně konkrétním skutečnostem, které zákonodárce „vnutil“ soukromoprávním vztahům, včetně nastavení „průběhu členské schůze“ (srov. §§ 248 až 257 NOZ). Konkrétněji viz autor in: KLÍMA, K.: *Listina a její realizace v systému veřejného a nově soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014, s. 103 a násl.

⁶⁹ Jedním z testovacích „kroků“ při posuzování souladu práv chráněných článkem 10 Úmluvy je zkoumání nezbytnosti zásahu v demokratické společnosti. Tento test obsahuje dvě podmínky: zásah ve vztahu k případu musí

Ad) Právo petiční, je historicky klasický prostředek komunikace občanů ve vztahu nejprve k *vrchnostenské* státní moci,⁷⁰ v současnosti k jakémukoliv orgánu institucí moci evropsko-unijní, vnitrozemské zákonodárné, územně samosprávné a jiné úřední. Zákonem se tak zavazuje veřejná správa, že s formulovaným požadavkem občana nebo skupin občanů či jiných soukromých subjektů naloží, tedy přijme posoudí a případně sama nápravu zajistí nebo zprostředkuje. Petice je formou svobody projevu adresnou, účelovou (vyjádřením záměru, požadavků, stížnosti apod.). Zákonem stanovený postup směřuje k orgánu veřejné správy, který s peticí musí nakládat s respektem a nikoliv pohrdlivě. Nicméně, Ústavní soud ČR dovedl, že z práva podat petici neplyne subjektivní právo na to, aby petici bylo obsahově vyhověno.⁷¹ Petici nesmí být zasahováno do nezávislosti soudů (čl. 18 odst. 2 LZPS), nesmí být zasahováno do práv jiných, zejména urážet jiné osoby včetně úředních. Právní úprava petičního práva tak jednoznačně svědčí o konceptu *status positivus*.

Ad) Ústavní právo na informace. Demokratické prostředí vyžaduje, aby k možnostem občanů veřejně se vyjadřovat, měli možnost získávat informace o činnosti státních orgánů a institucí veřejné správy vůbec. Veřejná moc tak uznává právo na informace jako subjektivní nárok tyto informace požadovat a získávat. Zákon současně chrání různé druhy informací, které z důvodů veřejného zájmu sdělovány být nemohou nebo dokonce i nesmějí.

8. Status positivus politických práv a jeho testování ústavními zásadami. Současné ústavní soudnictví je při posuzování jakýchkoliv zásahů do lidských práv a svobod inspirováno moderními právními testovacími metodami. Zejména precedenční dynamika Evropského soudu pro lidská práva tuto metodiku tzv. testování považuje za základ výkladu a aplikace ústavních norem.⁷² Interpretační metody tak nutno považovat za modernizaci ochrany ústavnosti, a to i ve zde sledovaném pojetí politických svobod. Tak: a) koncept právního státu klade na orgány veřejné správy striktní požadavek dodržovat při jakémkoliv rozhodování požadavky zákonů politické svobody regulující. b) Testování metodou tzv. proporcionality posuzuje vztah prostředků a cílů, tedy – co do vhodnosti (zda opatření je schopno dosáhnout cíle), potřebnosti (zda je k cíli možno dojít metodou šetrnější, a vzájemného vztahu účelu a prostředků. Zásada c) tzv. zákazu svévole je taktéž výrazem principu proporcionality *sui generis*, neboť v situaci, kdy zásah orgánu veřejné správy byl sice legitimován zákonem, ale jako užitým právním

být přiměřený ke sledovanému cíli, a důvody, které vedly k jeho užití orgány veřejné moci musejí být odpovídající a dostatečné.

⁷⁰ Již středověká podoba petice jednoznačně svědčila o možnosti poskytnutou poddaným obrátit se k panovníkovi či parlamentu (Bill of Rights 1689).

⁷¹ Srov. k tomu sp. zn. I ÚS 21/94.

⁷² Z rozsáhlé judikatury ESLP lze takto jmenovat i tzv. pětistupňový test, který ESLP vytvořil k posuzování dovoleného omezení svobody projevu, k tomu in: *Evropská úmluva*, tamtéž, s. 998.

prostředkem tak případně nepřiměřenosti jeho užití znamenal nepřijatelné omezení politické svobody. Různé způsoby užití veřejnoprávní limitace, ať už legislativní nebo zásahové nesmějí směřovat k tomu, aby došlo k faktické negaci ústavně garantované politické svobody.

9. Otázka trestněprávních bariér politických svobod a jejich potenciální kriminalizace. Zřejmě nejvýznamnějším potenciálním způsobem omezování politických svobod je jejich skutková trestněprávní kriminalizace pro individuální konflikty osob fyzických při realizaci myšlenek či akcí nesouladných s demokratickými pravidly. Zvláště nebezpečná pro demokracii jsou z toho důvodu extremistická hnutí, jejichž postih je proto v plném souladu s omezeními, které připouští článek 17 odst. 2 Listiny.⁷³ Svoboda projevu je jednoznačně právní kategorie, musí být tedy právnicky interpretována. Každé právo spočívající ve vyjadřování názorů potenciálně dopadá na práva jiných osob, včetně osob v politických a úředních funkcích. I obecně uznávaná pravidla slušnosti je třeba považovat za právní korektiv, který do posouzení akceptace určitého projeveného názoru náleží.⁷⁴ Je tak zřejmě především nutné sledovat bariéry zásahů v rovině horizontálních ústavních práv, tedy jako ochranu osobnosti, cti a svědomí osob jiných.⁷⁵

Právo má tak k různým formám svobody projevu i zřetelné bariéry právní v podobě přestupkové a trestněprávní odpovědnosti. Oba typy této odpovědnosti samozřejmě počítají s následky určitých jak osobních, tak i korporativních jednání. Skutkové podstaty trestných činů a skutkové podstaty přestupků jsou jak formálně právním, tak i hodnotovým limitem chování člověka (případně i nestátních právnických osob).⁷⁶

10. Závěrečné shrnutí odpovědi na vyslovenou hypotézu. Status positivus je dynamickou problematikou. Je významným vztahovým a komunikačním prostorem mezi mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní (i případně zvláštní mocí kontrolní). Na této dynamice se tak podílejí všechny ústavní moci a ústavně konformním způsobem – legislativně,

⁷³ Již jedno z prvních rozhodnutí Ústavního soudu ČSFR (Pl. 5/92) stanovilo výchozí premisu pro způsob omezení extremistických projevů, kdy konstatovalo: „....Bezpečnost státu a bezpečnost občanů vyžadují zabránit podpoře a propagaci hnutí, které bezpečnost státu ohrožují. Hnutí, která prokazatelně směřují k potlačování občanských práv k vymezené zášti, jsou hnutími, které demokratický stát, jeho bezpečnost a bezpečnost jeho občanů ohrožují.“

⁷⁴ Vybočí-li publikovaný názor z mezí v demokratické společnosti z obecně uznávaných pravidel slušnosti, ztrácí charakter korektního úsudku (zprávy, komentáře), a jako takový se zpravidla ocitá již mimo meze ústavní ochrany, srov. k tomu in: III. ÚS 359/96.

⁷⁵ V konkrétním případě je proto nezbytné zkoumat míru (intenzitu porušení základního práva, a to právě v souvislosti se svobodou projevu, a především se zřetelem na požadavek proporcionality tvrzených práv, srov. I.ÚS 156/99.

⁷⁶ Kritériem správního nebo trestněprávního uvážení orgánů přípravného řízení trestního tak musí být zhodnocení intenzity společenské nebezpečnosti jednání či projevené myšlenky. Je také otázkou určitá neurčitost, elasticita například § 405 českého trestního zákoníku stanovící trestnost „zpochybňování“ zločinů.

administrativně, zásahově i způsobem právně přezkumným. V případě politických svobod tak jde o státně mocenskou činnost charakteru právního vymezování, konkretizace, omezování i právní ochrany (lidských a politických práv a svobod, jakož i ústavní demokracie, včetně státních interesů). Bylo takto stěžejním záměrem tohoto článku posoudit úlohu soudní (a zejména ústavně soudní) moci při formátování politických svobod apriorně závislých na různorodých typech svobodného projevu. Ústavní soudy jsou mimořádným a finálním zastřešením soudního systému zejména v souvislosti s dodržováním lidských práv a svobod státní mocí. Jestliže přijímáme koncept tzv. *status positivus* jako vývojovou mantru v zásadě psaného evropsko-kontinentálního ústavního práva právě ve vztahu k ústavně deklarovaným politickým svobodám, pak se ústavní soudy stávají nezbytným činitelem korigování jak zákonodárné činnosti parlamentů, které by byly v jednotlivých legislativních novelizacích překračovat hranice jak vymezitelnosti, tak i omezenosti politických svobod. Stejně tak jejich činnost ústavněprávního přezkumu v jednotlivých incidentech soudního přezkumu občanskoprávního, správně právní i trestněprávního, je schopna racionální rovnováhu možného a nemožného, chtěného a nechtěného při aplikaci konceptu *status positivus* jak formulovat, tak i precedenčně interpretovat. Ústavnost ve spojení s legalitou musí totiž vytvořit prostor pro užití politických svobod. Tento prostor nesmí být restriktivní, potlačující hodnoty demokratického systému a demokratického vládnutí. Politická ústavní demokracie je zájmem veřejnoprávním i prostorem výsostně občanské svobody, včetně jejího soukromoprávního a nedotknutelného zdroje – svobody myšlení, a to jako svobody absolutní, a tedy ve své podstatě nedotknutelné.

Použitá literatura:

BERGER, V: *Jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*. Paris: DALLOZ, 2009, ISBN 978-83-7285-615-9.

GRONOWSKA, B.: *Europejski tribunal praw czlowieka (w poszukiwaniu efektywnej ochrony praw jednostki)*. Toruń, 2011. ISBN 978-2-247-08275-9.

KLÍMA, K. et al.: *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.

KLÍMA, K.: *Listina a její realizace v systému veřejného a nového soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-647-1.

KLÍMA, K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3. přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, ČR, 2016. ISBN 978-80-7552-331-0.

KMEC, J. – KOSAŘ, D. - KRATOCHVÍL, J. - BOBEK, M.: *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-365-3.

MAJERČÁK, T. (ed.): *Sloboda prejavu a její limity*. IV. Ústavné dni. Košice: UPJŠ, 2016. ISBN 978-80-8152-476-9.

MEZZETI, L.: *Human Rights*. Bolonia University Press, 2010. ISBN 978-88-7395-562-7.

WAGNEROVÁ, E. - ŠIMÍČEK, V. - LANGÁŠEK, T. - POSPÍŠIL, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. ISBN 978-80-7357-750-6.

Kontaktní údaje:

prof. et doc. (mult.) JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab.

Metropolitní univerzita v Praze, Praha 10, Dubečská 1, 110 00.

karel.klima@mup.cz

ORCID: [//orcid.org/0000-0001-9360-883X](https://orcid.org/0000-0001-9360-883X)

K ústavnému výkladu politických práv*

JUDr. Eduard Bárány, DrSc.

Abstract:

Constitution of the Slovak republic prescribes in an unique formulation of art 31 teleological interpretation of all political rights. The telos of their interpretation is „free competition of political forces in democratic society.“ This art has been used in many decision of the constitutional court and other courts. Art 31 used as a constitutional principle in the way prescribed by R. Alexy. It effectively influences the understanding of political rights.

Abstrakt:

Ústava Slovenskej republiky predpisuje v jedinečnom čl. 31 teleologický výklad politických práv. Účel ich výkladu vidí v „slobodnej súťaži politických síl v demokratickej spoločnosti.“ Tento účel bol pri ich výklade využitý vo viacerých rozhodnutiach ústavného i ďalších súdov. Po čl. 31 sa používa ako ústavný princíp a to spôsobom vymedzeným R. Alexym. Efektívne ovplyvňuje chápanie politických práv.

Keywords:

constitution, political rights, constitutional principle, interpretation, political competition

Kľúčové slová:

ústava, politické práva, ústavný princíp, výklad, politická súťaž

Výklad práva včítane interpretácie ústavy sa v právnickej obci oprávnene pokladá za náročnú intelektuálnu aktivitu nachádzajúcu sa niekde na rozhraní poznávania a tvorby významu či obsahu normatívnych právnych textov. Patrí ku každodennému chlebu právnika, ktorý neraz pokladá výsek právneho poriadku, s ktorým dlhodobo pracuje za jasný, a tak ku nemu pristupuje v duchu rímskoprávnej zásady „Clara non sunt interpretanda.“ Neraz však treba siahnuť do bohatého arzenálu výkladových metód, postupov, cieľov, etc., ktorý ponúka rozsiahla učebnicová i vedecká spisba o výklade práva.

* Tento príspevok vznikol v rámci projektu APVV-19-0090 Právna metodológia pre dobu právneho pluralizmu.

Nedokážem vysvetliť prečo sa v našej časti sveta skoro prehliada fakt existencie ustanovení normatívnych právnych aktov upravujúcich výklad práva.⁷⁷ Tieto sa síce používajú, o čom svedčia odkazy v súdnych rozhodnutiach, ale právne myslenie až na výnimky nepracuje s ich povahou skupiny sekundárnych noriem (v Hartovskom chápaní). V našej právnej kultúre ide o malý počet ustanovení roztrúsených v právnom poriadku nachádzajúcich sa spravidla v úvodných častiach predpisov kódexového typu.

Ústava Slovenskej republiky obsahuje jediné ustanovenie výslovne sa zmiňujúce o výklade práva. Ide o čl. 31, ktorého stručnosť umožňuje plnú citáciu: „Zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.“ Už zbežné „prvoplánové“ čítanie tejto vety vedie k poznaniu, že ústavodarca pokladal za vhodné predpísať teleologický výklad zákonnej úpravy politických práv a slobôd a zároveň určil účel/telos tohto výkladu v slobodnej súťaži politických síl v demokratickej spoločnosti. Aspoň pre právnikov sa vynára otázka či ide o vykladané pravidlo len pre zákony vykonávajúce ústavnú a asi i medzinárodnoprávnú úpravu tejto skupiny práv alebo aj o interpretačnú normu pre ich samotnú ústavnú úpravu. Predbežne sa prikláňam k širšiemu chápaniu či rozširujúcemu výkladu slov „zákonná úprava“ a spomínaný účel výkladu vzťahujem aj na ústavné zakotvenie politických práv. Vedie ma k tomu dvojica dôvodov. Prvým a silnejším je, že by bolo nesprávne pripisovať iný účel politickým právam a slobodám v samotnej ústave alebo im nepripísať účel žiadny a odlišný telos ich úprave v „bežných“ zákonoch. Druhým je, že u nás je i samotná ústava ústavným zákonom, čo znamená, že spadá do rozsahu pojmu zákon. Myslím, že rozširujúci výklad je v tomto prípade v súlade s mnoho razy opakovaným názorom ústavných súdov Slovenskej i Českej republiky: „... k výkladu právnych predpisov a ich inštitútov nemožno pristupovať len z hľadiska textu zákona, a to ani v prípade, keď sa text môže javiť ako jednoznačný a určitý, ale predovšetkým podľa zmyslu a účelu zákona.“ (bod 38, II. ÚS 283/2017). Táto veta zvlášť platí v situácii, keď jedna z možností doslovného výkladu vedie k rovnakému záveru ako výklad teleologický. Ústavný súd však v rozhodnutí PL ÚS 26/2019-134, v bode 151 povedal: „Čl. 31 ústavy je tak základným interpretačným pravidlom pre zákony, ktoré bližšie upravujú výkon politických práv. Toto ustanovenie ústavy má priamu spojitosť so všetkými politickými právami vyjadrenými v ústave a svojou povahou ovplyvňuje formovanie politických síl v demokratickej spoločnosti.“ Zákony bližšie upravujúce výkon to znie ako obmedzenie na

⁷⁷ Jednou z mála stredoeurópskych prác na túto tému je KONCA, P.: Creating law of interpretation: a risky or fundamental step? *Revus Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava*. In *Journal for constitutional theory and philosophy of law*, 45, 2021, <https://doi.org/10.4000/revus.7500>, 25.8.2023.

vykonávacie zákony, ale v kontexte teleologického výkladu sa vyjasní, že ústavný súd neuviedol obmedzenie „len“ či „iba“ na tieto zákony, a tak ponechal v tejto vete otvorenou otázku uplatnenia čl. 31 na výklad zakotvenia politických práv v samotnej ústave a umožnil jej kladné zodpovedanie na základe svojich iných vyjadrení a teleologickej interpretácie.

Ústavný súd v bode 154 odôvodnenia toho istého rozhodnutia priznal čl. 31 veľmi široké uplatnenie: „V demokratickej spoločnosti predstavuje slobodná súbor akékoľvek slobodné súperenie politických síl, napríklad aj vo vnútri politickej strany alebo v parlamente. Táto nemusí byť formalizovaná iba v politickej strane, ale politickou silou je potrebné materiálne chápať stranu, hnutie, iniciatívu alebo aktivitu, ktorá v demokratickej spoločnosti slobodne presadzuje svoj politický program, svoje politické názory a predstavy v snahe získať pre ne podporu verejnosti.“ Otvárajú sa tak dvere politizácii veľkých častí života spoločnosti a teda i rozšíreniu oblastí politického zápasu. Zároveň sa buduje bariéra pred reštriktívnymi zásahmi verejnej moci do politickej súťaže v spoločnosti.

Pre porozumenie čl. 31 ústavy by mohlo byť dôležité poznanie jeho „legislatívnej histórie“, čiže procesu jeho zrodu, lebo tu ide o pôvodný obsah i formuláciu zo záveru ústavných dejín bývalého Československa kedy asi skutočne platilo: „Ústava sa tak stáva manifestom motívov, ktoré ústavodarnú moc viedli ku vzniku.“⁷⁸ Podľa slov ústavného súdu: „Pretože ustanovenie čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky je v ústavnom práve ojedinelé, pre jeho výklad a uplatnenie nie je právne významné uplatnenie porovnávacej metódy.“ (PL ÚS 15/1998). Medzinárodnoprávne katalógy ľudských práv, čiže hlavne pakty (OSN) o ľudských právach a Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd síce obsahujú výkladové klauzuly zakazujúce výklad obmedzujúci či potláčajúci v nich garantované práva, čím len implicitne naznačujú, že sa majú interpretovať spôsobom „v prospech zmluvy a jej účelu“, čiže tak aby reálne napomáhali uplatneniu v nich garantovaných práv a slobôd. Dobrým príkladom takého ustanovenia je čl. 5 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach: „Nič sa v tomto pakte nemôže vykladať tým spôsobom akoby dávalo ktorémukoľvek štátu, ktorejkoľvek skupine alebo osobe akékoľvek právo vyvíjať činnosť, alebo dopúšťať sa činov, ktoré by smerovali k potlačeniu niektorého z práv alebo niektorej zo slobôd uznaných týmto paktom alebo k ich obmedzeniu vo väčšom rozsahu, ako tento pakt ustanovuje.“ Zakotvenie výkladového pravidla či skôr účelu je teda v ľudskoprávnom katalógu časté, ale jeho podoba v Ústave SR je originálna, čo zvyšuje význam skúmania jeho vzniku. Slová „slobodná súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti“ sa stali účelom výkladu politických práv

⁷⁸ KLÍMA, K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 127.

v neopakovateľnej atmosfére doby krátko po roku 1989 a znamenali asi pokus o popretie situácie pred ním s vedúcou úlohou jednej strany, existenciou ďalších strán i občianskych združení (spoločenských organizácií v dobovej terminológii) len v rámci Národného frontu a jednotnými (čítaj jedinými) kandidátnymi listinami vo voľbách. Ústavodarca videl v tejto slobodnej súťaži telos politických práv a tak sa vyhol iným možnostiam ako napr. vláde ľudu, presadzovaniu záujmov a ideálov. Dnes jeho formulácia pôsobí v odlišných podmienkach a predstavuje interpretačnú i politickú výzvu.

Ústava SR ju prevzala bez zmeny z čl. 22 Listiny základných práv a slobôd a bez zmeny ho obsahujú už návrhy tohto dokumentu predložené Federálnemu zhromaždeniu Českou národnou radou a Slovenskou národnou radou. Išlo asi o posledný prípad, kedy bolo možné nie príliš verejnými politickými rokovaniami dosiahnuť aby národné parlamenty Českej republiky a Slovenskej republiky využili svoju zákonodarnú iniciatívu voči federálnym zákonom a predložili Federálnemu zhromaždeniu totožné návrhy právnej úpravy. Totožné dôvodové správy sa o texte čl. 22, ktorý je v Ústave SR čl. 31 nezmieňujú, čo je vzhľadom na jeho originalitu prekvapivé. Nie je mi známe ani kto bol jeho navrhovateľom či formulátorom.

Nič o ňom nenájde ani v dokumentácii z prípravy Ústavy SR. Mlčanie „prípravných prác“ a neexistencia obdobného ustanovenia v medzinárodnom práve ľudských práv či v zahraničí ponechali voľné pole interpretácii ústavného súdu. Veď i právnu reguláciu výkladu práva treba interpretovať.

Už doposiaľ uvedené citácie rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky preukazujú, že čl. 31 ústavy nie je obsolentným, ale prinajmenej na vrchole pyramídy súdov sa často používa. Asi najfrekvencovanejšími sú odkazy v rozhodnutiach o tzv. volebných veciach, čo je ľahko vysvetliteľné. Veď voľby sú jadrom súťaže politických síl, a teda prípadná protiprávnosť v rámci volebného procesu sa pravdepodobne dotkne aj čl. 31 ústavy.

Obsahovým východiskom chápania čl. 31 ústavy ústavným súdom je však s minimálnymi obmenami opakovaná nasledovná myšlienka: „Pokiaľ ide o sťažovateľom namietané porušenie čl. 12 ods. 1 a čl. 31 ústavy, uvedené ustanovenia predstavujú ústavné princípy, nie však základné práva, ktorých porušenie by bolo možné v konaní o ústavnej sťažnosti samostatne namietat’ (I. ÚS 243/2013-15). Citovaná formulácia z nedávneho rozhodnutia ústavného súdu zapadá do dlhšej línie jeho ustálenej judikatúry. Jej kľúčovým slovom je princíp. Označenie ustanovenia za ústavný princíp má v tomto prípade prinajmenej dva dôsledky. Prvý z nich uvádza samotný ústavný súd ako nemožnosť samostatne namietat’ v konaní pred ním porušenie čl. 31. Ide koniec koncov o pripomenutie advokátom, že majú namietat’ porušenie toho ústavného (politického) práva, ktoré sa vykladá podľa ich mienky

v rozpore s čl. 31 ústavy a doplniť túto námietku o porušenie čl. 31. V prípade čl. 31, ktorý je ústavnou smernicou pre tvorbu, uplatňovanie a výklad práva ide o rozumné obmedzenie, lebo ku jeho porušeniu dochádza nesprávnym výkladom inej ústavnej normy. Výkladové pravidlo možno porušiť len nesprávnym výkladom interpretovanej časti normatívneho textu, teda „v spojení“ s ňou. Nemyslím však, že platí pre všetky ústavné normy majúce povahu princípov. To je však téma na samostatnú úvahu.

Druhým dôsledkom chápania čl. 31 ústavy ako ústavného, teda právneho princípu je, že o práci s ním existuje zaujímavá právna doktrína. Z rozsiahlej odbornej spisby na túto tému možno vybrať prístup R. Alexyho, lebo svoju teóriu dovádza do roviny výkladu a uplatňovania právnych princípov: „... princípy sú normy, ktoré prikazujú, že niečo sa má uskutočniť v čim vyššej miere danej právnymi a skutkovými možnosťami. Princípy sú teda príkazmi optimalizácie, ktoré sú charakterizované možnosťami naplnenia v rôznych stupňoch a tým, že prikázaná miera ich naplnenia nezávisí len od skutkových, ale aj od právnych možností. Oblasť právnych možností je určená proti nim pôsobiacimi princípmi a pravidlami.“⁷⁹ Pre výklad čl. 31 ústavy z uvedených formulácií R. Alexyho vyplýva, že interpretácia politických práv v samotnej ústave i na ne nadväzujúcich „vykonávacích“ zákonov má umožňovať „slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti v miere danej skutkovými i právnymi možnosťami. Medzi skutkové limity patrí napríklad nemožnosť účasti predstaviteľov všetkých politických strán kandidujúcich v parlamentných voľbách na televíznych diskusiách v rovnakej dobe i rozsahu. Diskusia niekoľkých desiatok osôb by bola v tomto prípade kontraproduktívna. Pre právne možnosti je dôležité zohľadniť, že ide o ústavný princíp, teda o právny princíp najvyššej právnej sily. Preto sú právne možnosti jeho uplatnenia dané len princípmi a pravidlami obsiahnutými v ústave samotnej, iných ústavných zákonoch a kvalifikovaných medzinárodných zmluvách. To platí aj pri uplatnení čl. 31 ústavy na výklad „bežných“ zákonov, lebo samotný princíp si aj tu zachová svoju ústavnú kvalitu, a teda preváži nad právnymi princípmi a pravidlami obsiahnutými „iba“ v týchto zákonoch.

Výraz „preváži“, použitý v predchádzajúcej vete, pripomína, že uplatňovanie čl. 31 ústavy chápaného ako ústavný (právny) princíp znamená jeho vyvažovanie s inými ústavnými princípmi a s celým ústavným právom chápaným formálne ako časť právneho poriadku majúca vonkajšiu formu ústavného zákona a príslušnej judikatúry ústavného súdu. Táto cesta je metodologicky náročná a existujú návody na jej zvládnutie. Ide tu skutočne o Alexyho optimalizáciu a v minimalistickej verzii o zachovanie podstaty a zmyslu daného princípu či

⁷⁹ ALEXY, R.: *Theorie der Grundrechte*. Baden – Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1985, s. 75.

práva. Zvlášť požiadavka výkladu s účelom „slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti“ upozorňuje, že z tak všeobecnej formulácie vyplývajú aj požiadavky, medzi ktorými skoro nevyhnutne existuje napätie, a teda paradoxne dochádza k vyvažovaniu ústavného princípu so sebou samotným. Presnejšie a správnejšie vyjadrené dochádza k vyvažovaniu dvoch požiadaviek vyplývajúcich z právneho princípu či tvoriacich jeho súčasť. Slobodná súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti vyžaduje aby každá politická sila, teda hlavne strana, sa mohla zúčastniť politickej súťaže, ale zároveň aj vylúčenie z politickej súťaže strán, ktoré by v prípade svojho úspechu a uchopenia politickej moci ohrozili, ba azda i zrušili samotnú slobodnú súťaž politických síl.

Postup vyvažovania spojený s požiadavkami proporcionality pri zachovaní podstaty a zmyslu vyvažovaných ustanovení či presnejšie z nich vyplývajúcich práv, princípov, etc. v sebe skoro nevyhnutne obsahuje prvky subjektivismu a uplatňovania hodnotových preferencií rozhodujúceho. Tu nejde o zlomyseľnú svojvôľu, ale napr. o názor na otázku, úspech ktorej politickej sily by ohrozil slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti či len tej, ktorá by odstránila slobodné voľby alebo i tej, ktorá je ideovo veľmi vzdialená rozhodovateľovi. Uvedeného nebezpečenstva si bol asi vedomý autor nasledovnej vety: „Ak chceme, aby súdy rozhodovali principiálne, t.j. aby ich rozhodovanie nebolo ovplyvňované predsudkami v konkrétnych veciach, tak je potrebné vybudovať takú metodológiu, ktorá bude od súdov vyžadovať presnú argumentáciu, odkrývajúcu právne dôvody, na základe ktorých rozhodli danú vec.“⁸⁰ Riadne zdôvodnenie súdneho rozhodnutia skutočne pôsobí proti ľubovôli, ale skúsený a vzdelaný sudca dokáže, rovnako ako iní právnici zdôvodniť veľmi veľa. Dôkladne rozpracovaná metodológia výkladu a v jeho rámci uplatňovania princípu proporcionality nie je právne záväzná a čo je skoro rovnako dôležité, prispeje viac ku transparentnosti odôvodnenia ako k obmedzeniu samotného rozhodnutia. Táto úvaha však už vybočuje z rámca témy.

Ústavné zakotvenie účelu výkladu politických práv v čl. 31 skutočne usmerňuje ich chápanie a nie je bezvýznamné, lebo „Ak je v interpretácii práva dovolené všetko, tak právo môže znamenať čokoľvek.“⁸¹ Poctivý a profesionálne korektný prístup je i tu, rovnako ako pri skoro všetkom v práve, potrebný ku jeho zmysluplnému uplatňovaniu. V kultúrnom a politickom kontexte, teda v určitom interpretačnom spoločenstve možno síce zručnou

⁸⁰ ONDŘEJEK, P.: *Princip proportionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012, s. 131.

⁸¹ KONCA, P.: Creating law of interpretation: a risky or fundamental step? *Revus Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava*. In *Journal for constitutional theory and philosophy of law*, 45, 2021, <https://doi.org/104000/revus7500>, 25.8.2023, bod. 55.

profesionálnou argumentáciou vysvetliť veľa, ale ešte viac je nezdôvodniteľné a niekde tu je aj skutočný význam čl. 31 ústavy. Slobodná súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti nie je bezobsáznou formuláciou a vylučuje z rámca ústavnosti napr. zákaz politickej strany pre jej ideológiu vzdialenú „hlavnému prúdu“, ale nesmerujúcu proti ľudským právam ani k odstráneniu tejto slobodnej súťaže.

Ostáva otázka, prečo ústavodarca (akokoľvek chápaný) zapísal priamo do ústavy účel interpretácie práve a len politických práv. Vzhľadom na mlčanie tzv. „prípravných prác“ o tejto veci možno predpokladať, že ho k tomu viedli rôzne dôvody. Napríklad sa mohol obávať návratu do pomerov pred rokom 1989. Ústavodarcovia boli politikmi alebo ako legislatívci pôsobili blízko politického diania, a tak chceli zabezpečiť určitý rámec svojho vlastného pôsobenia. Azda si uvedomili, že práve slobodná súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti predstavuje akú-takú garanciu pomerov kde sa nedokonale, ale predsa rešpektujú i ostatné ľudské práva.

Ak prijmeme tézu „Suverenita ľudu – najvyššia zásada demokracie“⁸² tak je pre demokraciu významné aby suverén skutočne vládol. Ľud je mnohosťou ideálov, záujmov a hodnôt, a to pre dialektiku jedinečnosti ľudí a toho čo K. Jaspers vyjadril slovami: „... neexistuje jediná situácia pre všetkých ľudí jednej doby.“⁸³ Nepredstavuje s výnimkou veľmi nebezpečných okamžikov jednotu, ktorá je na moment zdrojom tohto nebezpečenstva. Preto môže v demokracii ľud dlhodobo uplatňovať svoju suverenitu práve prostredníctvom slobodnej súťaže politických síl; preto ústavodarca múdro sformuloval čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky.

Použitá literatúra:

ALEXY, R.: *Theorie der Grundrechte*. Baden – Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1985.

JASPERS, K.: *Duchovní situace doby*. Praha: ACADEMIA, 2008.

KLÍMA, K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: ASPI Publishing, 2003.

KONCA, P.: Creating law of interpretation: a risky or fundamental step? *Revus Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava*. In *Journal for constitutional theory and philosophy of law*, 45, 2021, <https://doi.org/104000/revus7500>, 25.8.2023, bod. 55.

ONDŘEJEK, P.: *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012.

⁸² ŠAMALÍK, F.: Suverenita ľudu o ideí a v každodennosti ústavného režimu. In *Právnik*, 1997, č. 6, s. 508.

⁸³ JASPERS, K.: *Duchovní situace doby*. Praha: ACADEMIA, 2008, s. 41.

ŠAMALÍK, F.: Suverenita ľudu o ideí a v každodennosti ústavného režimu. In *Právnik*, 1997, č. 6.

Kontaktné údaje:

JUDr. Eduard Bárány, DrSc.

email: ak.barany@gmail.com

Ústav štátu a práva SAV, v. v. i.

Klemensova 19

813 64 Bratislava

Súdna a iná právna ochrana politických práv v Slovenskej republike (právna úprava, aplikačná prax, hodnotiace poznámky)

prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc. – prof. JUDr. Marián Giba, PhD.

Abstract:

The authors strive to offer the readers a complete picture of the judicial and other legal protection of political rights in the Slovak Republic, both from the point of view of valid legislation and naming the key problems that appear in application practice. The analysis results in evaluation conclusions, as well as topics for legislative and application practice.

Abstrakt:

Autori sa usilujú ponúknuť čitateľom ucelený obraz o súdnej a inej právnej ochrane politických práv v Slovenskej republike, to tak z hľadiska platnej právnej úpravy, ako aj pomenovania kľúčových problémov, ktoré sa objavujú v aplikačnej praxi. Analýza vyúsťuje do hodnotiacich záverov, ako aj námetov pre legislatívnu i aplikačnú prax.

Keywords:

political rights, judicial protection, other legal protection, jurisprudence of the Constitutional Court

Kľúčové slová:

politické práva, súdna ochrana, iná právna ochrana, judikatúra ústavného súdu

Úvodné poznámky

Tak ako v minulých rokoch aj XII. ústavné dni sú tematicky zamerané na široký okruh problémov v tomto roku orientovaný na problematiku súdnej a inej právnej ochrany politických práv. Príspevky, ktoré odznejú na tomto vedeckom podujatí a budú publikované v konferenčnom zborníku, nepochybne vytvoria interesantnú mozaiku názorov o aktuálnych problémoch súvisiacich s ochranou politických práv. Je však otázne či mozaika názorov a postojov artikulovaných účastníkmi konferencie relatívne komplexne obsiahne širokú škálu problémov, ktoré možno zahrnúť pod tematické zameranie tohtoročných ústavných dní.

Aj preto sme sa (možno netradične) rozhodli koncipovať náš príspevok s ambíciou pomenovať všetky kľúčové problémy právnej ochrany politických práv v Slovenskej republike, a to tak z hľadiska ich právnej regulácie s akcentom na inštitucionálny rámec ich právnej ochrany ako aj z hľadiska problémov, ktoré nastolila aplikačná prax. Na tomto základe chceme formulovať hodnotiace závery k efektívnosti právnej ochrany politických práv v Slovenskej republike a zároveň inventarizovať okruh najvýznamnejších problémov, ktoré je, resp. bude potrebné v dohľadnej dobe riešiť.⁸⁴

Je namieste otázka či je reálne možné v časovom priestore ponúknutom pre prezentáciu nášho príspevku a v priestorovom rámci ponúkanom v konferenčnom zborníku naplniť našu ambíciu do dôsledkov. Bez ohľadu na riziká s tým spojené sa o to pokúsime so zámerom inšpirovať účastníkov konferencie k tvorivej diskusii, či už za mikrofónom v konferenčnej sále alebo aspoň v kuloároch. Usilujeme sa rozšíriť výpovednú hodnotu konferenčného zborníka vo vedomí toho, že pokus o sformulovanie komplexného pohľadu na problémy súvisiace s právnou ochranou politických práv v Slovenskej republike pôjde nevyhnutne na úkor detailnosti našej výpovede.

Základné východiská pre spracovanie nášho príspevku ponúka prirodzene Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) a to predovšetkým tretí oddiel jej II. hlavy označený nadpisom „Politické práva“. Tento oddiel treba vnímať v úzkom spojení s ustanoveniami Ústavy, v ktorých sú vymedzené, alebo z ktorých sú vyvoditeľné ústavné princípy a ďalej samozrejme tiež v spojení s regulatívnym rámcom siedmeho oddielu II. hlavy Ústavy označeného nadpisom „Súdna a iná právna ochrana“ ako aj ústavným postavením a kompetenciami ústavných orgánov, ktoré majú v náplni práce poskytovanie právnej ochrany (aj) politickým právam.

Z nadpisu siedmeho oddielu II. hlavy Ústavy, ktorému korešponduje aj názov XII. ročníka ústavných dní vyplýva, že **slovenský ústavodarca priznáva kľúčovú úlohu pri ochrane základných práv a slobôd orgánom súdnej moci, ale zároveň predpokladá aj poskytovanie inej právnej ochrany prostredníctvom iných orgánov verejnej moci než sú súdy.** Funkcia právnej ochrany je orgánom verejnej moci nie zriedka zverená už v rámci definovania ich ústavného (právneho) postavenia, ako je to napr. pri orgánoch prokuratúry (pozri čl. 149 Ústavy), ale je vyvoditeľná aj z okruhu kompetencií, ktoré sú im Ústavou alebo obvyčajnými zákonmi zverené. Z tohto hľadiska je prakticky nemožné vymedziť vo všeobecnej

⁸⁴ Nad rámec uvedeného chceme podčiarknuť, že predmetom nášho záujmu bude len vnútroštátna právna ochrana politických práv v Slovenskej republike.

podobe taxatívne okruh orgánov verejnej moci poskytujúcich inú právnu ochranu,⁸⁵ možno ich však pomenovať v rámci vymedzenia inštitucionálneho rámca ochrany konkrétneho základného práva alebo slobody. Aj preto sme zvolili pri spracovaní nášho príspevku metodologický postup, v rámci ktorého sa budeme zaoberať analýzou právnej ochrany jednotlivých základných práv zaradených do siedmeho oddielu II. hlavy Ústavy samostatne a až v jeho závere sa pokúsime niektoré závery zovšeobecniť. Zároveň budeme mať na zreteli, že právna ochrana nemusí vychádzať výlučne z procesných noriem keďže je zakomponovaná aj v hmotnoprávnej úprave, ktorá navyše svojou kvalitou vytvára podmienky pre (ne)efektívnosť právnej ochrany.

I. Sloboda prejavu a jej právna ochrana

Sloboda prejavu je na vnútroštátnej úrovni zakotvená v čl. 26 Ústavy. Na základe tejto systematiky, prevzatej z Listiny základných práv a slobôd ČSFR, je sloboda prejavu takpovediac, otváracím ustanovením celého oddielu Ústavy upravujúceho politické práva. Spolu so slobodou prejavu je v tomto ustanovení zakotvené aj právo na informácie,⁸⁶ možno však súhlasiť s názorom, že nosným prvkom z tejto dvojice je práve sloboda prejavu.⁸⁷ Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) na margo tejto slobody výstižne konštatoval: „*Slobodu prejavu (ktorá zahŕňa slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky) je potrebné považovať za konštitutívny znak demokratickej pluralitnej spoločnosti a za jednu zo základných podmienok na jej chod a individuálnu (seba)realizáciu jednotlivca. (...) Sloboda prejavu patrí do vlastnej sféry ľudskej slobody, ktorá je spätá predovšetkým s vnútornou oblasťou vedomia a zahŕňa atribúty tejto ľudskej slobody, ku ktorej patrí sloboda svedomia, sloboda myslenia a sloboda zastávať, šíriť a prijímať názory na všetky otázky spojené so životom spoločnosti. Sloboda prejavu je prakticky neoddeliteľná od slobody myslenia. Nijaká spoločnosť, v ktorej nie sú tieto slobody rešpektované, nie je slobodná, nech už má vláda tejto spoločnosti (štátu) akúkoľvek formu.*“⁸⁸ Sloboda prejavu patrí medzi politické práva, no treba zdôrazniť, že v porovnaní s niektorými inými z nich (najmä s právom

⁸⁵ Pozri OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 583.

⁸⁶ K významným rozhodnutiam Ústavného súdu týkajúcim sa práva na informácie pozri BUJŇÁK, V.: Základné právo na informácie a jeho evolutívny výklad Európskym súdom pre ľudské práva. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2017*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2017, s. 798 – 800.

⁸⁷ KRUNKOVÁ, A. In OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 330.

⁸⁸ Nález Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 439/2016 z 27. októbra 2016.

volebným) nemusí u nej mať politický rozmer vždy rovnako silnú intenzitu. Inak povedané, sloboda prejavu sa realizuje aj vo sférach, ktoré nemožno označiť za typicky politické.⁸⁹

Z pohľadu ochrany slobody prejavu majú najdôležitejšiu úlohu sudy, a to v podstate vo všetkých sférach vecnej pôsobnosti od civilnej, cez trestnú až po správne súdnictvo, podľa povahy prípadu. V každej z možných situácií potom môže vstúpiť do hry aj Ústavný súd ako orgán s posledným slovom na vnútroštátnej úrovni.

Sloboda prejavu patrí medzi tie základné práva, ktorých realizácia si v zásade nevyžaduje aktívnu súčinnosť štátu, ale naopak, v ideálnom prípade postačuje, ak sa verejná moc zdrží nedovolených zásahov do jej realizácie. Pozitívny záväzok štátu sa prejavuje v povinnosti poskytnúť efektívnu ochranu v prípade, že by dochádzalo k útokom alebo nedovoleným zásahom do slobody prejavu. Sloboda prejavu je zároveň typickým príkladom relatívneho práva, teda práva, ktoré je možné v právnom štáte obmedziť pri dodržaní stanovených podmienok, v záujme ochrany iných práv, resp. hodnôt, s ktorými musí byť sloboda prejavu v rovnováhe.

Čo sa týka právnej ochrany slobody prejavu, tá sa môže prejavovať a poskytovať rôznymi spôsobmi v závislosti od konkrétnej situácie. V prvom rade prichádza do úvahy jej ochrana v rámci civilného súdnictva. Typickým prípadom, keď civilný súd posudzuje rozsah slobody prejavu, je rozhodovanie o žalobe na ochranu osobnosti, teda prípad, keď žalobca tvrdí, že žalovaný svojím prejavom prekročil medze slobody prejavu a dopustil sa zásahu do jeho súkromia, dobrej povesti či osobnej cti. Táto situácia je pomerne typická a na Slovensku bežná najmä v prípadoch, keď verejní funkcionári, resp. politici žalujú médiá alebo aj iných verejných funkcionárov za výroky o nich prednesené. Žalobným nárokom sa často domáhajú veľmi vysokého finančného zadosťučinenia.

Nezriedka sa stalo, že všeobecné sudy nesprávne posúdili vec, keď rozhodli spôsobom, ktorý sa neskôr ukázal ako nedostatočná ochrana slobody prejavu, resp. ako rozhodnutie, ktoré neprimerane favorizovalo ochranu osobnosti a právo na súkromie na úkor slobody prejavu. Inak povedané, súd nenašiel správny bod rovnováhy medzi základnými právami, ktoré boli v hre, čím neposkytol slobode prejavu takú ochranu, aká jej patrí. **Známe sú prípady, keď sa adekvátnej ochrany slobody prejavu vôbec nepodarilo domôcť v inštančnom systéme civilného súdnictva a nápravu vykonal až Ústavný súd. Ten vo svojej rozhodovacej činnosti uviedol podstatné závery, ktoré slúžia aj *pro futuro* ako návod všeobecným súdom na správne uchopenie vecí.** Ústavný súd v minulosti napríklad uviedol: „*Nemožno sa stotožniť*

⁸⁹ Porovnaj MOLEK, P.: *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 29.

s postupom, že všeobecný súd pri rozhodovaní o výške náhrady nemajetkovej ujmy síce formálne zdôrazňuje význam slobody prejavu v demokratickej spoločnosti a jej kontrolnú funkciu vo vzťahu k verejnej moci, vo vlastnom rozhodnutí však vychádza skôr z predpokladu potreby zvýšenej ochrany verejnej moci a jej predstaviteľov (porov. napr. priznané čiastky vo veciach IV. ÚS 54/2010 a I. ÚS 408/2010). V prípade týchto osôb potom znamená každé pochybenie zo strany novinárov a médií automaticky zásah natoľko citelný, že ju primerane odškodní len vysoká suma, významne prevyšujúca sumy, ktoré by prichádzali do úvahy v prípade iných ('bežných') občanov či iných typov zásahov do osobnostných práv. Ide o závažný fenomén, ktorého akceptácia môže do budúcnosti viesť k výraznému zníženiu štandardu ochrany slobody prejavu. To neznamená, že by ústavný súd odopieral týmto osobám ochranu ich osobnostných práv, a rovnako sa nestavia pozitívne k inému súvisiacemu negatívnemu javu, ktorým sú bulvárne praktiky médií často nerešpektujúce nielen hranice ľudského súkromia, ale ani dôstojnosti. Z ústavného hľadiska je ale neakceptovateľné, aby všeobecné súdy privilegovali pri rozhodovaní o výške náhrady nemajetkovej ujmy predstaviteľov verejnej moci pred inými ("bežnými") občanmi s odôvodnením, že u nich je spôsobená ujma (automaticky) závažnejšia.⁹⁰

V praxi sa tiež stalo, že v médiách bol prejav o verejne činnnej osobe vykonaný s určitými menšími nepresnosťami, ktoré vnímala negatívne a aj napriek oprave a ospravedlneniu požadovala v rámci civilného sporu vysoké finančné zadosťučinenie, pričom na civilných súdoch uspela. Nápravu v prospech ochrany slobody prejavu opäť zabezpečil až Ústavný súd, keď akcentoval, že „pri rozhodovaní sporov vo veciach ochrany osobnosti musí byť vždy zohľadnená ochrana slobody prejavu, a to minimálne v rozsahu jej ústavných záruk. Uvedené ustanovenia Občianskeho zákonníka teda nemožno aplikovať izolovane, ale je nutné ich vykladať a aplikovať v súlade s ústavou. Nutnosť zohľadniť slobodu prejavu, samozrejme, neznamená rezignáciu na ochranu osobnosti. Znamená to však, že v niektorých prípadoch musí byť uprednostnená sloboda prejavu, aj keď daný prejav môže mať isté nedostatky z hľadiska klasickej zákonnej ochrany osobnosti.“⁹¹

Zásadným prínosom ku koncepcii celej súdnej ochrany slobody prejavu v civilnej rovine bolo konštatovanie Ústavného súdu, v ktorom uviedol: „Žaloby o ochranu osobnosti, ak je v nich komponent slobody prejavu, majú už na všeobecných súdoch svoj ústavnoprávny charakter, keďže je to práve všeobecný súd, ktorý ako prvý zasiahne do slobody prejavu alebo ochrany osobnosti svojím rozhodnutím tým, že „dá prednosť“ jednému z práv na úkor druhého,

⁹⁰ Nález Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 492/2012 z 18. apríla 2013.

⁹¹ Nález Ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 691/2016 z 28. februára 2017.

*resp. kde uprednostní pri strete týchto práv jedno z nich (t. j. zasiahne do hmotných ústavných práv), čo odôvodňuje aj možnosť plnej ingerencie ústavného súdu do ich preskúmania.*⁹²

V tom istom náleze Ústavný súd pripomenul, že obmedzenie slobody prejavu predstavuje v demokratickom štáte výnimku, ktorú je navyše potrebné vykladať reštriktívne a je možné ju ospravedlniť iba kvalifikovanými okolnosťami.

Vo svetle týchto príkladov je zrejmé, že v slovenskej právno-aplikačnej praxi požadovaná a sústavou civilných súdov neraz aj reálne priznaná výška náhrady nemajetkovej ujmy za „zásah“ do súkromia či osobnostných práv by bola spôsobilá vyvolať aj tzv. „mrziaci účinok“ (*chilling effect*), t. j. mohla by pôsobiť odradzujúco vo sfére realizácie slobody prejavu. Ústavný súd má veľký podiel na tom, že proti tejto hrozbe postavil účinnú bariéru.

Dalo by sa pokračovať výpočtom rôznych súvislostí a aspektov slobody prejavu, ktorými najmä Ústavný súd modeloval jej chápanie v modernom demokratickom právnom štáte a ozrejmovať jednotlivé „odtiene“ tejto slobody pokiaľ ide o jej vzťah k právu na súkromie a ochrane osobnosti. Vo svojej podstate by to však bol najmä rozbor hmotnoprávnej matérie, ktorý nie je účelom tohto príspevku, nehovoriac o tom, že ani z kapacitných dôvodov by nebolo možné problematiku obsiahnuť komplexne. Môžeme však priebežne zhrnúť, že z hľadiska koncepcie súdnej ochrany slobody prejavu v civilnoprávnej sfére sa úplne zásadnou zložkou systému ukázal byť Ústavný súd, ktorý musel často a zásadne korigovať rozhodnutia, ktoré vzišli zo sústavy všeobecných súdov.

Ďalšia veľká dimenzia, pri ktorej je namieste zamýšľať sa nad ochranou slobody prejavu, je trestnoprávna sféra. Trestný zákon pozná tzv. verbálne trestné činy, ktoré, zjednodušene povedané, spočívajú vo vyslovení určitého tvrdenia, ktoré je považované za natoľko spoločensky nebezpečné, že je hodné trestného postihu. Môže ísť buď o extrémistické prejavy smerujúce voči určitej skupine ľudí (najmä hanobenie, podnecovanie k násiliu alebo k nenávisti a pod.), ktoré majú povahu tzv. nenávistnej reči (*hate speech*) alebo môže ísť aj o prípady, ktoré nemajú extrémistický základ, ale verbálnym prejavom dokážu spôsobiť konkrétnej osobe ujmu v intenzite, ktorá je z pohľadu zákona trestná (ohováranie).

Existencia verbálnych trestných činov znamená z povahy veci obmedzenie slobody prejavu. Táto problematika bola predmetom aj relatívne nedávno skončeného konania Ústavného súdu vedeného pod sp. zn. PL. ÚS 5/2017, ktoré vyústilo do nálezu z 9. januára 2019. V tomto náleze Ústavný súd uviedol: „*Rozhodovanie o verbálnych nenávistných trestných činoch je veľmi delikátne. Pri krádeži je vec jasná. V podstate nie je čo ústavne*

⁹² Nález Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 439/2016 z 27. októbra 2016.

vyvažovať. Ale pri nenávistných trestných činoch sú v hre tak vysoké hodnoty ako sloboda prejavu na jednej strane a spoločenská kohézia, resp. spoločnosť štátu vôbec. Nenávistné trestné činy sú jediné právne normy, v ktorých môže byť trestaný názor často nezmyselný, ba hlúpy, ale názor.“

Predmetom tohto príspevku nie je komplexná hmotnoprávna analýza slobody prejavu v trestnoprávnych normách, ale len záujem poukázať na spôsob a koncept jej ochrany v rôznych súvislostiach. V tomto kontexte možno v prvom rade konštatovať, že **mantinely slobody prejavu určuje zákonodarca prostredníctvom trestnoprávnych noriem**. Ak sa určitá forma prejavu považuje za nebezpečnú natoľko, že je nutné pristúpiť k jej zákazu normami trestného práva, potom definícia skutkových podstát verbálnych trestných činov predstavuje hranicu, za ktorou už nejde o realizáciu slobody prejavu, ale o prejav protiprávny. Slovan Ústavného súdu: „Účelom nenávistných prejavov je znevážiť osoby patriace k určitým skupinám a urobiť ich zodpovednými za sociálne problémy všetkého druhu, ako sú nezamestnanosť, zločinnosť, spoločenská morálka, oslabenie národnej identity a pod. Štát môže na nenávistné prejavy reagovať dvoma spôsobmi. Môže akcentovať slobodu prejavu, pretože pri regulácii je vždy riziko, že sa zájde príliš ďaleko a vznikne útlm výmeny myšlienok. Druhý prístup, ktorý má aj Slovenská republika, spočíva v ochrannej legislatíve, a to nielen kvôli ochrane skupín samotných, ale pre dobro spoločnosti ako celku. Tým, že máme skutkovú podstatu, ktorá napríklad zakazuje hanobiacu reč, právny poriadok komunikuje aj to, že obeť týchto útokov sú plnohodnotnými členmi spoločnosti (expresívna funkcia práva). Prekrývajú sa tu hodnoty rovnosti, dôstojnosti a slobody.“⁹³

To či je trestná represia nastavená v súlade s ústavnými princípmi môže byť v právnom štáte predmetom prieskumu ústavnosti v rámci abstraktnej kontroly súladu právnych predpisov, čo bol aj prípad citovaného rozhodnutia Ústavného súdu z roku 2019. Takýto prieskum však nie je otázkou každodenného života, v ktorom vystupuje do popredia skôr aspekt praktickej aplikácie trestnoprávnych noriem zo strany príslušných orgánov verejnej moci. Môžeme povedať, že **správnym (ústavne a zákonne súladným) postihovaním verbálnych trestných činov zo strany verejnej moci dochádza k ochrane hodnôt, s ktorými sa sloboda prejavu vyvažuje, no súčasne aj k ochrane slobody prejavu**. V každom konkrétnom prípade podozrenia zo spáchania verbálneho trestného činu si totiž orgány aplikácie práva, v tomto prípade primárne policajné orgány a prokuratúra, musia vyhodnotiť, či prešetrovaný prejav naplnil po každej stránke znaky trestného činu alebo ich nenaplnil.

⁹³ Nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 5/2017 z 9. januára 2019.

Ak ich nenaplnil, potom išlo o realizáciu slobody prejavu a zastavenie, resp. nezačatie trestného stíhania vo svojej podstate znamená efektívne poskytnutie ochrany slobode prejavu. V tejto fáze sa ochrana poskytuje bez toho aby musel prísť k slovu súd, poskytujú sa prostredníctvom policajných orgánov a prokuratúry.

V situácii, keď polícia a prokuratúra nepostupujú správne a trestne stíhajú prejav, ktorý je v skutočnosti realizáciou slobody prejavu, vec skončí podaním obžaloby na trestnom súde. V takom prípade **má súd zodpovednosť a povinnosť poskytnúť slobode prejavu ochranu tým, že obžalovaného oslobodí spod obžaloby. Prípadné pochybenie prvostupňového súdu sa dá napraviť v rámci inštančného systému trestného súdnictva využitím riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov.**

Podobne ako v civilnej oblasti i tu prichádza do úvahy **následný vstup Ústavného súdu do hry, a to v konaní o ústavnej sťažnosti.** Hoci Ústavný súd v zásade nepreskúmava vecnú stránku rozhodnutí trestných súdov, avšak v prípade ak bol niekto odsúdený za konanie, ktoré nemožno považovať za trestný čin, nevyhnutne došlo k porušeniu jeho ústavných práv. Ústavný súd teda je spôsobilý zvrátiť rozhodnutia trestných súdov a tým predstavuje **dôležitý a nezastupiteľný vnútroštátny nástroj ochrany základných práv, v tomto prípade špecificky slobody prejavu.**

Pre úplnosť treba dodať, že **ochrana slobody prejavu prichádza do úvahy aj v konaní pred správными orgánmi.** Existuje totiž priestupok urážky na cti, ktorý upravuje § 49 ods. 1 písm. a) zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch. Podstatou je, že niekto inému ublíži na cti tým, že ho urazí alebo vydá na posmech. Aj v tomto prípade platí, že spáchanie priestupku je excesom zo slobody prejavu, a naopak, záver správneho orgánu, že priestupok spáchaný nebol, z opačného pohľadu znamená, že správny orgán poskytol ochranu slobode prejavu domnelého priestupcu. Rozdiel medzi priestupkom urážky na cti oproti trestnému činu ohovárania je jednak v intenzite konania, jednak v tom, že na priestupok vo všeobecnosti stačí aj zavinenie z nedbanlivosti, kým pri trestnom čine sa vyžaduje úmysel, ak výslovne nie je uvedené, že postačuje nedbanlivosť. Rovnako by mala platiť zásada subsidiarity trestnej represie.⁹⁴

Z hľadiska vnútroštátneho systému ochrany slobody prejavu je potrebné spomenúť, že komplementárne (vo vzťahu k súdom) jej ochranu zabezpečujú aj iné orgány verejnej moci pri plnení svojich úloh, hoci do ich pôsobnosti primárne nepatrí ochrana základných práv jednotlivca. Vhodným príkladom je Štátna komisia pre voľby

⁹⁴ K tejto problematike pozri bližšie MAREK, T.: Delikty na cti podľa súčasného práva. In *Acta Iuridica Olomucensia*, 2013, Vol. 8, Supplementum na tému: Ochrana cti – aspekty teoretické, praktické a historické, s. 133 – 152.

a kontrolu financovania politických strán (ďalej len „štátna volebná komisia“), zriadená ako stály orgán zákonom č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva (ďalej len „volebný zákon“). Právomoci a úlohy štátnej volebnej komisie upravuje najmä § 16 volebného zákona a sú spojené predovšetkým s organizáciou všetkých druhov volieb, zabezpečením ich plynulého priebehu, zisťovaním a vyhlasovaním ich výsledkov. Ďalej štátna volebná komisia vykonáva kontrolu financovania politických strán a financovania a vedenia volebnej kampane. Nejde teda o orgán, ktorého poslaním by *a priori* bolo poskytovanie ochrany slobode prejavu. Napriek tomu, v rámci svojich úloh sa štátna volebná komisia ocitá neraz v situácii, keď jej rozhodovanie má dopad na slobodu prejavu, resp. jej rozhodnutie určuje rozhranie medzi tým, čo ešte spadá pod slobodu prejavu a tým, čo už je protiprávnym konaním. Typickým príkladom tejto situácie je posudzovanie či v konkrétnom prípade došlo k porušeniu volebného moratória.

Volebné moratórium znamená zákaz vedenia volebnej kampane (t. j. najmä robenia politickej propagácie všetkými inak prípustnými formami), zákaz zverejňovania informácií o kandidátoch a zákaz zverejňovania volebných prieskumov v zákonom určenom čase.⁹⁵ Vo svojej podstate teda volebné moratórium predstavuje časovo ohraničené obmedzenie slobody prejavu a práva slobodne vyhľadávať a šíriť informácie. Legitímnym dôvodom tohto obmedzenia je zabezpečenie plynulého priebehu volieb a vytvorenia priestoru pre voliča aby mohol nerušene spracovať v kampani nadobudnuté informácie a rozhodnúť sa komu dá vo voľbách svoj hlas.

Právomoc rozhodovať o tom či bolo porušené volebné moratórium prináleží (aj) štátnej volebnej komisii. V aplikačnej praxi je prirodzené, že nie každá situácia je skutkovo taká jednoduchá, že na jej vyriešenie stačí jednoduchá aplikácia jazykového znenia zákona bez nutnosti hlbšej analýzy a následného výkladu príslušnej právnej normy. Pri volebnom moratóriu sa uvedené taktiež potvrdilo. Stalo sa napríklad, že v čase kratšom ako 48 hodín pred voľbami starostu boli v obci distribuované obecné noviny, v ktorých, okrem iného, úradujúci starosta, ktorý sa uchádzal o znovuzvolenie, informoval občanov o tom, čo všetko sa v uplynulom období podarilo v obci vybudovať, zrenovovať či inak vylepšiť. Štátnej volebnej komisii bol doručený podnet na porušenie volebného moratória.

Štátna volebná komisia preskúmala vyjadrenia starostu uvedené v novinách. Následne vyhodnotila vec tak, že z jeho strany nešlo o volebnú kampaň, teda ani nemohlo ísť o porušenie

⁹⁵ Tento čas v súčasnosti trvá 48 hodín pred dňom volieb a v deň volieb až do skončenia hlasovania, a to v zmysle zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. V tejto súvislosti možno pripomenúť, že v nedávnej dobe tu bol zo strany zákonodarcu pokus predĺžiť zákaz zverejňovania volebných prieskumov na obdobie 50 dní pred voľbami. Túto zákonnú úpravu vyhlásil Ústavný súd za protiústavnú nálezom sp. zn. PL. ÚS 26/2019 z 26. mája 2021.

volebného moratória. Aj v čase volebnej kampane a volebného moratória totiž volení predstavitelia verejnej moci vykonávajú svoje funkcie, s čím je spojená aj ich možnosť informovať verejnosť o svojej činnosti. Volebné moratórium sa preto nevzťahuje na všetky prejavy kandidáta, ale len na také, ktoré je možné objektívne považovať za vedenie volebnej kampane. Štátna volebná komisia sa tohto interpretačného prístupu drží dlhodobo, pričom pri jeho ustálení sa inšpirovala aj judikatúrou Ústavného súdu. Z pohľadu slobody prejavu to znamená, že v tomto prípade jej bola poskytnutá účinná ochrana tým, že sa konkrétny prejav nevyhodnotil ako porušenie zákonného obmedzenia, a teda bol vyhodnotený ako realizácia slobody prejavu.

Z uvedeného je zrejmé, že aj štátna volebná komisia ako orgán, ktorý nie je ustanovený za účelom ochrany slobody prejavu, môže pri jej ochrane zohrať podstatnú úlohu. Rozhodnutia štátnej volebnej komisie sú síce preskúmateľné správnym súdom, ktorý by mohol napraviť jej prípadné pochybenia aj vo vzťahu k nesprávnej interpretácii slobody prejavu, no z pohľadu jednotlivca je jednoznačne lepšie ak sa jeho práva správne interpretujú už v prvom štádiu posudzovania a ďalšie prostriedky ochrany už ani nie je potrebné využiť.

Záverom tejto časti možno konštatovať, že tak ako sloboda prejavu má mnohoraké prejavy a nespočetné formy a spôsoby realizácie, rovnako systém jej vnútroštátnej ochrany je veľmi komplexný. Najvýznamnejšiu úlohu v tomto systéme zohrávajú súdy, vo sfére civilnej, trestnej i správnej, v zásade vždy v situácii, keď relevantným podaním na súd aktívne legitimovaný subjekt tvrdí, že postup inej osoby znamenal exces zo slobody prejavu. Je však zároveň zrejmé, že okrem súdov sú k ochrane slobody prejavu povolané i ďalšie orgány verejnej moci vrátane takých, ktoré to zdanlivo nemajú v popise právomocí. Korektné uchopenie problému a jeho správne vyriešenie zo strany týchto orgánov mnohokrát znamená, že súdy sa vôbec nemusia dostať k slovu, keďže sloboda prejavu bola účinne ochránená bez nutnosti ich zásahu. Finálnym vnútroštátnym ochrancom slobody prejavu je Ústavný súd, ktorý môže korigovať všetky ostatné súdy, ak pri ochrane slobody prejavu zlyhajú. Aplikácia prax ukázala, že úloha Ústavného súdu nie je v tomto smere len symbolická či formálna, ale má, naopak, zásadný význam.

II. Petičné právo a jeho ochrana

Petičné právo upravené v čl. 27 Ústavy patrí ku klasickým a z časového hľadiska najstarším politickým právam. Pôvodne bolo chápané ako právo (privilegovaných vrstiev)

obracat' sa so žiadosťami a prosbami na kráľa bez akejkoľvek ujmy (hrozby ujmu)⁹⁶, čo korešponduje aj jeho etymologickému pôvodu (*petitio*, lat. – žiadosť, prosba). Súčasné vnímanie, resp. charakteristika petičného práva sú ďaleko viac extenzívne, keďže ide o právo každého obracať sa vo veciach verejného záujmu petíciou samostatne alebo kolektívne nielen na panovníka, ale všetky orgány verejnej moci, pričom toto právo je integrálne späté s povinnosťou dotknutého orgánu verejnej moci zaoberať sa petíciou, zaujať k nej stanovisko a informovať o ňom nositeľa petície (jeho zástupcu).

Treba kriticky poznamenať, že takto širokému chápaniu petičného práva nezodpovedá dikcia Ústavy (čl. 27 ods. 1 druhá veta) a ani dikcia v Slovenskej republike platnej a účinnej Listiny základných práv a slobôd (čl. 18 ods. 1),⁹⁷ keďže paradoxne v porovnaní s dikciou čl. Ústavy ČSSR z roku 1960⁹⁸ nezahŕňa výslovne povinnosť orgánov verejnej moci zaoberať sa petíciou a „vybaviť ju“. Tento nedostatok ústavnej úpravy, ktorý by sa žiadalo *de constitutione ferenda* reparaovať, preklenul prostredníctvom svojej judikatúry Ústavný súd, ktorý vo svojej judikatúre zvýraznil, že súčasťou petičného práva nie je len právo organizovať petíciu nerušene od orgánov verejnej moci (II. ÚS 44/00), právo petíciu, prípadne návrh, žiadosť alebo sťažnosť podať a povinnosť príslušného orgánu verejnej moci ju prijať (I. ÚS 38/94, I. ÚS 37/00), keďže zahŕňa nielen organizačný, ale aj „realizačný rozmer spočívajúci v povinnosti orgánu verejnej moci petíciu prešetriť, vybaviť ju a výsledok vybavenia oznámiť osobe určenej v petícii na zastupovanie v styku s orgánom verejnej moci. Obsah petičného práva však nesiahá ďalej smerom k druhovo predpísaným spôsobom vybavenia petície či dokonca k jedinému možnému spôsobu jej vybavenia“, t.j. jeho súčasťou „nie je povinnosť orgánu verejnej moci petíciu vyhovieť“ (PL. ÚS 4/2016).

Navyššie treba brať na zreteľ, že zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o petičnom práve“) síce v § 1 ods. 1 vymedzuje definíciu petičného práva v rozsahu porovnateľnom s ústavnou úpravou, ale v ďalších

⁹⁶ Už v dobe svojho vzniku bol pre petičné právo príznačný primárne komunikačný charakter, keďže vyplňalo medzeru v komunikácii jednotlivcov alebo skupín jednotlivcov so štátnou mocou a poskytovalo ochranu pred postihom pôvodu petície za to, že si vôbec dovolil obrátiť sa na orgán štátu. V demokratickom a právnom štáte musí byť taká komunikácia samozrejmosťou [DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky – ako ďalej? In OROSZ, L. - BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. - MAJERČÁK T. (eds.): 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky. I. ústavné dni, zv. II. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2012, s. 20].

⁹⁷ S odvolaním na dikciu čl. 18 ods. 1 Listiny český ústavný súd v jednom zo svojich prvých rozhodnutí (I. ÚS 21/94) dokonca odmietol poskytnúť ústavnú ochranu procesu vybavovania petície s odkazom na skutočnosť, že „vzbavovanie“ petície je založené len zákonnou úpravou. Tento prístup Ústavný súd ČR neskôr korigoval v uznesení vydanom v konaní sp. zn. II. ÚS20/98. O tom pozri WAGNEROVÁ, E. - ŠIMÍČEK, V. - LANGÁŠEK, T. - POSPÍŠIL, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 452.

⁹⁸ Podľa čl. 29 Ústavy ČSSR „Občania a organizácie majú právo obracať sa na zastupiteľské zbory a na ostatné štátne orgány s návrhmi, podnetmi a sťažnosťami; štátne orgány sú povinné ich zodpovedne a včas vybavovať.“

ustanoveniach (§ 5 a nasl.) ustanovuje povinnosti orgánov verejnej moci súvisiace s vybavovaním petície. K tomu treba poznamenať, že **Ústavný súd poskytuje petičnému právu súdnu ochranu nielen v rozsahu ústavnej, ale i zákonnej úpravy, t.j. poskytuje ochranu aj procesu „vybavovania“ petície v rozsahu vyvoditeľnom zo zákonnej úpravy.** Z celého radu rozhodnutí, v ktorých Ústavný súd explicitne vymedzil rozsah nim poskytovanej súdnej ochrany petičného práva možno ilustratívne poukázať na nález PL. ÚS 4/2016 z 10. mája 2017, v ktorom sa uvádza: *„K porušeniu petičného práva ako základného práva môže dôjsť iba v súvislosti s nesplnením niektorých predpokladov potrebných na jeho realizáciu upravených ústavou a v príslušných ustanoveniach zákona o petičnom práve. Mohlo by to byť napr. zmarenie možností pripojiť sa k petícii, bránenie zbierať podpisy pod petíciu, neprijatie petície štátnym orgánom, neodpovedanie na ňu, prenasledovanie za podpísanie petície a pod.“*

Ústavný súd poskytuje súdnu ochranu petičnému právu predovšetkým v konaní o ústavných sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy. Vychádzajúc z prezumpcie správnosti údajov obsiahnutých na webovom portáli Ústavného súdu je na prvý pohľad prekvapujúce, že za viac ako 30 rokov činnosti slovenského ústavného súdu bolo podaných len 18 ústavných sťažností, v ktorých sťažovatelia namietali (aj) porušenie petičného práva, pričom Ústavný súd len v dvoch nálezoch vyslovil porušenie základného práva sťažovateľov garantovaného v čl. 27 Ústavy.⁹⁹ Pre doplnenie je potrebné ešte spomenúť, že porušenie petičného práva bolo v troch veciach namietané aj v konaní o podnetoch podľa pôvodného znenia čl. 130 ods. 3 Ústavy, pričom v jednej z týchto vecí Ústavný súd vyslovil v náleze jeho porušenie.¹⁰⁰

Na prekvapujúco nízkom počte ústavných sťažností smerujúcich k porušeniu petičného práva sa podpisuje v prvom rade princíp subsidiarity, na ktorom je založený koncept ústavnej sťažnosti v spojení so skutočnosťou, že **súdnu ochranu petičnému právu poskytujú aj správne súdy** v rámci správneho súdnictva, pričom ochrana prostredníctvom správneho súdnictva musí predchádzať ochrane poskytovanej Ústavným súdom. Na túto skutočnosť viackrát upozornil sťažovateľov aj Ústavný súd v uzneseniach, ktorými pri predbežnom prerokovaní odmietol ich sťažnosti z dôvodu nerešpektovania princípu subsidiarity.¹⁰¹ Právomoc správnych

⁹⁹ Íšlo o nález sp. zn. IV. ÚS 409/2010 z 20. decembra 2010 (porušenie petičného práva sťažovateľa postupom Národnej rady Slovenskej republiky pri vybavovaní petície „Stromy, o ktoré sa nemusím báť“ z dôvodu vybavenia petície v neprimerane dlhom čase vedúcom k zmareniu účelu petície) a nález sp. zn. II. ÚS 655/2017 zo 14. novembra 2018 (porušenie práva sťažovateľov rozsudkom Krajského súdu v Žiline v spore o ochranu osobnosti starostu vyvolanom listom sťažovateľov adresovanom obecnému zastupiteľstvu, v ktorom kritizovali postup starostu pri zadaní zákazky riešenia havarijného stavu základnej školy v obci tvrdiac, že jeho postup bol opakovane nezákonný).

¹⁰⁰ Íšlo o nález sp. zn. II. ÚS 44/00 z 5. januára 2001, v ktorom Ústavný súd vyslovil porušenie základného práva fyzickej osoby, ktorá podala podnet podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy postupom mesta Prešov - mestskej polície mesta Prešov v súvislosti so zberom podpisov pod „Petíciu na vyvesenie tibetskej vlajky.“

¹⁰¹ Napr. uznesenia III. ÚS 80/06 z 8. marca 2006 alebo I. ÚS 165/2017 z 22. marca 2017.

súdov poskytovať ochranu petičnému právu možno vyvodiť už zo znenia § 2 ods. 2 Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“), podľa ktorého „Každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté ... nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde“, v konkrétnostiach prostredníctvom žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy (§ 242 a nasl.) a predovšetkým žaloby proti inému zásahu orgánu verejnej správy (§ 252 a nasl.).

Na nízky počet ústavných sťažností namietajúcich (aj) porušenie petičného práva vplýva tiež skutočnosť, že v reálnej spoločensko-politickej praxi zostavenie a podanie niektorých osobitných druhov petícií má len podporný význam,¹⁰² keďže smeruje primárne k realizácii iných politických práv sťažovateľov. K takýmto petíciám patrí napr. petícia smerujúca k vyhláseniu celoštátneho referenda (čl. 95 ods. 1 Ústavy), petície smerujúce k vyhláseniu miestneho referenda [§ 11a zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“)], petície smerujúce na podporu založenia politickej strany [§ 6 ods. 4 písm. a) zákona č. 85/2005 Z.z. o politických stranách a politických hnutiach ďalej len „zákon o politických stranách“)], ako aj petície smerujúce k navrhnutiu a registrácii kandidátov na volené funkcie či už prezidenta (čl. 101 ods. 3 Ústavy), alebo na podporu nezávislých kandidátov na funkcie v územnej samospráve. Spôsob vybavenia takýchto petícií bol viackrát napadnutý ústavnými sťažnosťami, sťažovatelia však v týchto sťažnostiach spravidla nenamietali porušenie petičného práva, ale porušenie iných politických práv, a preto sa nimi budeme zaoberať na inom mieste nášho príspevku.

Právny poriadok Slovenskej republiky **poskytuje fyzickým a právnickým osobám na ochranu petičného práva určité možnosti aj prostredníctvom inštitútov, ktoré možno zahrnúť pod tzv. inú právnu ochranu.** Ide v prvom rade o inú právnu ochranu, ktorú poskytujú orgány prokuratúry v súvislosti s vybavovaním podnetov (§ 31 a nasl. zákona o prokuratúre), príp. prostredníctvom právnych prostriedkov, ktoré majú orgány prokuratúry k dispozícii

¹⁰² V slovenskej odbornej literatúre sa tieto petície označujú aj ako tzv. kvalifikované petície a to vzhľadom na ich podstatu, ktorá spočíva v tom, že ak sú pri jej uplatnení splnené všetky zákonom ustanovené podmienky, tak sú spôsobilé vyvolať signatármi petície zamýšľaný právny účinok, t. j. (zjednodušene) príslušný štátny orgán im musí vyhovieť (porovnaj KRUNKOVÁ, A.: In OROSZ, L. - SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 372). Naopak v českej odbornej literatúre sa možno stretnúť s iným chápaním tohto typu petícií, ktoré vyplýva už z ich označenia ako „nepetice“ a je založené na tom, že „...aj keď sú síce týmto slovom označené (petície, pozn.), nikto sa nimi však fakticky ničoho nedožaduje, ide len o dokumenty preukazujúce spôsobom predpokladaným konkrétnym zákonom kvalifikovanú podporu určitému návrhu.“ (MOLEK, P.: *Politická práva.* Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 240).

v rámci výkonu dozoru nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy (§ 20 a nasl. zákona o prokuratúre). Okrem toho prichádza do úvahy aj využitie inštitútov ochrany, ktoré poskytuje zákon č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov, na ktorého použitie odkazuje v ustanovení § 7 ods. 2 aj samotný zákon o petičnom práve.¹⁰³

V súvislosti s uplatnením právnych prostriedkov, ktoré možno zahrnúť pod tzv. inú právnu ochranu ochrany, je dôležité aj na tomto mieste zdôrazniť, že táto forma právnej ochrany predchádza, resp. musí predchádzať súdnej ochrane. V tejto súvislosti poukazujeme na § 132 ods. 2 zákona č. 314/2018 Z.z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o Ústavnom súde“), podľa ktorého *„Ústavná sťažnosť je neprípustná, ak sťažovateľ nevyčerpal právne prostriedky, ktoré mu priznáva zákon na ochranu jeho základných práv a slobôd.“* Z citovanej dikcie vyplýva otázka či sťažovatelia musia využiť všetky do úvahy prichádzajúce právne prostriedky ochrany, ktoré majú sťažovatelia k dispozícii a to nielen v rámci ochrany poskytovanej správnymi súdmi, ale aj právne prostriedky ochrany, ktoré možno zahrnúť pod tzv. inú právnu ochranu. Nanajvýš závažná je otázka či tieto právne prostriedky musí sťažovateľ využiť aj vtedy, ak je už na prvý pohľad zrejmé, že ich využitie zrejme nebude účinné (efektívne). Ustálenú odpoveď na túto otázku musí nájsť Ústavný súd vo svojej judikatúre a to zvlášť s ohľadom na to, že podanie ústavnej sťažnosti je viazané na dvojmesačnú prekluzívnu lehotu (§ 124 zákona o Ústavnom súde) navyše v konkrétnom prípade rigorózne trvanie na uplatnení iných prostriedkov právnej ochrany môže zmariť účel petície. K vymedzeniu mantinelov pre využitie právnych prostriedkov inej právnej ochrany Ústavný súd motivuje aj dikcia § 132 ods. 3 zákona o Ústavnom súde, podľa ktorého *„Ústavný súd neodmietne prijatie ústavnej sťažnosti pre jej neprípustnosť, ak sťažovateľ preukáže, že nevyčerpal právne prostriedky, ktoré mu priznáva zákon na ochranu jeho základných práv a slobôd, z dôvodov hodných osobitného zreteľa.“*¹⁰⁴

III. Právo pokojne sa zhromažďovať a jeho právna ochrana

Právo pokojne sa zhromažďovať je politickým právom, ktoré na vnútroštátnej úrovni zakotvuje čl. 28 Ústavy, ktorý systematicky i formulačne prevzal úpravu obsiahnutú v čl. 19 Listiny základných práv a slobôd ČSFR.

¹⁰³ Podľa § 7 ods. 2 zákona o petičnom práve „Ak tento zákon alebo osobitný predpis neustanovuje inak, na prijímanie, evidovanie, vybavovanie a kontrolu vybavovania petícií sa primerane použijú ustanovenia zákona o sťažnostiach.“

¹⁰⁴ K problémom súvisiacim s efektívnosťou právnych prostriedkov ochrany ako podmienky prípustnosti ústavnej sťažnosti pozri MACEJKOVÁ, I. - BÁRÁNY, E. - BARICOVÁ, J. - FIAČAN, I., - HOLLÄNDER, P. - SVÁK, J. a kol.: *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. 1. vydanie. Bratislava: C.H. BECK, 2020, s. 1006 – 1008.

Z pohľadu definičného vymedzenia práva pokojne sa zhromažďovať vystupujú do popredia najmä tri aspekty, ktoré ho charakterizujú. Tým prvým je jeho výrazné prepojenie so slobodou prejavu. Zhromaždenie v zmysle čl. 28 Ústavy sa totiž v podstate vždy koná s cieľom prejaviť určitý názor či postoj, väčšinou (hoci nie nevyhnutne) politický. Preto nie každé stretnutie väčšieho počtu ľudí je realizáciou práva pokojne sa zhromažďovať v zmysle čl. 28 Ústavy. Dokonca väčšina prípadov, keď sa ľudia stretávajú vo väčšom počte, nespadá pod realizáciu ústavného práva zhromažďovať sa, ale je prejavom slobody pohybu a pobytu, resp. prejavom generálneho princípu slobody podľa čl. 2 ods. 3 Ústavy, v zmysle ktorého každý môže konať to, čo nie je zakázané.¹⁰⁵ Aj preto bolo podľa nás vecnou a koncepčnou chybou, keď na začiatku pandémie Covid-19 v roku 2020 vláda v opatreniach vydávaných v rámci núdzového stavu podľa ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“) tvrdila, že obmedzuje právo pokojne sa zhromažďovať tým, že zakazuje stretávanie sa v počte nad 6 osôb.¹⁰⁶ V skutočnosti išlo o obmedzenie slobody pohybu a pobytu.¹⁰⁷

Druhý podstatný znak zhromažďovacieho práva je, že prislúcha len fyzickej osobe, nie právnickej, keďže tá fyzicky neexistuje a tým pádom ani nemôže byť nikde fyzicky prítomná. Tretí znak spočíva v tom, že hoci je právo pokojne sa zhromažďovať individuálnym právom každého človeka, jeho realizácia je *per definitionem* možná len spoločne s inými ľuďmi. Komentáre k Ústave pri práve pokojne sa zhromažďovať rozlišujú dva spôsoby, akými sa toto právo dá realizovať, a to právo zvolať zhromaždenie a právo zúčastniť sa na zhromaždení.¹⁰⁸ Pri tomto chápaní je nutné poznamenať, že právo zvolať zhromaždenie môže mať okrem fyzickej osoby i právnická osoba.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Nie je preto výkonom práva pokojne sa zhromažďovať napr. stretávanie sa ľudí na kultúrnych či športových podujatiach, súkromných či verejných oslavách a pod.

¹⁰⁶ K podrobnostiam pozri BUJŇÁK, V.: Zákaz uplatňovania práva pokojne sa zhromažďovať počas Vianoc v kontexte doterajšieho vývoja. In *COMENIUS Odborný blog*. 2020 [online] 12.11.2020 [cit. 2023-10-10]. Dostupné na: <<https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/11/12/zakaz-uplatnovania-prava-pokojne-sa-zhromazdovat-pocas-vianoc-v-kontexte-doterajšieho-vyvoja/>>.

¹⁰⁷ V tomto období zároveň dochádzalo k obsahovým konfliktom medzi uzneseniami vlády, ktoré boli vydávané na základe ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. a opatreniami Úradu verejného zdravotníctva podľa zákona č. 355/2007 Z. z. Ku konkrétnym problémom pozri BUJŇÁK, V.: Zákaz uplatňovania práva pokojne sa zhromažďovať: koľko výnimiek existuje? In *COMENIUS Odborný blog*. 2020 [online] 8.6.2020 [cit. 2023-10-10]. Dostupné na: <<https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/06/08/zakaz-uplatnovania-prava-pokojne-sa-zhromazdovat-kolko-vynimiek-existuje/>>.

¹⁰⁸ ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 213; zhodne OROSZ, L. - SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 376.

¹⁰⁹ Porušenie základného práva právnickej osoby (občianskeho združenia) na pokojné zhromažďovanie konštatoval Ústavný súd v náleze z 30. marca 2004, sp. zn. I. ÚS 193/03. Pozri DOMIN, M. – BUJŇÁK, V.: *Zákon o zhromažďovaní práve. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022, s. 35.

Znaky zhromažďovacieho práva celkom výstižne už dávnejšie zhrnul Ústavný súd: „Podstatou práva pokojne sa zhromažďovať podľa čl. 28 ústavy a podľa čl. 11 dohovoru je umožniť fyzickej osobe, aby v konkrétnom čase bola fyzicky prítomná na určitom mieste. Práve fyzická prítomnosť osoby je sprievodným javom uplatnenia tohto práva. Z uvedeného dôvodu toto právo nemôže realizovať právnická osoba. Právo pokojne sa zhromažďovať možno chápať aj ako prostriedok pre uplatnenie iných základných práv. Toto tvrdenie vychádza aj zo zistenia, že je veľmi náročné určiť hranice medzi právom na slobodu prejavu a právom pokojne sa zhromažďovať, pretože skupinová prezentácia určitých názorov a postojov predstavuje účel uplatnenia práva pokojne sa zhromažďovať. Z uvedeného teda vyplýva, že právo na slobodu prejavu môže realizovať každý jednotliviec samostatne, ale právo pokojne sa zhromažďovať nemožno uplatniť individuálne.“¹¹⁰

Čo sa týka právnej ochrany práva pokojne sa zhromažďovať, je nutné vychádzať z jej hmotnoprávneho vymedzenia a nastavenia. Podstatným znakom celej koncepcie tohto práva je, že nepodlieha povoleniu, ale jeho výkon je postavený na ohlasovacom princípe. Vykonávaciu úpravu predstavuje zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovacom práve v znení neskorších predpisov, pochádzajúci ešte z federálnych čias. Tento zákon upravuje podrobnosti o realizácii zhromažďovacieho práva, najmä povinnosti zvolávateľa, účastníkov zhromaždenia a obce ako orgánu verejnej moci, ktorý pri výkone tohto práva plní dôležité úlohy.

Práve obci sa zvolanie zhromaždenia ohlasuje a práve obec môže v zákonom ustanovených prípadoch zhromaždenie zakázať, prípadne rozpustiť. **Medzi orgánmi verejnej moci je obec takpovediac orgánom prvého kontaktu, ktorému prináleží prvotne poskytovať právnu ochranu právu pokojne sa zhromažďovať, a to prostredníctvom dôslednej aplikácie zákonnej úpravy v duchu ústavných princípov.** Ak je obci zhromaždenie riadne oznámené a nie je naplnený žiadny zo zákonných dôvodov ho zakázať, potom obci prináleží vykonať zákonom jej určené úlohy smerujúce k zabezpečeniu plynulého priebehu zhromaždenia, bezpečnosti jeho účastníkov a k ochrane ďalších hodnôt, ktoré určuje zákon (predovšetkým sledovaním priebehu zhromaždenia a jeho možným rozpustením). Splnením týchto úloh obec umožňuje plynulý výkon zhromažďovacieho práva, a zároveň mu tým poskytuje právnu ochranu.

Zhromažďovacie právo patrí medzi relatívne práva, preto podlieha zákonným obmedzeniam. Obmedzenie sa prejavuje predovšetkým v možnosti obce zakázať oznámené

¹¹⁰ Nález Ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 254/06 z 18. októbra 2007.

zhromaždenie alebo rozpustiť už začaté zhromaždenie z dôvodov ustanovených zákonom. Dôvody pre zákaz zhromaždenia možno rozdeliť do dvoch základných kategórií: po prvé, prípady, keď zhromaždenie smeruje proti základným hodnotám štátu (najmä by obsahovalo výzvy na porušovanie základných práv, právneho poriadku či výzvy na násilie), po druhé, prípady, keď zhromaždenie nie je možné zrealizovať technicky (kolízia s iným zhromaždením či verejným podujatím, prípadne hrozba pre zdravie účastníkov). Zákazom zhromaždenia sa primárne poskytuje právna ochrana iným hodnotám, ktorým zhromaždenie musí ustúpiť. Ale **v prípadoch, keď hrozí násilný alebo agresívny priebeh zhromaždenia, sa jeho zákazom poskytuje ochrana aj právu zhromažďovaciemu, berúc do úvahy, že ústavne je garantované právo zhromažďovať sa pokojne.** Zákaz zhromaždenia s potenciálne agresívnym priebehom teda bráni tomu, aby sa pod rámcem čl. 28 Ústavy nedostalo niečo, čo vo svojej podstate nenapĺňa znaky tejto ústavnej definície.

Okrem obce plní podstatné úlohy pri realizácii a ochrane práva pokojne sa zhromažďovať aj polícia. Je povinnosťou obce upovedomiť Policajný zbor o konaní zhromaždenia, a to za účelom, aby mohla byť zabezpečená ochrana účastníkov zhromaždenia prostredníctvom príslušníkov Policajného zboru. Ak sú naplnené podmienky na rozpustenie zhromaždenia, môže ho rozpustiť aj príslušník Policajného zboru.¹¹¹

Zákaz konať zhromaždenie ako aj rozpustenie zhromaždenia je možné napadnúť na správnom súde. Toto predstavuje **dôležitý prostriedok právnej ochrany, keďže umožňuje súdnou cestou kontrolovať konanie výkonnej moci a docieľiť nápravu jej možných pochybení.** Podrobnú úpravu v tomto smere obsahuje Správny súdny poriadok v §§ 402 – 409. Žalobcom je zvolávateľ zhromaždenia, ktoré bolo zakázané alebo rozpustené, lehota na podanie žaloby je 15 dní od doručenia rozhodnutia. Príslušný správny súd je povinný rozhodnúť o žalobe proti zákazu zhromaždenia do troch dní od jej doručenia. Extrémna krátkosť lehoty je daná snahou vytvoriť priestor na to, aby sa v prípade nezákonného zákazu zhromaždenia toto mohlo uskutočniť v pôvodne plánovanom čase. Tento aspekt už nie je prítomný pri žalobe proti rozpusteniu zhromaždenia, preto v tomto prípade zákon neurčuje súdu lehotu na rozhodnutie.

Ak sa zvolávateľ nedomôže ochrany na prvostupňovom správnom súde, v rámci vnútroštátnych prostriedkov právnej ochrany prichádza do úvahy najskôr podanie kasačnej sťažnosti Najvyššiemu správne mu súdu. Po nej zostáva ešte možnosť domáhať sa právnej ochrany prostredníctvom ústavnej sťažnosti podanej Ústavnému súdu pre porušenie čl. 28 Ústavy, v spojení so zodpovedajúcimi ustanoveniami medzinárodných

¹¹¹ Bližšie pozri ČENTĚŠ, J. - BELEŠ, A.: Obmedzenie zhromažďovacieho práva policajtom. In *Justičná revue*, 2023, č. 1, s. 1 – 17.

dokumentov. Ústavný súd teda aj v tomto prípade vystupuje ako ultimátny vnútroštátny ochranca práv, spôsobilý poskytnúť nápravu prípadných pochybení správnych orgánov a správnych súdov.

V súvislosti s praktickým fungovaním a právnou ochranou práva pokojne sa zhromažďovať **vystupuje do popredia jeden podstatný a potenciálne problematický aspekt**. Je totiž predstaviteľné, že bude obci oznámené zhromaždenie, z účelu ktorého by vyplývalo, že je daný dôvod ho zakázať, pričom obec ho nezakáže (napr. z dôvodu „politického nastavenia vedenia obce“, ktoré by s účelom zhromaždenia sympatizovalo). Proti rozhodnutiu o zákaze zhromaždenia existuje rýchly a účinný prostriedok nápravy v podobe správnej žaloby, ktorý sa dá uplatniť, ak obec zakáže zhromaždenie, ktoré zakázať nemá. Takýto prostriedok však napohľad neexistuje v prípade, ak obec nezakáže zhromaždenie, ktoré zakázať má. V tomto prípade neexistuje výslovná úprava ani možnosť rýchlej nápravy obdobná prípadu, keď je zhromaždenie zakázané. Otázne je, či by sa dala náprava doceliť prostredníctvom všeobecnej správnej žaloby a otáznym je aj aktívne legitimovaný subjekt. Pri voľnejšom uvažovaní by sa aktívna žalobná legitimácia mohla prisúdiť obyvateľovi obce, kde sa zhromaždenie s nedovoleným účelom koná, pričom by namietal nezákonnosť postupu obce spočívajúcu v tom, že zhromaždenie nezakázala, hoci na to bol zákonný dôvod. Pri takejto konštrukcii by mal správny súd dostať veľký priestor pre úvahu či vôbec žalobu pripustí a bude ju meritorne riešiť, alebo sa veci „zbaví“ tak, že nájde formálne dôvody prečo ju neriešiť. Keby však aj súd o žalobe konal, nedá sa predpokladať rýchly priebeh konania.

Je dôležité, že zákonná úprava poskytuje rýchlu a účinnú súdnu ochranu právu pokojne sa zhromažďovať v prípade, že je zhromaždenie nezákonne zakázané. Ako určitá medzera, resp. nedostatok právnej úpravy sa javí neexistencia prostriedku ochrany proti zneužitiu zhromažďovacieho práva v prípadoch, kde by obec zlyhala v obrátenom garde, t. j. nezakázala by zhromaždenie, ktoré by zakázať mala.

Záverom tejto časti možno povedať, že koncept právnej ochrany práva pokojne sa zhromažďovať je v zásade vyhovujúci. Najmä poskytuje prostriedok na rýchlu a účinnú súdnu nápravu pochybenia obce, ak došlo k nezákonnému zákazu zhromaždenia. Poskytuje tiež priestor pre konštatovanie nezákonnosti rozpustenia zhromaždenia. Keďže po systéme správneho súdnictva prichádza do úvahy podanie ústavnej sťažnosti Ústavnému súdu, existuje poistka aj pre prípad zlyhania správnych súdov. Napriek tomu je možné konštatovať medzeru v právnej úprave, ktorá neobsahuje jasný a jednoznačný prostriedok nápravy v prípade, keby zlyhali správne orgány tým, že by nezakázali zhromaždenie, na ktorého zákaz je daný zákonný dôvod.

IV. Právo slobodne sa združovať a jeho právna ochrana

Právo slobodne sa združovať upravuje Ústava v čl. 29, pričom aj tu platí, že právna úprava bola systematicky aj formulačne prevzatá z čl. 20 Listiny základných práv a slobôd ČSFR.

Právo združovať sa predstavuje v istom zmysle „predĺženie“ práva pokojne sa zhromažďovať, keďže jeho podstatou je vytvoriť trvalú entitu s právnou subjektivitou a vlastnou štruktúrou za účelom presadzovania záujmov daných spoločnými názormi jednotlivcov na určitú oblasť života spoločnosti.¹¹² V zhode s Alenou Krunkovou možno konštatovať, že právo združovať sa *„je individuálnym subjektívnym právom priznaným fyzickej či právnickej osobe, zároveň patrí k tým základným právam, ktorých účel možno dosiahnuť iba spoločným uplatnením viacerými osobami. Ambícia podieľať sa na formovaní a tvorbe politického systému prostredníctvom združovacieho práva však nevyhnutne vyžaduje aj platformu intenzívnejšej alebo menej intenzívnej organizovanosti, ktorá vytvára pre obsahovo príbuzné individuálne záujmy jednotlivcov reálnejšie predpoklady efektívneho presadenia a uplatnenia.“*¹¹³

Združovacie právo je právom politickým, hoci sa zďaleka nevzťahuje len na združovanie sa v politických stranách. Jeho politický charakter spočíva v tom, že realizácia združovacieho práva vždy smeruje k naplneniu konkrétnych záujmov v rámci spoločnosti. **Preto je združovacie právo výrazne prepojené so slobodou prejavu i právom pokojne sa zhromažďovať.** Tieto prepojenia výstižne podčiarkol Ústavný súd slovami: *„Pokiaľ ide o politický charakter združovacieho práva, ten znamená ambíciu podieľať sa na formovaní a tvorbe politického systému. V tomto zmysle predstavuje združovacie právo významnú úroveň procesu, prostredníctvom ktorého sa jednotlivec pochádzajúci z atomizovanej masy individuálnych právnych subjektov integruje do spoločnosti na účely presadzovania a pretvárania vlastnej vôle a individuálnych záujmov do roviny záujmov celospoločenských. Uvedený proces je ústavnoprávne determinovaný v prvom stupni slobodou prejavu (čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy), právom pokojne sa zhromažďovať na druhom stupni (čl. 28 ústavy), právom slobodne sa združovať na treťom stupni (čl. 29 ods. 1 ústavy) a vrcholí realizáciou práva združovať sa v politických stranách a hnutiach (čl. 29 ods. 2 ústavy). Sloboda združovania zohráva v načrtnutom procese kľúčovú rolu. Od nej v modernom právnom štáte rozhodujúcou*

¹¹² ČÍČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 216.

¹¹³ OROSZ, L. - SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 383.

*mierou závisí uskutočňovanie demokracie, pretože zabezpečuje premostenie pomyselných priepasti medzi štátom a jednotlivcom. Prostredníctvom črty organizovanosti dáva do rúk izolovaným bezmocným jednotlivcom moc, ktorá je schopná meniť spoločenskú realitu a ovplyvňovať výkon verejnej moci.*¹¹⁴

Či už ide o politické strany alebo o iné spolky, pre ich vznik platia rovnaké zásady. Proces je postavený na registračnom princípe, pričom registrový orgán (ministerstvo) má povinnosť zapísať subjekt do príslušného registra, ak sú splnené všetky zákonom taxatívne predpísané podmienky a náležitosti návrhu.¹¹⁵ **Z pohľadu právnej ochrany združovacieho práva je teda v prvom rade dôležité, aby si registrový orgán správne plnil svoju funkciu a nebránil tak vzniku subjektov, ktoré na to spĺňajú podmienky. Ak dôjde k pochybeniu, je najskôr naporúdzi opravný prostriedok v rámci správneho konania, potom prichádza do úvahy správna žaloba, teda prieskum v rámci správneho súdnictva. Vnútroštátne prostriedky ochrany potom završuje ústavná sťažnosť adresovaná Ústavnému súdu.**

Z obráteného hľadiska, **ochrana právu združovať sa v politických stranách sa poskytuje aj v rámci konania o rozpustení politickej strany podľa §§ 384 až 390 Správneho súdneho poriadku v spojení s § 17 zákona č. 285/2005 Z.z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o politických stranách“).** Takéto konanie môže iniciovať generálny prokurátor, ak politická strana svojimi stanovami, programom alebo činnosťou porušuje Ústavu, ústavné zákony, medzinárodné zmluvy alebo zákony. Na konanie je príslušný Najvyšší správny súd, proti rozhodnutiu ktorého sa politická strana v prípade rozpustenia môže domáhať ochrany na Ústavnom súde. Najvyšší správny súd, zriadený v roku 2021, zatiaľ v takejto veci nekonal, jeho predchodcom bol v tejto agende Najvyšší súd, ktorý pred nedávnom zaujal k návrhu na rozpustenie politickej strany dosť reštriktívny prístup.¹¹⁶

Proces je teda štandardný a v princípe dostačujúci, pokiaľ ide o ochranu združovacieho práva v tom úplne základnom zmysle, t. j. aby štátna moc nebránila vzniku spolkov a združení, ktoré majú byť autonómne a nezávislé od štátu, resp. aby bezdôvodne nerozpúšťala politické strany. **Ak sa však pozrieme na niektoré špecifické aplikačné otázky združovacieho práva, dá sa nájsť viacero problematických otázok.**

¹¹⁴ Nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 11/2010 z 23. novembra 2011.

¹¹⁵ Vykonávaciu úpravu predstavujú zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov a zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach.

¹¹⁶ Rozsudok Najvyššieho súdu z 29. apríla 2019, sp. zn. 4Volpp/1/2017.

Prvá značne problematická otázka súvisí s právom združovať sa v politických stranách. Zo súčasnej konštrukcie zákona o politických stranách totiž vyplýva, že združovať sa v politických stranách môžu iba občania Slovenskej republiky, ktorí majú na Slovensku trvalý pobyt a občania iných členských štátov Európskej únie, ak majú na Slovensku trvalý pobyt. **Občan bez trvalého pobytu nemôže byť členom strany.** Podmienka trvalého pobytu, ktorá do roku 2005, t. j. do prijatia súčasného zákona o politických stranách, neexistovala, je ústavne veľmi problematická, preto kritizovateľná a aj kritizovaná.¹¹⁷ Berúc do úvahy dikciu článku 29 Ústavy, najmä jeho odseku 3, **nevidieť ústavne legitímny dôvod na takú významnú reštrikciu práva združovať sa v politických stranách, ktorá z tejto možnosti vylučuje slovenských občanov bez trvalého pobytu v domovine.**

Ďalšia otázka, ktorá s týmto súvisí, je, že **zákon neumožňuje občanovi bez trvalého pobytu ani poskytnúť politickej strane dar.**¹¹⁸ V praxi to znamená, že slovenskí občania, ktorí nemajú na Slovensku trvalý pobyt, nemôžu byť členmi slovenských politických strán ani ich nemôžu ako sympatizanti finančne podporiť. Nevidieť pritom ústavne udržateľný dôvod, prečo by malo byť v demokratickej spoločnosti na ochranu bezpečnosti štátu, verejného poriadku či práv a slobôd iných, prípadne na predchádzanie trestnej činnosti nevyhnutné zakázať občanovi bez trvalého pobytu na Slovensku združovať sa v politickej strane. Berúc do úvahy realitu súčasnosti, môže ísť pritom o občanov, ktorí *de facto* žijú a pracujú na Slovensku, no bývajú v niektorej prihraničnej obci. Nie je bez paradoxu, že cudzinci majú na Slovensku právo voliť a kandidovať vo voľbách do orgánov územnej samosprávy na základe trvalého pobytu, pričom vlastní občania bez trvalého pobytu nemôžu byť ani členmi politických strán. Na základe uvedeného možno konštatovať, že **zákonná úprava brániaca občanovi nemajúcemu trvalý pobyt na Slovensku združovať sa v politických stranách, je zrejme v rozpore s Ústavou a v prípade ústavného prieskumu v konaní pred Ústavným súdom súde by zrejme len ťažko prešla testom proporcionality.**

V súvislosti s rozpúšťaním politickej strany možno ešte spomenúť, že súčasne s rozpustením strany môže súd osobe, ktorá bola funkcionárom rozpustenej strany, uložiť zákaz počas piatich rokov byť členom prípravného výboru, štatutárnym orgánom strany alebo členom štatutárneho orgánu strany, členom najvyššieho, výkonného, rozhodcovského a revízneho

¹¹⁷ Pozri najmä DOMIN, M. - BUJŇÁK, V.: *Zákon o politických stranách a politických hnutiach. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 49 – 57. Autori aj na báze stanovísk Benátskej komisie demonštrujú, že občania bez trvalého pobytu by mali mať možnosť členstva v politických stranách.

¹¹⁸ Pozri DOMIN, M. - BUJŇÁK, V.: *Zákon o politických stranách a politických hnutiach. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 297 – 298.

orgánu strany. Toto obmedzenie sa vzťahuje na združovacie právo, no je nutné poznamenať, že takáto osoba môže byť členom strany a môže za ňu i kandidovať vo voľbách.

Posledný, do určitej miery problematický aspekt súvisiaci s právom združovať sa, na ktorý chceme upozorniť **súvisí so združeniami s medzinárodným prvkom** (združenia cudzích štátnych príslušníkov). Na tieto združenia sa vzťahuje ako vykonávací predpis zákon č. 116/1985 Zb. o podmienkach činnosti organizácií s medzinárodným prvkom v Československej socialistickej republike. Tento zákon ustanovuje pre zriadenie združenia s medzinárodným prvkom nie registračný, ale povoľovací princíp, čo znamená, že združenie s medzinárodným prvkom môže byť zriadené iba na základe povolenia ministerstva vnútra. Berúc do úvahy spoločenské podmienky, v ktorých tento zákon vznikol, a ktoré sú zrejmé už aj z jeho názvu, **možno vysloviť pochybnosť či táto právna úprava nie je už len reliktom socialistického režimu, ktorý do dnešných pomerov celkom nezapadá.** Prínajmenšom pokiaľ ide o príslušníkov členských štátov Európskej únie sa javí táto úprava ako zbytočne prísna a neadekvátne.

Právna ochrana práva združovať sa poskytuje podstatné a účinné právne prostriedky, ktoré môžu adresáti tohto práva využiť, a to tak pred správny ako aj súdny orgánmi vrátane dôležitých záruk v konaní pred Ústavným súdom. Nemožno však prehliadať niektoré jej pomerne vážne nedostatky, spočívajúce nie tak v zlom procesnom nastavení systému, ako v problematických hmotnoprávných ustanoveniach, ktoré majú za následok neprimerané i nelogické obmedzenia práva združovať sa, ktorých oprava by bola viac než žiaduca.

V. Právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov a jeho právna ochrana

Právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov zakotvené v čl. 30 Ústavy bezprostredne súvisí s výkonom verejnej moci, a teda korešponduje v plnom rozsahu účelu politických práv. Preto je považované za najvýznamnejšie politické právo, ktoré treba vnímať a interpretovať v priamom spojení s princípmi vyvoditeľnými z čl. 1 ods. 1 Ústavy (zvlášť v spojení s princípmi demokratického štátu) a s princípom suverenity ľudu deklarovanom v čl. 2 ods. 1 Ústavy, ktorého obsah vyjadruje podstatu demokratického štátu. Na základe vecnej analýzy ustanovení čl. 30 Ústavy možno dospieť k záveru, že pozostáva z troch (vzájomne previazaných) práv

- a) práva na priamy výkon verejnej moci (odsek. 1),
- b) volebného práva (práva slobodne voliť svojich zástupcov (odseky 1 až 3),

- c) práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok (odsek 4).

V.1. Právo na priamy výkon verejnej moci

Aj keď môžeme uvažovať o širokej škále možností občanov zúčastňovať sa na výkone verejnej moci priamo, budeme sa v našom príspevku (vzhľadom na jeho priestorové limity) zaoberať len najvýznamnejšími z nich, ku ktorým patrí právo občanov zúčastňovať sa na celoštátnom referende, miestnom referende a referende na území vyššieho územného celku (VÚC), ktoré už bolo riadne vyhlásené. Integrálnou súčasťou práva občanov zúčastniť sa referenda je tiež právo iniciovať, organizovať a podporiť svojím podpisom petíciu na vyhlásenie referenda,¹¹⁹ a taktiež aj právo domáhať sa právnej ochrany v prípade, ak referendum napriek splneniu formálnych a materiálnych podmienok nebolo vyhlásené.

Základné východiská právnej úpravy celoštátneho referenda sú obsiahnuté v II. oddiele V. hlavy Ústavy, označenom nadpisom „Referendum“ a jeho úprava na zákonnej úrovni tvorí v súčasnosti (podľa nášho názoru nie celkom šťastne) súčasť volebného zákona, konkrétne jeho 8. časti (§ 196 – 215). Z ústavnej úpravy vyplýva, že právo zúčastniť sa referenda majú len občania, ktorí majú právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada“), ktorí disponujú zároveň aj právom iniciovať, organizovať a podporiť svojím podpisom petíciu najmenej 350 000 občanov na vyhlásenie celoštátneho referenda.

Súdnou ochranu celoštátneho referenda poskytuje primárne Ústavný súd a to v štádiu pred vyhlásením referenda a následne tiež po uskutočnení referenda. Poskytnutie ústavnej ochrany pred vyhlásením referenda súvisí s právomocou prezidenta vyhlásiť referendum, ktorej uplatneniu predchádza oprávnenie, ale i povinnosť prezidenta preskúmať, či návrh na vyhlásenie referenda spĺňa formálne, ako aj materiálne predpoklady, pričom zároveň nesie ústavnoprávnu „zodpovednosť za ústavnosť a zákonnosť vyhlásenia referenda“¹²⁰ Zvlášť posúdenie materiálnych podmienok na vyhlásenie referenda môže v konkrétnom prípade predstavovať zložitý ústavnoprávny problém. Aj preto bola Ústava na základe novelizácie uskutočnenej ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z. doplnená o čl. 125b, ktorý zakotvuje

¹¹⁹ V odbornej literatúre sa objavil aj názor, že právo podporiť petíciu majú aj cudzinci (ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 536), s ktorým sa nemôžeme stotožniť. Argumenty pozri GIBA, M. In OROSZ, L - SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022, s. 198, tiež DOMIN, M.: Späťvzatie návrhu na vyhlásenie referenda. In *Justičná revue*, 2015, č. 3, s. 346 – 347.

¹²⁰ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 35/00 z 22. júna 2000.

oprávnenie prezidenta pred vyhlásením referenda podať Ústavnému súdu návrh na začatie konania o súlade predmetu referenda, ktoré sa má vyhlásiť s Ústavou alebo ústavným zákonom.¹²¹

Negatívne rozhodnutie prezidenta o návrhu na vyhlásenie referenda (t.j. nevyhlásenie referenda prezidentom) môžu napadnúť predovšetkým signatári petície, ale aj každý občan oprávnený hlasovať v referende (bez ohľadu na to, či návrh vzišiel z petície alebo z parlamentu)¹²² ústavnou sťažnosťou podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy. Ak by Ústavný súd takejto ústavnej sťažnosti vyhovel, mohol by nálezom zrušiť rozhodnutie o nevyhlásení referenda a vrátiť mu vec na nové konanie a rozhodnutie.¹²³

Ústava v čl. 129 ods. 3 ustanovuje explicitne aj následnú kontrolu referenda na základe sťažnosti proti výsledku referenda, ktorú zveruje taktiež do kompetencie Ústavného súdu. Tento typ konania je podrobne upravený v ustanoveniach § 164 – 168 zákona o Ústavnom súde, z ktorých vyplýva, že procesnú legitimáciu na podanie takejto sťažnosti má okrem 1/5 poslancov Národnej rady, prezidenta, vlády a generálneho prokurátora aj petičný výbor (ak išlo o referendum iniciované petíciou občanov). Ústavný súd rozhodne o takejto sťažnosti do 60 dní od doručenia, pričom môže popri nevyhovení sťažnosti rozhodnúť aj o neplatnosti referenda, alebo naopak ak zistí, že skutočný výsledok referenda bol iný, môže zrušiť zápisnicu štátnej volebnej komisie o výsledku referenda a vyhlásiť výsledok referenda.¹²⁴ Proti výsledku referenda doposiaľ nebola Ústavnému súdu podaná žiadna sťažnosť.

¹²¹ Preventívnu kontrolu ústavnosti predmetu referenda môže iniciovať len prezident, preto je diskutabilné považovať tento inštitút za právny prostriedok súdnej ochrany, a preto sa jej venujeme len okrajovo. Na druhej strane treba podčiarknuť, že nálezy, ktoré Ústavný súd vydal v tomto type konania významným spôsobom posilnili právne dôsledky a tým aj zásadný význam inštitútu referenda tým, že úspešnému referendu priznali bezprostredné právne účinky s právnou silou ústavného zákona (ide zvlášť o nález sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021, pre ktorý vytvoril významné predpolie už nález sp. zn. PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2014).

¹²² GIBA, M. In OROSZ, L. - SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2022, s. 203.

¹²³ V doterajšej ústavno-politickej praxi boli Ústavnému súdu podané (ešte pred novelou Ústavy z roku 2001) podnety sťažovateľov podľa pôvodného čl. 130 ods. 3 Ústavy, ktorými sa domáhali porušenia svojich práv v súvislosti s nevyhlásením referenda a to jednak z formálnych dôvodov (pozri uznesenie sp. zn. I. ÚS 38/94 z 27. februára 2005, ktorým Ústavný súd nevyhovel podnetu skupiny občanov vo veci namietaného porušenia ich práv rozhodnutím prezidenta M. Kováča o nevyhlásení referenda o troch otázkach z dôvodu nedostatočného počtu podpisov, ktoré bolo možné uznať ako platné), ako aj materiálnych dôvodov (išlo napr. o uznesenia sp. zn. I. ÚS 35/00 a sp. zn. I. 36/00 oboch z 22. júna 2000 o podnetoch petičného výboru, resp. signatára petície namietajúcich porušenie svojich ústavne garantovaných práv rozhodnutím prezidenta R. Schustera z 24. augusta 1999 o nevyhlásení referenda o dvoch otázkach z dôvodu ich nesúladu s Ústavou, ktoré Ústavný súd pri predbežnom prerokovaní odmietol ako zjavne neopodstatnené). Do inej kategórie možno zaradiť podnety namietajúce postup ministerstva vnútra spočívajúci v nevytlačení otázky o priamej voľbe prezidenta, ktorá mala na základe prezidentom riadne vyhláseného referenda spolu s tromi ďalšími otázkami tvoriť predmet tohto referenda (tzv. zmarené referendum z mája 1997). Z viacerých rozhodnutí týkajúcich sa tzv. zmareného referenda možno spomenúť nález sp. zn. I. ÚS 76/97 z 6. februára 1998, v ktorom Ústavný súd vyslovil, že namietaným postupom ministerstva vnútra došlo k porušeniu základného práva podnecovateľa podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy.

¹²⁴ Podrobnejšie o tomto type konania pred Ústavným súdom pozri LALÍK, M. - LALÍK, T.: *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 480 – 492, alebo MACEJKOVÁ, I. -

Súdnu ochranu celoštátnemu referendu poskytujú aj správne súdy a to v štádiu po jeho vyhlásení. Konkrétne ide o **konanie vo veciach stáleho zoznamu voličov podľa § 264 a nasl. Správneho súdneho poriadku**, ktorého uplatnenie prichádza do úvahy nielen pri organizácii všetkých typov volieb, ale aj pri organizácii celoštátneho referenda. Žalobca sa v tomto konaní môže žalobou domáhať „...*odstránenia chyby alebo nedostatku v stálom zozname voličov a zozname voličov, ktoré obec, mesto alebo mestská časť neodstránili postupom podľa osobitného predpisu.*“ Ak príslušný správny súd žalobe vyhovie, uloží žalovanému povinnosť odstrániť nedostatok v zozname voličov, čo umožní žalobcovi uplatniť svoje právo zúčastniť sa referenda, resp. volieb. Negatívne rozhodnutie správneho súdu v tomto type konania nepochybne možno napadnúť ústavnou sťažnosťou, ktorá však sťažovateľovi umožní v prípade úspechu len morálnu satisfakciu (aj v podobe primeraného finančného zadost'učinenia), keďže vzhľadom na lehoty viazané na proces uskutočnenia referenda (volieb) je nereálne aby Ústavný súd o takejto sťažnosti rozhodol ešte pred konaním referenda (volieb).

Konanie vo veciach odstraňovania nedostatkov v zozname voličov v prvom stupni možno považovať za formou inej právnej ochrany celoštátneho referenda. Ide o tzv. námietkové konanie upravené vo volebnom zákone (§ 10), v ktorom sa volič môže domáhať aby obec doplnila údaje v ňou vedenom stálom zozname voličov.¹²⁵ Iná právna ochrana celoštátneho referenda prostredníctvom orgánov prokuratúry je diskutabilná vzhľadom na požiadavku plynulosti procesu organizácie a uskutočňovania referenda, ktoré sú viazané na časové lehoty upravené vo volebnom zákone.

Ústavná úprava miestneho referenda a referenda na území VÚC sa obmedzuje na deklarovanie, že ide formu výkonu územnej samosprávy a odkaz na úpravu spôsobu ich vykonania v osobitnom zákone (čl. 67 ods. 1 Ústavy).¹²⁶ Aj zákonnú úpravu miestneho referenda (§ 11a zákona o obecnom zriadení) a referenda na území VÚC [§ 15 zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o samosprávnych krajoch“)] možno označiť za marginálnu a obsahujúcu navyše celý rad latentných problémov, ako i problémov, ktoré sa už

BÁRÁNY, E. - BARICOVÁ, J. - FIAČAN, I. - HOLLÄNDER, P. - SVÁK, J. a kol.: *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár. I. vydanie.* Bratislava: C.H. BECK, 2020, s. 1220 – 1243.

¹²⁵ Podrobnejšie k námietkovému konaniu pozri napr. DOMIN, M.: *Zákon č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva. Komentár.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 94 – 97.

¹²⁶ V rámci prípadného rozšírenia ústavnej úpravy miestneho referenda a referenda na území VÚC by sa žiadalo explicitne vymedziť okruh osôb, ktoré majú právo zúčastniť sa týchto referend. Je nespochybniteľné, že právo zúčastniť sa referenda majú občania, ktorí majú trvalý pobyt na území príslušnej obce, resp. obcí na území príslušného VÚC. Ústava však explicitne nepriznáva toto právo (na rozdiel od aktívneho a pasívneho volebného práva pri voľbách do orgánov územnej samosprávy) cudzincom s trvalým pobytom na území obce, resp. obcí na území príslušného VÚC a ponecháva riešenie tohto problému na zákonnú úpravu, ktorá cudzincom právo zúčastniť sa územného referenda priznáva.

objavili v aplikačnej praxi.¹²⁷ Negatívnu zmienku o hmotnoprávnej úprave miestneho referenda a referenda na území VÚC (ďalej spolu aj „územné referendum“) možno do určitej miery vtiahnuť aj na procesnú úpravu ochrany územného referenda a to napriek tomu, že sa predovšetkým vďaka (v súčasnosti už) ustálenej judikatúre Ústavného súdu významnejšie nepremietla do aplikačnej praxe. Tak ako pri celoštátnom referende aj pri územných referendách by mal podliehať právnej ochrane celý proces jeho prípravy a uskutočnenia, t.j. organizačná príprava referenda, vrátane zberu podpisov pod petíciu k vyhláseniu územného referenda, rozhodnutie príslušného zastupiteľstva o vyhlásení referenda, proces hlasovania, proces zisťovania výsledkov územného referenda a ich vyhlásenie.

Na rozdiel od súdnej ochrany celoštátneho referenda a súdnej ochrany všetkých druhov volieb nenájdeme v právnom poriadku Slovenskej republiky špeciálnu právnu úpravu súdnej ochrany územného referenda. **Ústavný súd poskytuje súdnu ochranu územnému referendu v konaní o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy** (pred nadobudnutím jeho nového znenia ju poskytoval tiež v konaní o podnete podľa pôvodného znenia čl. 130 ods. 3 Ústavy), na ktorej podanie sú aktívne legitimovaní obyvatelia príslušnej obce a pri súdnej ochrane referenda na území VÚC obyvatelia obcí patriacich do územného obvodu príslušného samosprávneho kraja.¹²⁸ Z doterajšej judikatúry Ústavného súdu vyplýva, že najviac ústavných sťažností smerovalo proti organizácii, vyhláseniu a uskutočneniu obligatórneho miestneho referenda, ktorého jednotlivé formy sú ustanovené v § 11a ods. 1 zákona o obecnom zriadení. Osobitnú pozornosť si zaslúžia najmä rozhodnutia Ústavného súdu o porušovaní základného práva podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy v miestnom referende o rozdelení obce,¹²⁹ ako aj jeho

¹²⁷Možno oceniť snahu autorského kolektívu nedávno publikovaných komentárov k zákonu o obecnom zriadení a k zákonu o obecnom zriadení, ktorí sa podrobným výkladom snažia preklenúť marginálnosť legislatívnej úpravy. Pozri TEKELI, J. - HOFFMANN, M. - TOMÁŠ, L. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. 2. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 467 - 506, a TEKELI, J. - TOMÁŠ, L. - HOFFMANN, M.: *Zákon o samosprávnych krajoch. Komentár*. Praha: Wolters Kluwer, ČR, 2021, s. 360 – 393.

¹²⁸O súdnej a inej právnej ochrane referendu na území VÚC možno diskutovať len v teoretickej rovine, keďže v období od ustanovenia samosprávnych krajov (2001) sa podľa našich informácií zatiaľ nekonalo žiadne takéto referendum.

¹²⁹Z ústavných sťažností týkajúcich sa rozdelenia obce možno pripomenúť nález sp. zn. II. ÚS 9/00 z 27. apríla 2000, ktorým Ústavný súd rozhodol o porušení základného práva sťažovateľov podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy uznesením mestského zastupiteľstva vo Vranove nad Topľou, ktorým odmietlo vyhlásiť referendum o oddelení mestskej časti Čemerné iniciované petíciou obyvateľov tejto mestskej časti s odôvodnením, že nebola splnená jedna zo zákonom ustanovených podmienok vyhlásenia referenda o rozdelení obce, konkrétne skutočnosť, že mestská časť Čemerné urbanisticky nespĺnila s ostatnými časťami mesta Vranov nad Topľou. Ústavný súd sťažnosti vyhovel z dôvodu, že stanovisko mestského zastupiteľstva o urbanistickom splnení nebolo argumentačne podložené, a preto vec vrátil mestskému zastupiteľstvu na nové konanie. Predmetná iniciatíva obyvateľov mestskej časti Čemerné na oddelenie od Vranova nad Topľou mala nakoniec finálnu dohru opäť na Ústavnom súde, ktorý uznesením sp. zn. III. ÚS 94/03 z 2. apríla 2003 odmietol pri predbežnom prerokovaní ich sťažnosť ako zjavne neopodstatnenú z dôvodu, že záver o urbanistickom splnení bol už dostatočne argumentačne podložený. Obdobnou vecou sa Ústavný súd zaoberal aj v náleze sp. zn. I. ÚS 46/96 z 19. marca 1998, ktorým vyslovil porušenie základného práva sťažovateľov podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy z dôvodu, že mestské zastupiteľstvo

rozhodnutia súvisiace s hlasovaním obyvateľov obce o odvolaní starostu na základe petície aspoň 30 % oprávnených voličov, ktoré je v domácej ústavno-politickej praxi pomerne častým prejavom politického zápasu v obciach.¹³⁰

O súdnu ochranu územného referenda sa aktívne legitimované subjekty môžu nepochybne uchádzať aj v rámci správneho súdnictva, ktorá vzhľadom na princíp subsidiarity vyjadrený v čl. 127 ods. 1 Ústavy musí predchádzať súdnej ochrane poskytovanej Ústavným súdom. Vyplyva to jednak z príslušných ustanovení SSP [pozri najmä ustanovenia upravujúce konanie o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy (§ 242 - § 251), tiež konanie proti inému zásahu orgánu verejnej správy (§ 252 - § 263) a konanie vo veciach územnej samosprávy, zvlášť v častiach o preskúmaní zániku poslanca obecného zastupiteľstva, starostu a hlavného kontrolóra (§ 313 - § 347), ako aj ustálenej judikatúry Ústavného súdu (pozri napr. rozhodnutia vo veciach III. ÚS 601/2012, III. ÚS 105/2013 alebo III. ÚS 707/2017). Napriek uvedenému sa domnievame, že akékoľvek pochybnosti o súdnej ochrane referenda v správnom súdnictve by odstránilo doplnenie štvrtej hlavy štvrtej časti SSP označenej nadpisom „Konanie vo veciach územnej samosprávy“ o samostatný diel s nadpisom „Konanie o ústavnosti a zákonnosti miestneho referenda a referenda na území VÚC.“

V rámci právnej ochrany celoštátneho i územného referenda **nemožno opomenúť jej trestnoprávnu ochranu** poskytovanú v konaní pred všeobecnými súdmi a v prípravnom konaní orgánmi prokuratúry a ďalšími orgánmi činným v trestnom konaní, a to predovšetkým pri rozhodovaní o naplnení skutkovej podstaty trestného činu marenia prípravy a priebehu volieb upraveného v § 351 Trestného zákona. Obyvatelia obce, resp. obcí na území VÚC, sa nepochybne môžu uchádzať aj **o inú právnú ochranu**, a to prostredníctvom podnetu adresovaného príslušnému orgánu prokuratúry, ale aj podaním adresovaným samosprávnym orgánom obce, resp. VÚC, ktoré majú viacero možností zabezpečiť nápravu už v rámci

nevyhlásilo hlasovanie obyvateľov o odčlenení mestskej časti Opatová napriek riadne predloženej petícii z dôvodu, že mestská časť Opatová urbanisticky splynula s ostatnými časťami mesta Lučenec. Ústavný súd vyhovel aj sťažnosti obyvateľov mesta Liptovský Hrádok, ktorí namietali porušenie svojho základného práva podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy postupom ministerstva vnútra, ktoré nepredložilo výsledky hlasovania v miestnom referende vláde, do kompetencie, ktorej patrí konečné rozhodnutie o rozdelení obce. Naopak uznesením sp. zn. III. ÚS 707/2017 z 28. novembra 2017 odmietol sťažnosť obyvateľov mestskej časti Šalková nečinnosťou mesta Banská Bystrica pri uzatváraní dohody o rozdelení mesta, hoci v miestnom referende uskutočnenom v septembri 1996 obyvatelia tejto mestskej časti podporili jej odčlenenie od Banskej Bystrice 89 % platných hlasov. Ústavný súd odmietol túto sťažnosť z dôvodu nedostatku svojej právomoci poukazujúc na skutočnosť, že sťažovatelia sa mohli a mali domáhať ochrany svojich práv žalobou pôvodne podľa § 250v ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku a aktuálne podľa § 252 ods. 1 SSP.

¹³⁰ Z rozhodnutí Ústavného súdu týkajúcich sa odvolávania starostu možno poukázať na ústavné sťažnosti podané odvolaným starostom, ktoré Ústavný súd uzneseniami sp. zn. 230/2012 zo 4. júla 2012 a sp. zn. II. ÚS 524/2021 z 11. novembra 2021 odmietol, a naopak sťažnosti podané signatármi petície na odvolanie starostu, ktoré Ústavný súd uzneseniami sp. zn. 601/2012 z 11. decembra 2012 a sp. zn. III. ÚS 105/2013 z 19. februára 2013 z dôvodu nedostatku právomoci, t.j. z dôvodu existencie právnych prostriedkov ochrany v rámci správneho súdnictva.

organizačnej prípravy referenda (autoremedúra uznesenia obecného zastupiteľstva, sistačné právo starostu, akceptácia výsledkov kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra a pod.).

V. 2 Právna ochrana volebného práva

Volebné právo a jeho právna ochrana je už dlhodobo predmetom mimoriadnej pozornosti domácej odbornej literatúry, čo dokumentuje celý rad učebnicových diel, komentárov a vedeckých monografií, ako aj vedeckých štúdií a odborných článkov, ktorými autori pohotovo reagujú na všetky zásadnejšie problémy volieb, ktoré sa objavili v doterajšej aplikačnej praxi.¹³¹ Preto sa vzhľadom na priestorové limity obmedzíme na stručnú rekapituláciu základných východísk právnej regulácie právnej ochrany volebného práva.

Na úvod treba zdôrazniť, že **právnej ochrane podlieha nielen ochrana aktívneho a pasívneho volebného práva, ale celý volebný proces** od vyhlásenia volieb až po vyhlásenie ich výsledkov, resp. presnejšie eventúálne až po ukončenie ich súdneho prieskumu. Z vecného hľadiska ochrana volebného práva primárne zahŕňa ochranu v Ústave explicitne vyjadrených princípov demokratického volebného práva, teda princípov vyjadrených v čl. 30 ods. 2 (konanie volieb v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobie občanmi volených orgánov verejnej moci), v čl. 30 ods. 3 (všeobecnosť, rovnosť a priamosť volebného práva a tajné hlasovanie), ako aj v čl. 31 Ústavy (princíp ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti), ale i v Ústave implicitne obsiahnutých princípov (princíp slobodných volieb a princíp transparentnosti volieb). Právna ochrana volebného práva zahŕňa nielen ústavnosť, ale i zákonnosť volieb, pod ktorou treba rozumieť predovšetkým dodržiavanie volebných predpisov, t.j. volebného zákona a zákona č. 181/2014 Z.z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o volebnej kampani“).

V rámci právnej ochrany volieb zohráva dominantnú úlohu súdna ochrana, ktorej podstatou a účelom je „*súdna kontrola ústavnej konformity a legality procesov zaistujúcich legitímny prenos výkonu verejnej moci medzi jej pôvodným nositeľom (voličom) a nim volenými reprezentantmi.*“¹³² **Súdnu ochranu volieb je rozdelená medzi Ústavný súd a správne súdy. Správnym súdom je zverená v prvom rade ochrana volebného práva v štádiu pred uskutočnením volieb.** Ide jednak o už vyššie spomínané rozhodovanie vo veciach stáleho

¹³¹ Pozri napr. OROSZ, L. - MOLEK, P. - SVÁK, J. - ŠIMÍČEK, V.: *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. Bratislava: C.H. Beck, 2016; DOMIN, M.: *Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018; alebo DOMIN, M.: *Zákon č. 181/2014 Z.z. o volebnej kampani. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, atď.

¹³² MACEJKOVÁ, I. - BABJAK, M. - MIHALOV, J. - MOZEŠOVÁ, Z.: *Volebné sťažnosti v rozhodovacej agende Ústavného súdu Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurounion, 2016, s. 7.

zoznamu voličov a zoznamu voličov (§ 264 a nasl. SSP), ktorého účel treba hľadať predovšetkým v ochrane princípu všeobecnosti volieb a v ďalšom štádiu volebného procesu konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín (kandidátov) pre všetky druhy volieb (§ 273 - § 312 SSP).

Súdna ochrana vo veciach registrácie kandidátnych listín (kandidáta) smeruje primárne k ochrane slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti a tiež k ochrane pasívneho volebného práva subjektov oprávnených kandidovať na volené funkcie v jednotlivých druhoch volieb (fyzické osoby, politické strany, politické hnutia a ich koalície), ktorá vzhľadom na svoj predmet tvorí neodmysliteľnú súčasť ochrany volebného práva. Najväčším problémom súvisiacim s týmto konaním sú **krátke lehoty na podanie žaloby** (3 dní od doručenia rozhodnutia o nezaregistrovaní) a **samotné rozhodnutie správneho súdu** (5 dní od doručenia a pri voľbách do orgánov do územnej samosprávy dokonca len 3 dni od doručenia). Krátkosť lehôt na doručenie žalôb vo veciach registrácie kandidátnych listín (kandidátov) a na rozhodnutie o nich sú predurčené objektívne vzhľadom na kontinuálne nadväzujúce štádiá volieb, ale na druhej strane významne sťažujú rozhodovanie o nich. Navyše nie je reálne, aby Ústavný súd rozhodol o sťažnosti proti rozhodnutiu správneho súdu vo veciach registrácie kandidátnych listín ešte pred uskutočnením volieb.¹³³

¹³³Z celého radu rozhodnutí Ústavného súdu týkajúcich sa tohto problému poukazujeme na nález sp. zn. III. ÚS 651/2014 z 9. decembra 2014, ktorým rozhodol o porušení základného práva sťažovateľa (nezávislého kandidáta na funkciu starostu) uznesením okresného súdu „odobrujúcim“ rozhodnutie miestnej volebnej komisie o nezaregistrovaní sťažovateľa z dôvodu nedostatkov podpornej petície. V predmetnej veci volebná komisia a následne aj okresný súd dospeli k záveru, že podporná petícia neobsahovala všetky náležitosti ustanovené zákonom, a preto rozhodli v neprospech registrácie kandidáta, hoci sťažovateľ na to neupozornili, ani nevyzvali na odstránenie nedostatkov petície. V odôvodnení citovaného nálezu Ústavný súd na jednej strane uznal, že „*lehota na odstránenie nedostatkov predkladanej petície ... nezohľadňuje potrebu plynulého priebehu volieb, ktorej naproti tomu zodpovedajú krátke lehoty uvedené v § 17 ods. 4 a 5 zákona o voľbách ... a § 250zb Občianskeho súdneho poriadku, avšak v záujme zabezpečenia práva na súdnu ochranu pred prípadným nezákonným rozhodnutím volebnej komisie v súvislosti s registráciou kandidátov je všeobecný súd povinný prispôbiť tomu výklad a aplikáciu príslušných právnych noriem. Ústavný súd je presvedčený, že zákonodarcom ustanovená lehota, v rámci ktorej je súd povinný vo veci rozhodnúť podľa § 250zb Občianskeho súdneho poriadku (do troch dní), nemohla v tomto prípade byť tou prekážkou, ktorá by bránila okresnému súdu postupovať v konaní ústavne konformným spôsobom. ...*“ (obdobne pozri aj nález II. ÚS 18/2015 zo 6. mája 2015). O zložitosti problému krátkych lehôt na predloženie podpornej petície a jej preskúmanie vyúsťujúce do rozhodnutia príslušnej volebnej komisie o ne/zaregistrovaní kandidáta nasvedčuje aj skutočnosť, že v judikatúre Ústavného súdu možno nájsť aj odlišné rozhodnutia. Na ilustráciu poukazujeme na uznesenie sp. zn. I. ÚS 350/06 z 15. novembra 2006, ktorým Ústavný súd odmietol pri predbežnom prerokovaní sťažnosť sťažovateľky smerujúcej proti rozhodnutiu okresného súdu o zaregistrovaní nezávislého kandidáta na primátora. Okresný súd týmto rozhodnutím zmenil rozhodnutie volebnej komisie, ktorá nezaregistrovala nezávislého kandidáta z dôvodu neuznania 39 podpisov na petícii podporujúcej jeho registráciu, keďže volebná komisia podľa okresného súdu nepreukázala opodstatnenosť neuznania podpisov a tento svoj záver dostatočne nezdôvodnila. Ústavný súd vo svojom rozhodnutí konštatoval, že „*Záver okresného súdu v danej veci nemožno považovať za arbitrárne alebo zjavne neodôvodnené, či inak ich účinky za nezlučiteľné s príslušnou ústavnou úpravou ľudských práv a základných slobôd, a preto bolo potrebné sťažnosť ...ako zjavne neopodstatnenú odmietnuť.*“

Do zložitej situácie sa dostáva správny súd najmä vtedy, ak ide o registráciu kandidátnej listiny (kandidáta), ktorej podmienkou je aj predloženie podpornej petície podpísanej zákonom ustanoveným počtom voličov, keďže dokazovanie v týchto veciach je spravidla skutkovo zložité a časovo náročné, čo vzhľadom na požiadavku rešpektovania plynulosti volebného procesu negatívne vplýva na kvalitu a presvedčivosť rozhodnutia správneho súdu. Legislatívne riešenie tohto problému by mohlo (malo) spočívať v primeranom predĺžení lehôt na predloženie a preskúmanie podporných petícií tak príslušnou volebnou komisiou, ako aj správnym súdom, ktoré by však nevyhnutne predĺžilo celý volebný proces. Je otázne či by si na podporu takéhoto riešenia našla v Národnej rade potrebná väčšina.

Právne základy súdnej ochrany volebného práva v štádiu po vyhlásení výsledkov volieb sú obsiahnuté v čl. 129 ods. 2 Ústavy, podľa ktorého „*Ústavný súd rozhoduje o ústavnosti a zákonnosti volieb prezidenta Slovenskej republiky, volieb do Národnej rady Slovenskej republiky a volieb do Európskeho parlamentu*“ a v čl. 142 ods. 2 písm. a) Ústavy podľa ktorého „*Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozhoduje aj o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy*.“ Na ústavnú úpravu nadväzuje zákonná úprava v zákone o ústavnom súde [desiata hlava označená nadpisom „Konanie vo volebných veciach“ (§ 156 - § 163)] a SSP [šiesty oddiel tretej hlavy označený nadpisom „Konanie vo veciach ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy“ (§ 312a - § 312k)]. Zásadný význam súdnej kontroly volieb podčiarkuje skutočnosť, že Ústavný súd a po roku 2021 aj Najvyšší správny súd môže na základe volebnej sťažnosti (volebnej žaloby) rozhodnúť o neplatnosti volieb, zrušiť napadnutý výsledok volieb, alebo zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený.

Netreba osobitne pripomínať, že Ústavný súd pred zriadením Najvyššieho správneho súdu rozhodoval o ústavnosti a zákonnosti všetkých druhov volieb. V súvislosti s nárastom počtu volebných sťažností (zvlášť sťažností smerujúcich proti voľbám do orgánov samosprávy obcí) a paralelne prebiehajúcim procesom rozširovania právomocí Ústavného súdu sa v minulom desaťročí rozvinula odborná diskusia o potrebe redukovať niektoré právomoci Ústavného súdu, zvlášť tie, ktorých uplatňovanie je časovo a skutkovo náročné, a pritom nie je nevyhnutné aby boli v rámci štruktúry súdnej moci zverené Ústavnému súdu. Táto diskusia vyústila do novelizácie Ústavy uskutočnenej ústavným zákonom č. 422/2020 Z.z., prostredníctvom ktorej bolo rozhodovanie o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy zverené novozriadenému Najvyššiemu správemu súdu. Možno konštatovať, že Najvyšší správny súd

sa tejto rozhodovacej agendy úspešne zhostil pri rozhodovaní o žalobách smerujúcich proti ústavnosti a zákonnosti tzv. spojených volieb do orgánov územnej samosprávy, a tým rozptýlil obavy, ktoré boli v rámci odbornej diskusie k tejto ústavnej zmene vyslovené.¹³⁴

V súvislosti s ochranou volebného práva taktiež treba upozorniť na jej ochranu prostredníctvom právnych prostriedkov trestného práva, ktorá je zverená trestným súdom a v prípravnom konaní orgánom činným v trestnom konaní. V súvislosti s trestnoprávnou ochranou volebného práva sa žiada upozorniť na problém časovej koordinácie tejto formy súdnej ochrany so súdnou ochranou prostredníctvom volebných sťažností, resp. volebných žalôb. Je totiž zjavné, že skutkovo zložené trestnoprávne veci volebných veciach nie je možné právoplatne ukončiť skôr než o volebnej sťažnosti, resp. volebnej žalobe rozhodne Ústavný súd, resp. Najvyšší správny súd, keďže zákon im ustanovuje povinnosť rozhodnúť vo volebných veciach do 90 dní od doručenia. Za týchto okolností musia Ústavný súd a Najvyšší správny súd rešpektovať prezumpciu nevinu, čo vylučuje, aby pri svojom rozhodovaní vychádzali z predbežných výsledkov trestnoprávneho konania.

Vzhľadom na kľúčové miesto súdnej kontroly volieb sa aj v odbornej literatúre často opomína, že nie bezvýznamnú úlohu pri regulárnom priebehu volieb plnia aj **právne prostriedky, ktoré možno zahrnúť pod inú právnu ochranu volieb** a to aj napriek tomu, že orgány prokuratúry ako tradičné orgány inej právnej ochrany volieb zohrávajú pri ochrane volieb (vzhľadom na požiadavku plynulosti procesu volieb) len marginálnu úlohu. Naopak bezprostrednú a pritom nie zriedka aj neformálnu ochranu volieb poskytujú volebné komisie ako osobitné orgány verejnej správy. Významnú úlohu pri ochrane ústavných princípov volebného práva a zákonných pravidiel volieb má aj rozhodovanie o správnych deliktach a priestupkoch, ku ktorým dochádza zvlášť vo volebnej kampani. Táto rozhodovacia agenda je zverená okresným úradom, ministerstvu vnútra a tiež štátnej volebnej komisii.

V. 3 Právna ochrana základného práva podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy

Organickou súčasťou základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí je aj právo na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok garantované prostredníctvom čl. 30 ods. 4 Ústavy. Už z jeho dikcie vyplýva, že sa nevzťahuje len na verejné

¹³⁴Najvyššiemu správne mu súdu bolo doručených celkom 107 volebných žalôb proti ústavnosti a zákonnosti spojených volieb do orgánov územnej samosprávy. O týchto žalobách rozhodovali 4 senáty Najvyššieho správneho súdu, ktoré stihli o všetkých volebných žalobách rozhodnúť v zákonnej lehote (90 dní od doručenia), pričom v 8 veciach rozhodli o neplatnosti volieb a v 5 prípadoch zrušili rozhodnutie príslušnej volebnej komisie a za víťaza volieb určili iného kandidáta. Dostupné na internete: <https://www.nssud.sk/sk/verejnost-a-media/aktuality-a-tlacove-spravy/rozhodovanie-vo-volebnej-agende-je-ukoncene/>.

funkcie obsadzované voľbou (či už priamo občanmi, alebo nepriamo prostredníctvom Národnej rady, alebo iných orgánov verejnej moci), ale aj verejné funkcie obsadzované menovaním, kombinovane voľbou a menovaním, alebo aj žrebom.¹³⁵ Z uvedeného vyplýva, že základné právo podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy sa vzťahuje v zásade na všetky verejné funkcie a to nielen politické, ale i odborné funkcie (napr. funkcia sudcu, prokurátora, znalca, tlmočníka), ako i funkcie v rôznych poradných orgánoch.

Hlavný účel základného práva podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy spočíva v garantovaní prístupu každého občana (v niektorých prípadoch aj cudzincov)¹³⁶ k verejným funkciám za rovnakých podmienok, ktoré však nemožno chápať ako absolútne, keďže môže podliehať určitým obmedzeniam rôzneho charakteru. Možno k nim zaradiť napr. požiadavku veku, vzdelania, trvalého pobytu, bezúhonnosti a pod., ale aj niektoré špecifické obmedzenia, ku ktorým možno zaradiť napr. volebnú kauciu,¹³⁷ či volebný prah pri voľbách do Národnej rady.¹³⁸

Vzhľadom na rôznorodosť volených a iných verejných funkcií je mimoriadne široká aj paleta právnych prostriedkov ochrany základného práva podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy a to tak v rámci súdnej ochrany **poskytovanej Ústavným súdom, správnymi súdmi a tiež trestnými súdmi, ako i v rámci inej právnej ochrany**, ktorá zahŕňa popri právnej ochrane poskytovanej orgánmi prokuratúry alebo verejným ochrancom práv aj právne prostriedky ochrany vo sfére verejnej správy, ktoré sa uplatňujú napr. v rámci správneho konania, alebo uplatnením právomocí nadriadených orgánov v rámci hierarchickej štruktúry orgánov verejnej správy. V širokom zmysle slova právnu ochranu základnému právu na prístup k verejným funkciám za rovnakých podmienok poskytujú všetky orgány, inštitúcie a nositelia verejných funkcií, ktorí sa zúčastňujú procesu ustanovovania do akejkoľvek verejnej funkcie, ako i odvolávania z nej.

¹³⁵ Žreb sa uplatňuje spravidla ako sekundárny prostriedok na obsadenie mandátu, ktorý sa podľa platnej úpravy napr. uplatňuje v prípade rovnosti hlasov medzi dvoma alebo viacerými kandidátmi (pozri k tomu § 157 ods. 3 a § 189 ods. 3 volebného zákona). O potenciálnych perspektívach obsadzovania verejných funkcií žrebom pozri DOMIN, M.: *Žreb ako spôsob výberu politických reprezentantov. Budeme si slovenských poslancov vyberať náhodne?* Bratislava: Wolters Kluwer, 2023.

¹³⁶ Napr. prístup cudzincov s trvalým pobytom v obci k obyvateľmi tejto obce priamo voleným funkciám starostu a poslanca obecného zastupiteľstva.

¹³⁷ Na ústavnosť volebnej kaucie ako podmienky uchádzania sa o volenú funkciu existujú protichodné názory. Slovenský ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 6/08 z 11. februára 2009 ju vyhodnotil ako ústavne konformnú. Opačný názor tlmočil vo svojom odlišnom stanovisku sudca L. Mészáros argumentujúc aj judikatúrou Ústavného súdu Českej republiky, ktorý nálezom sp. zn. PL. ÚS 42/00 z 24. januára 2001 zrušil volebné kaucie pre ich rozpor čl. 5 českej ústavy a čl. 22 Listiny základných práv a slobôd.

¹³⁸ Predmetom odbornej ale i politickej diskusie je aj tzv. aditívny volebný prah pre volebné koalície, ktorý ale nie je násobkom volebného prahu politických strán tvoriacich koalíciu, ktorého neústavnosť z dôvodu porušenia princípu rovnosti namietala v konaní o súde právnych predpisov v roku 2000 skupina opozičných poslancov. Ústavný súd uznesením sp. zn. PL. ÚS 22/00 z 11. januára 2001 návrhu skupiny poslancov nevyhovel, t.j. vyhodnotil aditívny volebný prah pre volebné koalície ako ústavne konformný.

Významným spôsobom do ochrany základného práva podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy prispieva prostredníctvom svojich rozhodovacej činnosti Ústavný súd, a to nielen v rámci rozhodovania o ústavných sťažnostiach, ale aj v rámci iných typov konania, zvlášť konania o výklade ústavy a tiež v konaní o súlade právnych predpisov. **Judikatúru Ústavného súdu k ochrane základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok možno hodnotiť ako veľkorysú, ústretovú a vo vzťahu k dikcii čl. 30 ods. 4 Ústavy extenzívnu.** Zrejme najplastickejšie sa extenzívny prístup Ústavného súdu premietol do odôvodnenia nálezu sp. zn. IV. ÚS 46/2011/13 zo 17. februára 2011, v ktorom vyslovil, že „základné právo ... garantované čl. 30 ods. 4 ústavy by strácalo akýkoľvek právny význam, ak by príslušný orgán verejnej moci osobe, ktorá bola do príslušnej ústavnej (verejnej) funkcie ústavou ustanoveným spôsobom ustanovená, neumožnil riadny výkon tejto ústavnej (verejnej) funkcie, resp. ak by ju bez akejkoľvek ústavnej či zákonnej opory z takejto ústavnej (verejnej) funkcie odvolal.“ V dovtedajšej judikatúre totiž prevládal názor, že obsahom toho základného práva „je iba prístup k voleným a iným verejným funkciám, t. j. možnosť nediskriminačného uchádzania sa o takéto funkcie, a nie aj právo na zotrvanie v týchto funkciách (II. ÚS 822/00, m. m. II. ÚS 796/00).“ Veľkorysý a ústretový prístup Ústavného súdu k ochrane základného práva podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy možno dokumentovať na právnej vete, podľa ktorej „...orgány zabezpečujúce prístup k voleným a iným verejným funkciám porušia čl. 30 ods. 4 ústavy aj tým, že „sťažia, uľahčia alebo znemožnia uchádzanie sa o funkciu“ (III. ÚS 75/01), resp. že nezabezpečia „objektivitu konania“ (II. ÚS 9/00, III. ÚS 23/00).¹³⁹

Rozhodovanie o veciach súvisiacich s ustanovovaním a odvolávaním z verejnej funkcie má nezriedka veľmi silný politický podtón. Možno to ilustrovať napr. na sérii rozhodnutí súvisiacich s vymenúvaním sudcov Ústavného súdu,¹⁴⁰ vymenúvaním generálneho prokurátora,¹⁴¹ či odvolávaním členov Súdnej rady, ktoré v konečnom dôsledku akcelerovali zmeny v čl. 141a Ústavy uskutočnené prostredníctvom tzv. justičnej novely ústavy.¹⁴²

¹³⁹ Citované z nálezu sp. zn. III. ÚS 651/2014 z 9. decembra 2014 (m.m. tiež nález sp. zn. II. ÚS 18/2015 zo 6. mája 2015).

¹⁴⁰ Nález sp. zn. III. ÚS 571/2014 zo 17. marca 2015, uznesenie sp. zn. PL. ÚS 45/2015 z 28. októbra 2015 a nález sp. zn. I. ÚS 575/2016 zo 6. decembra 2017 – podrobne k tomu OROSZ, L.: Ustanovovanie sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky a zánik ich funkcie (náčrt aktuálnych problémov). In KRUNKOVÁ, A. (ed.): *Organizácia súdnej moci v Poľskej republike, Českej republike a Slovenskej republike (ústavné východiská a ich presadzovanie v ústavno-politickej praxi)*. Košice: UPJŠ, 2019, s. 18 – 30.

¹⁴¹ Uznesenie sp. zn. PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012 a nález sp. zn. I. ÚS 397/2014 zo 4. decembra 2014.

¹⁴² Išlo vo svojej podstate o reakciu na právny názor vyslovený v uznesení sp. zn. PLz ÚS 2/2018 z 19. septembra 2018, podľa ktorého „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“, ktorým Ústavný súd de facto odňal Národnej rade, prezidentovi, vláde a tiež sudcom všeobecných súdov Ústavou zverené oprávnenie odvolať nimi ustanovených členov Súdnej

Záverečné hodnotiace poznámky a inventarizácia niektorých problémov

Zhrňajúc doposiaľ formulované čiastkové závery k právnej ochrane jednotlivých politických práv možno aj zovšeobecňujúc hodnotiť koncept právnej ochrany politických práv v Slovenskej republike i jednotlivé nástroje tejto ochrany pozitívne. Politické práva majú v reálnej právno-politickej praxi mnohoraké prejavy, nespočetné formy a spôsoby realizácie, čomu rovnako zodpovedá aj systém ich vnútroštátnej ochrany, ktorý je veľmi pestrý, ale pritom v zásade aj komplexný a konzistentný. Žiada sa zopakovať, že najvýznamnejšiu úlohu v tomto systéme ochrany plnia súdy, ktoré sú v rámci svojej civilnej, trestnej i správnej rozhodovacej agendy v zásade vždy oprávnené a aj povinné uplatniť nástroje súdnej ochrany, ktoré im zveril zákonodarcia, v situácii, keď relevantným podaním na súd aktívne legitimovaný subjekt tvrdí, že postup inej osoby či orgánu verejnej moci znamenal porušenie jeho politických práv. Je však zároveň zrejmé, že okrem súdov sú k ochrane politických práv v rámci tzv. inej právnej ochrany povolané aj iné orgány verejnej moci vrátane takých, ktorým právnu ochranu zákonodarcia explicitne nezveril do ich kompetencií. Funkciu tzv. inej právnej ochrany politických práv v aplikačnej praxi plnia teda nielen orgány prokuratúry, verejný ochranca práv, ale aj široká sieť orgánov verejnej správy. Aktívne a korektné uchopenie problému a jeho správne vyriešenie zo strany týchto orgánov je spôsobilé vyústiť do situácie, v ktorej už súdnu ochranu nie je potrebné poskytnúť, keďže politickým právam sa účinná právna ochrana poskytla v rámci systému inej právnej ochrany.

Nie je potrebné osobitne zdôrazňovať, že konečným vnútroštátnym ochrancom politických práv v Slovenskej republike je Ústavný súd, ktorý môže korigovať rozhodnutia všetkých ostatných orgánov súdnej moci, ako i iných orgánov verejnej moci, ak pri ochrane politických práv zlyhali. Aplikačná prax ukazuje, že úloha Ústavného súdu nie je v tomto smere len symbolická či formálna. Naopak množstvo rozhodnutí, v ktorých Ústavný súd vyslovil porušenie politických práv aj civilnými, trestnými, či správnymi súdmi podčiarkuje jeho kľúčové postavenie v systéme právnej ochrany politických práv. V záujme posilňovania právnych záruk ochrany politických práv je pritom mimoriadne dôležité aby judikatúra Ústavného súdu bola konzistentná a vďaka tomu zjednocujúco pôsobila na rozhodovaciu činnosť súdov a iných orgánov verejnej moci. Treba priznať, že vo vzťahu k zjednocovaniu

radý. K tomuto záveru pléna Ústavného súdu pozri odlišné stanovisko sudcov a odlišné stanovisko sudcov Ladislava Orosza a Marianny Mochnáčovej.

vlastnej judikatúry má Ústavný súd naďalej nie bezvýznamné medzery, čo si dovoľíme tvrdiť napriek tomu, že v ostatných rokoch sú z tohto hľadiska badateľné pozitívne tendencie.

Popri pozitívnom hodnotení systému právnej ochrany politických práv ako celku sme v rámci našej analýzy identifikovali viacero nedostatkov právnej regulácie politických práv a tiež problémy v aplikačnej praxi, ktoré považujeme za potrebné aj v záverečnej časti nášho príspevku zopakovať a zvýrazniť v podobe námetov *pro futuro*.

V konkrétnostiach nám z analýzy systému právnej ochrany petičného práva v zásade vyplynulo, že poskytuje pestrú mozaiku nástrojov, ktoré sú spôsobilé zabezpečiť jeho efektívnu ochranu, a preto nie je nevyhnutné do tohto systému regulatívnym zásahom zákonodarcu vstupovať. Zároveň sa však domnievame, že neúplnosť dikcie čl. 27 Ústavy, ktorá nezahŕňa aj povinnosť orgánov verejnej moci ako adresátov petícií zaoberať sa touto petíciou a zákonom upraveným spôsobom ju aj „vybaviť“, by bolo vhodné v primeranom čase odstrániť a v tomto smere doplniť a precizovať zákonnú úpravu petičného práva. To považujeme za žiadúce napriek tomu, že tento problém sa už v zásade vyriešil prostredníctvom judikatúry Ústavného súdu.

Vo vzťahu k právu pokojne sa zhromažďovať sme vyššie konštatovali, že systém jeho ochrany je v zásade vyhovujúci najmä z toho hľadiska, že poskytuje právny nástroj na rýchlu a účinnú súdnu nápravu pochybenia obce, ak došlo k nezákonnému zákazu zhromaždenia a rovnako poskytuje aj dostatočný priestor k vysloveniu záveru o nezákonnom rozpustení zhromaždenia. Súdnu ochranu zhromažďovaciemu právu poskytujú primárne správne súdy, pričom inštitút ústavnej sťažnosti umožňuje, aby Ústavný súd korigoval potenciálne pochybenia správnych súdov. Napriek tomu sme však identifikovali medzeru právnej úpravy, ktorá neobsahuje jasný a jednoznačný prostriedok nápravy v prípade, keby zlyhali správne orgány tým, že by nezakázali zhromaždenie, na ktorého zákaz je daný zákonný dôvod.

Podobne právna ochrana práva združovať sa poskytuje podstatné a účinné právne nástroje, ktoré môžu adresáti tohto práva využiť, a to tak vo vzťahu k orgánom verejnej správy, ako aj všeobecným a správnym súdom, ktoré finalizujú v podobe dôležitých záruk právne prostriedky ochrany zverené Ústavnému súdu. Nemohli sme však prehliadnuť niektoré pomerne vážne nedostatky právnej regulácie združovacieho práva, ktoré nespočívajú v zlom procesnom nastavení systému, ale v problematických hmotnoprávných ustanoveniach, ktoré majú za následok neprimerané i nelogické obmedzenia práva združovať sa, a ktorých oprava je v čo najkratšom časovom horizonte viac než žiadúca. Ide predovšetkým o to, že platná zákonná úprava neumožňuje občanovi Slovenskej republiky, ktorý nemá na našom území trvalý pobyt, právo združovať sa v politických stranách zriadených podľa nášho vnútroštátneho právneho

poriadku. To považujeme za ústavne neudržateľné obmedzenie, ktoré zvyrazňuje aj fakt, že takýto občan nemá dokonca ani právo poskytnúť politickej strane dar, a preto sa v tomto smere ako jednoznačná javí potreba urýchleného legislatívneho zásahu.

Aj vo vzťahu k základnému právu zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou poslancov sme identifikovali širokú a pestrú paletu právnych prostriedkov súdnej i inej právnej ochrany jeho jednotlivých zložiek, ktoré vytvárajú potrebný procesný a v zásade aj hmotnoprávny priestor na ich efektívnu ochranu. To zdôrazňujeme napriek tomu, že predstavitelia slovenskej právnej vedy ponúkajú pravidelne celý rad námetov na jej skvalitnenie, ktorých podrobnejšia analýza sa ale vymyká priestorovým limitom nášho príspevku.

Z jednotlivých súčastí základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí považujeme za najnaliehavejšie legislatívne zásahy do ústavnej a zákonnej úpravy miestneho referenda a referenda na území samosprávneho kraja. Precizovaniu ústavnej úpravy územného referenda by prospelo, ak by v Ústave bolo explicitne ustanovené právo cudzincov s trvalým pobytom na území obce zúčastniť sa takéhoto referenda, ktoré bez ústavnej opory v súčasnosti poskytuje len zákonná úprava. Za potrebné považujeme tiež explicitne premietnuť do zákonnej úpravy ochranu územného referenda v správnom súdnictve. Konkrétne by prichádzalo do úvahy doplnenie štvrtej časti SSP o nový diel (príp. hlavu) označený nadpisom „Konanie vo veciach miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku.“ Problémy identifikované v aplikačnej praxi signalizujú tiež potrebu zamyslieť sa nad neprimerane krátkymi lehotami ustanovenými na preskúmavanie petície na vyhlásenie územného referenda, ale aj kandidátnych listín nezávislých kandidátov pri voľbách do orgánov územnej samosprávy príslušnou volebnou komisiou a následne správnym súdom. Vo vzťahu k celoštátnemu referendu už dlhodobejšie zastávame názor, že jeho zahrnutie do regulatívnej matérie volebného zákona vyznieva cudzorodo a je spojené s celým radom interpretačných a aplikačných problémov. Navyše sa domnievame, že súčasťou zákonnej regulácie referenda by mala byť aspoň rámcová úprava kampane pred referendum. Jedným z do úvahy prichádzajúcich legislatívnych nosičov načrtnutých problémov súvisiacich s celoštátnym i územným referendum by sa perspektívne podľa nášho názoru mohol stať aj nový zákon o celoštátnom a územnom referende.

Použitá literatúra:

- BUJŇÁK, V.: Základné právo na informácie a jeho evolutívny výklad Európskym súdom pre ľudské práva. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2017*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2017, s. 798 – 800.
- BUJŇÁK, V.: Zákaz uplatňovania práva pokojne sa zhromažďovať počas Vianoc v kontexte doterajšieho vývoja. In *COMENIUS Odborný blog*, 2020 [online] 12.11.2020.
- BUJŇÁK, V.: Zákaz uplatňovania práva pokojne sa zhromažďovať: koľko výnimiek existuje? In *COMENIUS Odborný blog*, 2020 [online] 8.6.2020.
- ČENTÉŠ, J. - BELEŠ, A.: Obmedzenie zhromažďovacieho práva policajtom. In *Justičná revue*, 2023, č. 1.
- ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, 2012.
- DOMIN, M.: Spätvzatie návrhu na vyhlásenie referenda. In *Justičná revue*, 2015, č. 3.
- DOMIN, M.: *Zákon č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018.
- DOMIN, M.: *Zákon č. 181/2014 Z.z. o volebnej kampani. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019.
- DOMIN, M. - BUJŇÁK, V.: *Zákon o politických stranách a politických hnutiach. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019.
- DOMIN, M. - BUJŇÁK, V.: *Zákon o zhromažďovanom práve. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022.
- DOMIN, M.: *Žreb ako spôsob výberu politických reprezentantov. Budeme si slovenských poslancov vyberať náhodne ?* Bratislava: Wolters Kluwer, 2023.
- DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky – ako ďalej? In OROSZ, L. - BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. - MAJERČÁK T. (eds.): *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky. I. ústavné dni. Zv. II*. Košice: UPJŠ, 2012.
- MACEJKOVÁ, I. - BABJAK, M. - MIHALOV, J. - MOZEŠOVÁ, Z.: *Volebné sťažnosti v rozhodovacej agende Ústavného súdu Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurounion, 2016.
- MACEJKOVÁ, I. - BÁRÁNY, E. - BARICOVÁ, J. - FIAČAN, I. - HOLLÄNDER, P. - SVÁK, J. a kol.: *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. 1. vydanie. Bratislava: C.H. BECK, 2020.
- MAREK, T.: Delikty na cti podľa súčasného práva. In *Acta Iuridica Olomucensia*, 2013, Vol. 8, Supplementum na tému: Ochrana cti – aspekty teoretické, praktické a historické, s. 133 – 152.
- MOLEK, P.: *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014.

ĽALÍK, M. - ĽALÍK, T.: *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019.

OROSZ, L.: Ustanovovanie sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky a zánik ch funkcie (náčrt aktuálnych problémov). In KRUNKOVÁ, A. (ed.): *Organizácia súdnej moci v Poľskej republike, Českej republike a Slovenskej republike (ústavné východiská a ich presadzovanie v ústavno-politickej praxi)*. Košice: UPJŠ, 2019.

OROSZ, L. - SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021.

OROSZ, L. - SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022.

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

TEKELI, J. - HOFFMANN, M. - TOMÁŠ, L.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. 2 vyd. Bratislava. Wolters Kluwer, 2021.

TEKELI, J. - TOMÁŠ, L. - HOFFMANN, M.: *Zákon o samosprávnych krajoch. Komentár*. Praha: Wolters Kluwer, ČR, 2021.

WAGNEROVÁ, E. - ŠIMÍČEK, V. - LANGÁŠEK, T. - POSPÍŠIL, I. a kol.: *Listina základných práv a svobod*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.

Kontaktné údaje:

prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

ladislav.orosz@upjs.sk

Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

Kováčska 26

040 75 Košice

prof. JUDr. Marián Giba, PhD.

marian.giba@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta UK v Bratislave

Šafárikovo námestie 6

810 00 Bratislava

Reakcie Európskeho súdu pre ľudské práva na aktuálne výzvy pri ochrane slobody prejavu

JUDr. Miroslava Bálintová

Abstract:

Progress in technologies and the associated development in social interactions have also brought massive use of the Internet and social networks for the purpose of spreading ideas and opinions. This also represents a challenge in ensuring the protection of human rights, especially the freedom of expression and the competing right to privacy. The European Court of Human Rights responded to this challenge in its jurisprudence and in several cases dealt with the responsibility for the speech of third parties on the Internet.

Abstrakt:

Technologický pokrok a s ním spojený vývoj v sociálnych interakciách priniesli aj masívne využívanie internetu a sociálnych sietí na účely šírenia myšlienok a názorov. To predstavuje aj výzvu pri zabezpečení ochrany ľudských práv, najmä práva na slobodu prejavu a jemu konkurujúceho práva na ochranu súkromia. Európsky súd pre ľudské práva na túto výzvu vo svojej judikatúre zareagoval a vo viacerých prípadoch sa zaoberal zodpovednosťou za prejav tretích osôb na internete.

Keywords:

freedom of speech, hate speech, public online space, responsibility

Kľúčové slová:

sloboda prejavu, nenávisťný prejav, verejný online priestor, zodpovednosť

Vážené dámy a páni,

prežívame dobu internetu. Verejná diskusia sa preniesla aj do online priestoru, ktorý umožňuje šíriť informácie, prejavy a názory širokému publiku okamžite, prakticky bez hraníc a takmer bez kontrolných mechanizmov. Slovan Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „Súd“), internet sa stal jedným z hlavných prostriedkov, ktorými jednotlivci uplatňujú svoje právo na slobodu prejavu; internet poskytuje základné nástroje na účasť na aktivitách

a diskusiách týkajúcich sa politických otázok a otázok všeobecného záujmu.¹⁴³ Súd zároveň konštatoval, že internet podporil „vznik občianskej žurnalistiky“, keďže politický obsah ignorovaný tradičnými médiami sa často šíri prostredníctvom webových stránok veľkému počtu používateľov, ktorí si potom môžu prezerat', zdieľať a komentovať informácie.¹⁴⁴ Výhody tohto informačného nástroja, elektronickej siete slúžiacej miliardám používateľov na celom svete, však súčasne prinášajú určité riziká, pretože internet sa odlišuje od tlačенých médií, najmä pokiaľ ide o schopnosť uchovávať a prenášať informácie a obsah a komunikácia na internete majú potenciál spôsobiť určite väčšie škody na ľudských právach a slobodách, najmä na práve na rešpektovanie súkromného života, než tlač.¹⁴⁵

Z judikatúry štrasburského Súdu je zrejmé, že Súd si zároveň veľmi dobre uvedomuje riziká, ktoré internet vzhľadom na svoju povahu v tejto oblasti prináša. Vo viacerých prípadoch Súd explicitne uviedol, že vďaka internetu sa ohováračské a iné typy zjavne nezákonných prejavov, vrátane nenávistných prejavov a prejavov podnecujúcich násilie, môžu šíriť ako nikdy predtým po celom svete v priebehu niekoľkých sekúnd a niekedy zostávajú dostupné online po dlhú dobu.¹⁴⁶ Zásadný odkaz, ktorý Súd v tejto súvislosti vyslovil v precedentnom rozsudku veľkej komory v prípade *Delfi AS proti Estónsku* znie: „*Majúc na pamäti potrebu chrániť hodnoty, na ktorých je Dohovor založený, a vzhľadom na to, že práva podľa článkov 10 a 8 Dohovoru si zaslúžia rovnaký rešpekt, je potrebné nájsť rovnováhu, ktorá zachová podstatu oboch práv. Aj keď Súd uznáva, že pri uplatňovaní slobody prejavu možno z internetu získať dôležité výhody, zistil tiež, že možnosť vyvodenia zodpovednosti za hanlivý alebo iný druh nezákonného prejavu musí byť v zásade zachovaná, čo predstavuje účinný opravný prostriedok za porušenie osobnostných práv*“.¹⁴⁷

S rozmachom využívania internetu a osobitne sociálnych sietí na šírenie rôznych myšlienok a prejavov začalo prirodzene dochádzať aj k zásahom do uplatňovania slobody prejavu na internete zo strany orgánov a pred Súd sa dostali prvé prípady, v ktorých sťažnosti

¹⁴³ rozsudok *Vladimir Charitonov proti Rusku*, č. 10795/14, ods. 33, 23. jún 2020 a rozsudok *Melike proti Turecku*, č. 35786/19, ods. 44, 15. jún 2021.

¹⁴⁴ rozsudok *Cengiz a ďalší proti Turecku*, č. 48226/10 a 14027/11, § 52, ECHR 2015 (úryvky).

¹⁴⁵ rozsudok *Redakčná rada Pravoye Delo a Shtetel proti Ukrajine*, č. 33014/05, ods. 63, ECHR 2011 (výňatky)), ako aj rozhodnutie *Bonnet proti Francúzsku*, č. 35364/19, ods. 43, 25. január 2022, rozsudok *Société éditrice de Mediapart a iní proti Francúzsku*, č. 281/15 a 34445/15, ods. 88, 14. január 2021; rozsudok *M. L. a W. W. proti Nemecku*, č. 60798/10 a 65599/10, ods. 91, 28. jún 2018, rozsudok *Cicad proti Švajčiarsku*, č. 17676/09, ods. 59, 7. jún 2018.

¹⁴⁶ rozsudok *Savva Terentyev proti Rusku*, č. 10692/09, ods. 79, 28. august 2018, a rozhodnutie *Savci Çengel proti Turecku*, č. 30697/19, ods. 35, 18. máj 2021.

¹⁴⁷ rozsudok *Delfi AS proti Estónsku* [GC], č. 64569/09, ods. 110, ECHR 2015.

smerovali proti takýmto zásahom. Súd už napokon vyhlásil aj zásadné rozsudky v tejto oblasti, v ktorých definoval princípy posudzovania slobody prejavu a zásahov do nej na internete.¹⁴⁸

Za snád' najvýznamnejší v tejto súvislosti možno považovať prípad *Delfi AS proti Estónsku* (rozsudok veľkej komory zo 16. júna 2015), v ktorom sa Súd dotkol otázky zodpovednosti prevádzkovateľa internetového spravodajského portálu za komentáre uverejnené jeho používateľmi. Vnútroštátne sudy považovali sťažovateľa za zodpovedného za urážlivé komentáre, ktoré čitatelia napísali pod spravodajský článok o účasti lodnej spoločnosti na zmarení plánov na tzv. ľadovú cestu – vybudovanie verejnej cesty cez zamrznuté more medzi estónskou pevninou a prilahlými ostrovmi. V priebehu nasledujúcich dní po uverejnení sa pod článkom objavilo množstvo čitateľských komentárov, z ktorých niektoré obsahovali urážky a vyhrážky voči majoritnému vlastníkovi lodnej spoločnosti. Zhruba o šesť týždňov neskôr právni zástupcovia majoritného vlastníka požiadali prevádzkovateľa internetového spravodajského portálu o odstránenie útočných komentárov a náhradu nemajetkovej ujmy. Prevádzkovateľ síce komentáre bezodkladne odstránil, ale náhradu škody odmietol zaplatiť. Majoritný vlastník sa obrátil na vnútroštátne sudy, ktoré mu priznali náhradu nemajetkovej ujmy vo výške cca 320 eur. Veľká komora štrasburského Súdu pätnástimi hlasmi proti dvom dospela k záveru, že rozhodnutia vnútroštátnych súdov o zodpovednosti prevádzkovateľa internetového portálu za komentáre tretích osôb neznamenajú porušenie slobody šírenia informácií zakotvenej v článku 10 Dohovoru. Podstatný význam prikladal Súd zjavne nezákonnej povahe komentárov a tiež tomu, že dotknutý portál bol profesionálne spravovaným internetovým portálom fungujúcim na komerčnom základe, ktorý aktívne vyzýval svojich čitateľov, aby komentovali uverejnené články, keďže s počtom návštevníkov portálu stúpajú aj príjmy z reklamy. Prevádzkovateľ portálu teda mal ekonomický záujem na uverejňovaní komentárov. Aj keď sťažujúca sa spoločnosť sama seba považovala iba za pasívneho sprostredkovateľa diskusie, Súd nepristúpil k vlastnému hodnoteniu jej postavenia; naopak, konštatoval, že záver estónskeho najvyššieho súdu, ktorý ju označil za vydavateľa na základe toho, že vystupuje ako aktívny prostredník a nad komentármi má značnú mieru kontroly (na rozdiel od čitateľov, ktorí svoje komentáre po odoslaní už nemôžu zmeniť alebo zmazať), ako aj s poukazom na finančný výnos z jej činnosti, bol pre sťažujúcu sa spoločnosť dostatočne

¹⁴⁸ Najmä *Delfi AS proti Estónsku* (č. 64569/09, rozsudok veľkej komory zo 16. júna 2015), v ktorom sa Súd dotkol otázky zodpovednosti prevádzkovateľa internetového spravodajského portálu za komentáre uverejnené jeho používateľmi, a tiež *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete a Index.hu Zrt proti Maďarsku* (č. 22947/13, rozsudok z 2. februára 2016), v ktorom sa Súd zaoberal aj otázkou zodpovednosti samoregulačného združenia maďarských poskytovateľov internetového obsahu (prvý sťažovateľ) a prevádzkovateľa internetového spravodajského portálu (druhý sťažovateľ) za komentáre uverejnené používateľmi internetu na ich stránkach.

predvídateľný. V tomto rozsudku Súd výslovne konštatoval, že jeho závery sa nevzťahujú na otvorené internetové fóra, kde môžu používatelia voľne diskutovať a šíriť svoje myšlienky na akékoľvek témy. Ďalej Súd vyslovil názor, že v prípadoch, keď komentáre používateľov majú formu nenávistných prejavov a priameho ohrozenia fyzickej integrity jednotlivcov, môžu práva a záujmy iných a spoločnosti ako celku oprávňovať štáty, aby bez porušenia článku 10 Dohovoru uvalili zodpovednosť na internetové spravodajské portály, ak tieto neprijali opatrenia na okamžité odstránenie zjavne nezákonných komentárov, a to aj bez upozornenia od údajnej obete alebo od tretích strán. Súd považoval za významné, že prevádzkovateľ portálu nezabezpečil reálnu šancu na vyvodenie zodpovednosti voči autorom komentárov, keď umožnil čitateľom, aby články komentovali bez toho, aby sa zaregistrovali pod vlastným menom a opatrenia na zistenie totožnosti autorov boli nejasné. Súd zohľadnil tiež opatrenia podniknuté v danej veci sťažujúcou sa spoločnosťou a uviedol, že nemožno tvrdiť, že by sťažujúca sa spoločnosť úplne zanedbala svoju povinnosť zabrániť vzniku ujmy u tretích osôb. Na jej spravodajskom portáli bolo upozornenie, že za obsah komentárov zodpovedajú ich autori, a že sú zakázané komentáre urážlivé, vulgárne, výhražné či podnecujúce k násiliu alebo nezákonným aktivitám. Portál mal systém automatického mazania príspevkov, ktoré obsahovali vybrané slovné spojenia urážlivej povahy. Ďalej poskytoval funkciu „nahlásiť a odstrániť“, v rámci ktorej mohol ktokoľvek upozorniť administrátorov portálu na nevhodný obsah. Administrátori navyše niekedy odstránili nevhodné komentáre z vlastnej iniciatívy. Súd ale poukázal na to, že automatický filter v tomto prípade nebol schopný identifikovať zjavné a prvoplánové prejavy nenávisti a vyhrážky proti fyzickej integrite majoritného vlastníka lodnej spoločnosti. Súd tiež konštatoval, že uloženie sankcie v danej výške nemožno vzhľadom na porušenie osobnostných práv hodnotiť ako neprimerané, a to aj s prihliadnutím na to, že sťažujúca sa spoločnosť je jedným z najväčších internetových spravodajských portálov v Estónsku. Rozhodol, že článok 10 Dohovoru porušený nebol.

Nedávno sa pred veľkú komoru Súdu dostal prípad, v ktorom jednou z kľúčových otázok, a zároveň novo riešenou otázkou, bola otázka zodpovednosti majiteľa účtu na sociálnej sieti za prejavy tretích osôb. Ide o prípad *Sanchez proti Francúzsku* (rozsudok veľkej komory z 15. mája 2023). Súd v tomto prípade rozhodoval o sťažnosti na porušenie práva na slobodu prejavu v dôsledku odsúdenia politika vnútroštátnymi súdmi v trestnom konaní za podnecovanie k nenávisti alebo násiliu voči skupine obyvateľstva, alebo jednotlivcovi na základe ich príslušnosti k určitému náboženstvu, a to tým, že promptne neodstránil nenávistné príspevky iných osôb, uverejnené na „stene“ jeho účtu na Facebooku, voľne dostupnom verejnosti.

V pozadí prípadu boli komentáre pod príspevkom na facebookovom účte politika Juliana Sancheza, ktorý je starostom mesta Beaucaire a predseda skupine politickej strany Rassemblement National (bývalá strana Národný front) v Regionálnej rade jednej z oblastí v južnom Francúzsku. V čase rozhodujúcich udalostí bol poslancom miestneho zastupiteľstva a kandidátom strany Národný front pre volebný obvod Nîmes v parlamentných voľbách. Sťažovateľ uverejnil na svojej facebookovej stene, ktorú osobne spravoval, verejne prístupný komentár kritizujúci jeho politického oponenta, ktorý bol europoslancom za stredopravicovú politickú stranu l'Union pour un mouvement populaire (UMP). Pod príspevkom sa objavili reakcie, ktoré označovali túto stranu v spojení so Socialistickou stranou za spojencov moslimov, poukazovali na po celom meste, uvádzali, že tento politický oponent zmenil mesto Nîmes na Alžír, ďalej sa v nich uvádzalo, že po celom meste sú kebaby, mešity, shisha bary a zahalené ženy, že v ňom vládnu drogoví díleri a prostitútky, a že moslimovia dlhodobo prevádzkujú obchod s drogami, na čo sa polícia iba prizerá. Za túto situáciu autor komentáru „ďakoval“ politickému oponentovi pána Sancheza a jeho partnerke. Po tom, ako si tieto komentáre všimla partnerka politika a osobne konfrontovala jeho autora, ten svoje komentáre zmazal. Podobné komentáre ďalšieho autora však ostali na facebookovej stene pána Sancheza. Ten tri dni po svojom prvotnom príspevku zverejnil na svojom účte na Facebooku status, v ktorom vyzval používateľov, aby „dávali pozor na obsah [ich] komentárov“, ale nezasiahol v súvislosti s už uverejnenými komentármi.

V rámci trestného konania na vnútroštátnej úrovni boli sťažovateľ a obaja autori sporných komentárov v trestnom konaní uznaní za vinných z podnecovania nenávisti alebo násilia voči určitej skupine osôb kvôli ich pôvodu alebo ich príslušnosti, alebo nepríslušnosti k určitej etnickej skupine, národu, rase, alebo náboženstvu. Vnútroštátne súdy dospeli k záveru, že zriadením komunikačného prostriedku z vlastného podnetu za účelom výmeny názorov a neodstránením spomínaných komentárov, ktoré boli ku 6. decembru 2011 stále uverejnené, sťažovateľ nekonal promptne na zastavenie ich šírenia a preto bol vinný ako „producent“ verejnej internetovej komunikácie, a teda ako hlavný páchatel'. Poukázali na to, že komentáre stotožňovali moslimov s „drogovými dílermi a prostitútkami“ a spájali moslimskú komunitu so zločinom v meste Nîmes, v dôsledku čoho mohli spôsobiť silný pocit odmietnutia alebo nepriateľstva voči tejto skupine. Ďalej poukázali na to, že s vedomím, že jeho účet na Facebooku je verejný, sťažovateľ prevzal zodpovednosť za obsah uverejnených komentárov, a že jeho postavenie ako politickej osobnosti si z jeho strany vyžadovalo ešte väčšiu ostražitosť.

V štádiu konania pred veľkou komorou intervenovali v postavení tretej strany viaceré neziskové organizácie a ďalšie subjekty (Media Defence, Electronic Frontier Foundation a European Information Society Institute) a tiež Slovenská republika a Česká republika.

Slovenská republika vo svojom vyjadrení konštatovala, že vplyv sociálnych sietí je enormný a nespochybniteľný a online priestor s nedostatočnými pravidlami praktickej regulácie často nevedie autorov príspevkov k snahe o určitú samoreguláciu. Ďalej Slovenská republika poukázala na štatistické informácie týkajúce sa sledovanosti príspevkov slovenských politikov na internete a objemu finančných prostriedkov investovaných politikmi do reklamy na sociálnych sieťach. Na ilustráciu tohto argumentu Slovenská republika použila verejne dostupné štatistické údaje, podľa ktorých bol v roku 2021 najúspešnejším slovenským politikom na Facebooku poslanec Národnej rady Slovenskej republiky za jednu z opozičných strán, ktorý na svojich príspevkoch vyzbieral takmer 11 miliónov interakcií, teda „lajkov“, komentárov a zdieľaní. Na druhom a treťom mieste v počte interakcií politikov s ich sledovateľmi boli dvaja predstavitelia politického hnutia patriaceho v rámci názorového spektra ku krajnej pravici, z ktorých jeden je poslancom Európskeho parlamentu a druhý poslancom Národnej rady Slovenskej republiky, a ktorí nazbierali 4,2 miliónov interakcií a 4,1 milióna interakcií. Nezanedbateľný vplyv mali na slovenskom Facebooku aj predstavitelia komunálnej politiky, napr. starosta obce s 5 000 obyvateľmi, ktorý sa zviditeľnil najmä odporom proti pandemickým opatreniam, vypovedaním „poslušnosti“ vláde a propagovaním lieku ivermektín na liečbu ochorenia Covid-19, mal v roku 2020 na svojej facebookovej stránke 125-tisíc interakcií, v roku 2021 už 1,5 milióna interakcií. Uvedené čísla je potrebné vnímať v kontexte počtu obyvateľov Slovenska, ktorý predstavuje 5,45 milióna obyvateľov, ako aj počtu osôb na zozname voličov, ktorý predstavuje 4,43 milióna. Za zmienku tiež stojí, že z piatich najúspešnejších statusov na Facebooku v roku 2021 patrili tri aktívnym politikom, a to v rámci skupiny všetkých statusov vôbec, nielen tých s politickým obsahom alebo majúcich autora z oblasti politiky. Slovenská republika vo svojom vyjadrení preto konštatovala, že sociálne siete sa stali jedným z prostriedkov politického boja a nástrojom na ovplyvňovanie verejnej mienky a vyjadrila presvedčenie, že opakované útoky na demokratické princípy, ľudskú dôstojnosť a súkromný život, ukryté pod rúškom slobody prejavu, by nemali spadať pod jej ochranu a štát by mal mať možnosť bojovať proti takýmto útokom kriminalizáciou nenávistných prejavov. Podotkla, že k otázke trestnoprávnej zodpovednosti politikov za nenávistné prejavy šírené na sociálnych sieťach je potrebné pristupovať mimoriadne opatrne, avšak je potrebné mať na pamäti, že nenávistné prejavy nepoživajú ochranu Dohovoru, keďže ich cieľom je použiť právo na slobodu prejavu na účely, ktoré sú zjavne v rozpore s hodnotami Dohovoru.

Česká republika vo svojom vyjadrení zdôraznila najmä potrebu vymedziť rozsah zodpovednosti zdieľanej medzi autorom obsahu, platformou sociálnych médií a tretími stranami a bola toho názoru, že vzhľadom na odstrašujúci účinok trestných sankcií, najmä v súvislosti s voľbami, je potrebné zvážiť alternatívne postupy a menej prísne opatrenia.

Organizácie Media Defense a Electronic Frontier Foundation vyjadrili názor, že zásady stanovené Súdom v prípade *Delfi AS proti Estónsku*, by sa nemali uplatňovať na používateľov digitálnych platforiem, ako je Facebook, ktorí konajú len ako sprostredkovatelia a podľa niektorých štúdií patria medzi najviac ovplyvnených chybným moderovaním. Podľa ich názoru by používatelia sociálnych médií nemali byť povinní rozhodovať o tom či príspevky tretích osôb na ich účtoch boli zákonné, keďže to prináleží výlučne vnútroštátnym súdom, alebo sledovať obsah vytvorený tretími osobami. Mali by niest' zodpovednosť len v prípade preukázanej znalosti nezákonného obsahu. Organizácia European Information Society Institute uviedla, že vyvodit' trestnoprávnu zodpovednosť vlastníka facebookovej „steny“ za to, že nepodnikol rýchle kroky proti nenávisťným prejavom identifikovateľných autorov, bolo neprimeraným opatrením s potenciálnym zmrazujúcim účinkom („chilling effect“). Bola presvedčená, že akákoľvek zodpovednosť by sa mala rozdeliť medzi autorov komentárov, ak ich bolo možné identifikovať a ostatných zúčastnených aktérov a presadzovala zodpovednostný model „oznámenie a odstránenie“ s výnimkou situácií, keď sprostredkovateľ (v tomto prípade vlastník „steny“) sám podnietil nezákonnosť komentárov.

Súd sa vo veľkej miere odvolal na svoje právne názory vyslovené v prípade *Féret proti Belgicku* (rozsudok zo 16. júla 2009), v rámci ktorého sa zaoberal sťažnosťou belgického politika na porušenie slobody prejavu v dôsledku jeho odsúdenia za podnecovanie k rasovej diskriminácii v letákoch distribuovaných počas volebnej kampane. Zdôraznil, že politici majú aj povinnosti a zodpovednosť. Súd konštatoval, že dotknuté komentáre na účte pána Sancheza na Facebooku boli nenávisťné a zjavne v rozpore so zákonom. Podstatnou otázkou, s ktorou sa Súd musel vyrovnáť, bola otázka zodpovednosti sťažovateľa za tieto komentáre. Súd spomenul viacero rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie, zaoberajúcich sa otázkami zodpovednosti za obsah na sociálnej sieti a povinnosti poskytovateľa služby odstrániť nezákonný obsah.¹⁴⁹ Ďalej spomenul podmienky používania sociálnej siete Facebook, zahŕňajúce aj vyhlásenie o právach a povinnostiach, ktoré obsahovalo ustanovenie o „nenávisťnom“ obsahu. Súd zdôraznil, že majiteľ účtu si nemôže nárokovať žiadne právo na beztrestnosť pri používaní

¹⁴⁹ Rozsudok z 5. júna 2018 vo veci C-210/16 *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein v. Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH*, rozsudok z 29. júla 2019 vo veci C-40/17 *Fashion ID*, rozsudok z 3. októbra 2019 vo veci C- 18/18 *Glawischnig-Piesczek v. Facebook Ireland*.

elektronických zdrojov sprístupnených na internete a má povinnosť konať v medziach správania, ktoré možno od neho rozumne očakávať. Sťažovateľ nebol len súkromnou osobou a svoj účet využíval ako člen miestneho zastupiteľstva, na politické účely a v súvislosti s volebnou kampanou, s ktorou sporné príspevky priamo súviseli. Mal slobodu rozhodovania o tom, či sprístupní verejne svoju „stenu“ na Facebooku. Súd považoval za relevantné, že sťažovateľ má určité odborné znalosti v oblasti digitálnych služieb a musel si byť vedomý podmienok používania stanovených sociálnou sieťou, ako aj to, že upozornil komentujúcich, aby si dávali pozor na obsah svojich komentárov, ale už existujúce sporné komentáre nevymazal ani si nedal tú námahu aby skontroloval ich obsah. Podľa Súdu, vnútroštátne súdy vydali odôvodnené rozhodnutia a primerane posúdili skutkový stav, konkrétne otázku či si bol sťažovateľ vedomý nezákonných komentárov uverejnených na jeho „stene“ na Facebooku. Súd pripomenul, že skutky, z ktorých bol sťažovateľ obvinený, boli odlišné od skutkov, ktorých sa dopustili autori nezákonných komentárov, a ktoré sa riadia iným režimom zodpovednosti. Sťažovateľovi bol uložený relatívne nízky peňažný trest, čo nemalo negatívny dopad na jeho politickú kariéru. Súd dospel k záveru, že odsúdenie sťažovateľa mohlo byť považované za „nevyhnutné v demokratickej spoločnosti“ a nedošlo k porušeniu článku 10 Dohovoru.

Samozrejme, posúdenie Súdu a jeho konečný záver boli determinované súhrou mnohých čiastkových faktorov. Určite by záver Súdu mohol byť iný ak by sankcia uložená sťažovateľovi na vnútroštátnej úrovni bola omnoho prísnejšia a mala by potenciálny „zmrazujúci efekt“ na ďalší výkon jeho práv, možno tiež vtedy, ak by sťažovateľ jednoznačne vedel preukázať, že o sporných príspevkoch na „stene“ jeho účtu na sociálnej sieti nevedel a nemohol vedieť (v tomto prípade Súd nepovažoval za opodstatnený sťažovateľov argument o tom, že má na účte približne 1 800 priateľov a nie je schopný monitorovať všetky ich komentáre; Francúzsko totiž v konaní predložilo informáciu, že pod sporný sťažovateľov príspevok bolo pridaných približne 15 komentárov), atď. Keďže je judikatúra Súdu kazuistická, takéto nuansy budú hrať rolu vždy.

O postoji Súdu k zodpovednosti za nenávistné komentáre na internete však svedčí aj úplne aktuálny rozsudok v prípade *Zöchling proti Rakúsku* (rozsudok z 5. septembra 2023, neprávoplatný). Súd tu posudzoval sťažnosť na porušenie práva na rešpektovanie súkromného života, ktoré býva často *de facto* konkurujúcim právom k slobode prejavu. Sťažovateľkou bola novinárka pracujúca pre známy spravodajský týždenník a sťažovala sa v súvislosti s tým, že vydavateľ internetového spravodajského portálu nebol braný na zodpovednosť za nenávistné prejavy v komentároch používateľov. Dotknutý internetový spravodajský portál, na ktorom denne zverejňujú v priemere šesť až desať článkov novinári, ktorí pracujú na dobrovoľnej báze,

umožňuje užívateľom registrovaným pod e-mailovou adresou uverejňovať komentáre bez toho, aby bol obsah komentárov kontrolovaný pred alebo po ich uverejnení, pričom používatelia sú upozornení, že nezákonné komentáre sú nežiadúce. Vydavateľ zverejnil na portáli článok o sťažovateľke spolu s jej obrázkom. V komentári pod článkom používateľ napísal, že si vytlačil obrázok sťažovateľky a úspešne ju strelil do tváre, a vyzval ostatných, aby urobili to isté. Iný používateľ uverejnil komentár, v ktorom označil sťažovateľku hanlivými výrazmi a uviedol, že ľutuje, že plynové komory už neexistujú.

Na žiadosť sťažovateľky vydavateľ komentáre vymazal do niekoľkých hodín po prijatí žiadosti a informoval ju o e-mailových adresách používateľov. Komentáre boli na portáli viditeľné 12 dní. Dotyční používatelia boli zablokovaní. Sťažovateľke sa ale nepodarilo získať mená a poštové adresy používateľov, pretože poskytovatelia e-mailových služieb jej odmietli dať tieto údaje. Sťažovateľke sa nepodarilo dosiahnuť vyvodenie zodpovednosti voči vydavateľovi na vnútroštátnych súdoch, pretože tie dospeli k záveru, že vnútroštátne právo vyžaduje, aby vlastníci médií bezodkladne vymazali vyjadrenia, ak sa dozvedia o ich nezákonnosti, ale nemajú povinnosť sledovať všetky komentáre zverejnené na ich webe. S odvolaním sa na prípad *Delfi AS proti Estónsku* konštatovali, že vydavateľ konal s náležitou starostlivosťou tým, že na žiadosť sťažovateľky okamžite vymazal sporné komentáre a preto nezodpovedal za škodu, ktorú si sťažovateľka uplatnila podľa mediálneho zákona. Štrasburský Súd vyslovil výčitku, že vnútroštátne súdy pri posudzovaní veci neskúmali veľkosť portálu ani rozsah obchodného záujmu vydavateľa na uverejňovaní komentárov a neskúmali ani obsah predmetných komentárov, hoci zjavne išlo o nenávistné prejavy a obsahovali podnecovanie k násiliu. Neskúmali ani možnosť vydavateľa prevádzkovať systém „notice-and-take-down“ (systém oznamovania a odstránenia), ktorý mohol byť užitočným nástrojom na vyváženie práv a záujmov všetkých zúčastnených. Súd s odkazom na svoje rozsudky v prípadoch *Delfi AS proti Estónsku* a *Sanchez proti Francúzsku* podotkol, že vnútroštátne súdy nezohľadnili možné opatrenia, ktoré mal vlastník portálu uplatniť na zamedzenie hanlivého obsahu na svojom portáli alebo na odstránenie takéhoto obsahu. Súd konštatoval, že vnútroštátny súd nevyvažoval sporné záujmy, a teda si nesplnil svoju procesnú povinnosť chrániť práva sťažovateľky na rešpektovanie jej súkromného života a dobrej povesti, v dôsledku čoho došlo k porušeniu článku 8 Dohovoru.

Podstatný na týchto rozsudkoch je podľa môjho názoru odkaz, ktorý veľká komora Súdu vysiela. Tým odkazom je, že by sme nemali dovoliť, aby sa sociálne siete stávali platformou pre rozmach a realizáciu štvavých názorových prúdov, ktoré šíria nenávistné myšlienky, a ktoré nemajú právo parazitovať na ochrane slobody prejavu, a že vnútroštátne orgány môžu

odôvodnene považovať za nevyhnutné zasiahnuť do výkonu slobody prejavu tých, ktorí vo verejnom online priestore šíria nenávistné prejavy alebo brať na zodpovednosť tých, ktorí šírenie takýchto prejavov ľahkovážne umožňujú.

Ďakujem za pozornosť.

Použitá literatúra:

Bonnet proti Francúzsku, rozhodnutie, č. 35364/19, 25. január 2022.

Cengiz a ďalší proti Turecku, rozsudok, č. 48226/10 a 14027/11, 1. december 2015.

Cicad proti Švajčiarsku, rozsudok, č. 17676/09, 7. jún 2018.

Delfi AS proti Estónsku, rozsudok, č. 64569/09, 16. jún 2015.

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Féret proti Belgicku, rozsudok, 15615/07, 16. júl 2009.

Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights, dostupný na internete:
https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_10_eng.

Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete a Index.hu Zrt proti Maďarsku, rozsudok, č. 22947/13, 2. február 2016.

Melike proti Turecku, rozsudok, č. 35786/19, 15. jún 2021.

M. L. a W. W. proti Nemecku, rozsudok, č. 60798/10 a 65599/10, 28. jún 2018.

Redakčná rada Pravoye Delo a Shtekel proti Ukrajine, rozsudok, č. 33014/05, 5. máj 2011.

Sanchez proti Francúzsku, rozsudok, č. 45581/15, 15. máj 2023.

Savcı Çengel proti Turecku, rozhodnutie, č. 30697/19, 18. máj 2021.

Savva Terentyev proti Rusku, rozsudok, č. 10692/09, 28. august 2018.

Société éditrice de Mediapart a iní proti Francúzsku, rozsudok, č. 281/15 a 34445/15, 14. január 2021.

Vladimir Charitonov proti Rusku, rozsudok, č. 10795/14, 23. jún 2020.

Zöchling proti Rakúsku, rozsudok, č. 4222/18, 5. september 2023.

Kontaktné údaje:

JUDr. Miroslava Bálintová

zástupkyňa Slovenskej republiky pred Európskym súdom pre ľudské práva

miroslava.balintova@justice.sk

Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky

Račianska 71

813 11 Bratislava

Sloboda politického prejavu v judikatúre ESHP

doc. JUDr. Radoslav Procházka, PhD., J.S.D.

Abstract:

The article discusses the case law of the European Court for Human Rights relating to both the level and the instruments of protection of freedom of speech pertaining to persons holding or aspiring to hold public office. Analyzing concrete judgments of the ECtHR, the author demonstrates that the case law has evolved into a stricter scrutiny of the content of political speech and the potential of such speech to endanger the fundamental values of a democratic society, especially equality, dignity and tolerance. The recent case law of the ECtHR emphasizes the heightened responsibility of political actors in preventing hate speech, and accentuates the need to protect from discriminatory discourse not only its traditional victims identified by race, ethnicity or religion but all vulnerable minorities who have been historically subject to repression or unequal treatment. The author argues that this development is partially influenced by how internet-based social media facilitate the reach of intolerant speech, and warns that a potential judicial overreach may put the established standards of free speech in jeopardy. In this respect, the author suggests that it is vital to cultivate a bona fide colloquy between the ECtHR and the national courts.

Abstrakt:

Predmetom príspevku je rámcový rozbor judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva v otázke miery a nástrojov ochrany slobody prejavu tých osôb, ktoré zastávajú alebo sa uchádzajú o verejnú funkciu. Na príklade konkrétnych rozhodnutí ESHP autor demonštruje istý posun od niekdajších východísk smerom k prísnejšej kontrole obsahu politického prejavu, a to cez prizmu spôsobilosti tohto prejavu zasiahnuť do základných hodnôt demokratickej spoločnosti, osobitne hodnôt rovnosti, dôstojnosti a tolerancie. Recentná judikatúra ESHP zdôrazňuje zodpovednosť politických aktérov pri ochrane pred nenávisťnými prejavmi, a akcentuje potrebu zvýšenej ochrany pred urážlivým a diskriminačným diskurzom nielen vo vzťahu k jeho tradičným obetiam, vymedzeným rasou, etnikom či náboženským presvedčením, ale vo vzťahu ku všetkým zraniteľným menšinám, ktoré historicky zažili útlak alebo nerovnosť. Autor argumentuje, že tento vývoj do výraznej miery súvisí s tým, ako sociálne siete potencujú dosah neznášanlivých prejavov, a zároveň varuje pred rizikami, ktoré by meritórne filtrovanie názorov zo strany ESHP

mohlo mať vo vzťahu k dosiahnutým štandardom slobody prejavu. Za dôležité v tejto súvislosti považuje rozvíjanie dobromyseľného sudcovského dialógu medzi ESĽP a vnútroštátnymi súdmi.

Keywords:

Freedom of speech, political office, intolerance, fundamental values of a democratic society, hate speech

Kľúčové slová:

Sloboda prejavu, politická funkcia, neznášanlivosť, základné hodnoty demokratickej spoločnosti, nenávisťný prejav

I. Exposé

Témou príspevku je sloboda politického prejavu v striktné personalizovanom zmysle, čiže sloboda prejavu politikov.

Ani vnútroštátne právo, ani Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) neponúkajú priamu definíciu pojmu politik. Z judikatúry ESĽP však možno vyvodiť, že pojem „politik“ je o čosi užší než pojem „osoba verejného záujmu“ a že ide o osobu, ktorá buď vykonáva verejnomocenskú funkciu alebo sa o takúto funkciu uchádza,¹⁵⁰ a zároveň nejde o osobu vykonávajúcu alebo uchádzajúcu sa o justičnú funkciu, keďže na sudcov či prokurátorov sa v tomto zmysle vzťahujú osobitné pravidlá.¹⁵¹

Vo väčšine prípadov, ktoré sa týkajú slobody prejavu, vystupujú politici v postavení adresátov takéhoto prejavu, či už ide o hodnotiace úsudky alebo skutkové tvrdenia alebo ich hybrid. Táto judikatúra je veľmi rozsiahla a je aj všeobecne známa. V otázke, čo si súkromné osoby môžu dovoliť voči politikom, je schéma naozaj ustálená a vnútroštátnym súdom prináleží úloha ju v konkrétnej veci uplatniť na skutkové okolnosti.

K otázke, čo si môžu politici dovoliť jeden voči druhému, už sa relatívne komplexne vyjadril aj Ústavný súd, a to v náleze III. ÚS 283/2020, v ktorom sa rozsiahlo oprel aj o judikatúru ESĽP. (V skratke, môžu si toho dovoliť relatívne dosť, ak je ich útočný slovník nástrojom vedenia polemiky o dôležitej otázke verejného záujmu.)

V otázke, čo si politici smú dovoliť voči súkromným osobám a za akých okolností podľa nášho názoru zatiaľ tak úplne jasno nie je a viacero takýchto vecí je v súčasnosti predmetom

¹⁵⁰ Napríklad Coudere and Hachette Filipacchi Associés proti Francúzsku, č. 40454/07.

¹⁵¹ Napríklad Wille proti Lichtenštajnsku, č. 28396/95, Baka proti Maďarsku, č. 20261/12, Žurek proti Poľsku, č. 39650/18, Previti proti Taliansku či Simić proti Bosne a Hercegovine, č. 1845/08.

konania pred všeobecnými súdmi. Tento príspevok je rámcovým pokusom prehliť pátranie po zmysluplných odpovediach.

II. Sloboda prejavu

Základným východiskom je samozrejme ochrana slobody prejavu. Súd v tomto kontexte pripomína, že základný princíp, že ochrana sa vzťahuje nielen na priaznivo prijímané, neškodné alebo nezaujímavé prejavy, ale aj na tie, ktoré šokujú, vyrušujú a urážajú, má osobitný význam pre politické strany a ich aktívnych členov: akýkoľvek zásah do slobody prejavu politikov, osobitne ak patria k opozícii, si vyžaduje to najprísnejšie posúdenie zo strany Súdu.¹⁵² Politické názory, hoci aj spochybňujú súčasný režim alebo otvorene žiadajú jeho zmenu či nahradenie iným režimom, musia byť chránené, ak sú presadzované pokojnými prostriedkami a nepredstavujú hrozbu pre samotnú demokraciu¹⁵³.

Úplne zásadný význam má podľa Súdu sloboda prejavu volených parlamentných zástupcov. Tu sú dôležitými dva judikáty, Castells proti Španielsku a Jerusalem proti Rakúsku, aj keď v oboch išlo najmä o procesné aspekty, konkrétne o praktickú nemožnosť zvolených poslancov preukázať skutkový základ pre svoje extrémne kritické hodnotiace úsudky v konaní pred súdom. Podstatná je sentencia, že „v demokracii predstavuje parlament alebo podobné orgány esenciálne fórum pre politickú polemiku. Na to, aby bolo možné obmedziť slobodu prejavu, predneseného na takýchto fórach, je nevyhnutné predložiť veľmi závažné dôvody.“ Podobné závery ponúkajú aj nesudcovské platformy Rady Európy.

Parlamentné zhromaždenie vo svojej rezolúcii 2381/2021 nazvanej „Majú byť politici stíhaní za vyjadrenia učinené počas výkonu ich mandátu?“ „zdôrazňuje, že sloboda prejavu a sloboda združovania politikov si vyžaduje osobitne vysokú úroveň ochrany, a to jednak na pôde parlamentu a jednak v situáciách, keď sa na svojich voľčov obracajú na verejných stretnutiach alebo prostredníctvom médií, vrátane sociálnych sietí.“ Ďalej uvádza, že „politici, ktorí sú zadržaní za vyjadrenia učinené pri výkone ich politického mandátu a zodpovedajúce limitom slobody prejavu, sa majú považovať za politických väzňov a majú byť okamžite prepustení.“

¹⁵² Napríklad Karácsony a ostatní proti Maďarsku, č. 42461/13 alebo Otegi Mondragon proti Španielsku, č. 2034/07.

¹⁵³ Osobitne Egitim ve Bilim Emekçileri Sendikası proti Turecku, č. 20641/05 alebo NIT S.R.L. proti Moldavskej republike, č. 28470/12.

Benátska komisia takisto zdôrazňuje, že politické prejavy vo všeobecnosti a osobitne prejavy členov parlamentu si zasluhujú zvýšenú mieru ochrany.¹⁵⁴

Celkovo teda možno zhrnúť, a to priamo slovami ESLP, že „na obmedzenie slobody politického prejavu je len mimoriadne malý priestor“.¹⁵⁵

III. Zodpovednosť za prejav

Nejaký priestor ale predsa len je, a zdá sa, že špecifická povaha spôsobu, akým sa prejavy šíria prostredníctvom internetu, ho v ostatnom období ešte rozširuje.

Vo všeobecnosti platí, že ani politici, vrátane členov osobitne chráneného zákonodarného zboru, nepoživajú ochranu vo vzťahu k prejavom, ktoré sú namierené proti iným základným právam či hodnotám dohovoru. Napríklad antisemitské alebo rasistické vyjadrenia dlhodobo nepoživajú ochranu. Naopak, súd hovorí, že pri využívaní svojho práva na slobodu prejavu politici podliehajú povinnosti bojovať proti rasovej či etnickej diskriminácii. Základná téza tu znie, že ochrana patrí prejavu, ktorý pléduje za zmenu pomerov pokojnými, resp. mierovými prostriedkami a zároveň zodpovedá hodnotám demokracie. Opäť citát, tentoraz priamo čl. 10 ods. 2 dohovoru: „*tolerancia a rešpekt k rovnakej dôstojnosti všetkých ľudských bytostí predstavujú základy demokratickej, pluralitnej spoločnosti. Z tohto dôvodu môže byť v niektorých demokratických spoločnostiach nevyhnutné trestať a dokonca predchádzať všetkým formám prejavov, ktoré šíria, povzbudzujú alebo schvaľujú nenávisť založenú na neznášanlivosti, za predpokladu, že všetky formálne náležitosti, podmienky, obmedzenia a uložené sankcie sú primerané sledovanému cieľu.*“

Súd znenie dohovoru dopĺňa v tejto súvislosti tézou, že „*hoci každý, kto sa podieľa na verejnej debate o otázke všeobecného záujmu nesmie prekročiť isté hranice, osobitne s ohľadom na reputáciu a práva iných osôb, určitá miera prehánania či dokonca provokácie je prípustná (pozri Fleury, citovaný vyššie, a Willem, citovaný vyššie).*“¹⁵⁶

Na druhej strane, provokatívne alebo nevhodné vyjadrenia politikov zvyšujú prah kritiky, ktorí sú títo politici následne povinní zniesť. Už v starej paradigmatickej kauze Oberschlick Súd vyslovil, že kritické poznámky na adresu politika, ktorého prejav mal zjavne provokovať a teda aj vyvolať silné reakcie, nemôžu predstavovať nevyprovokovaný osobný útok. Ako sa do hory volá, tak sa hora môže ozvať späť.

¹⁵⁴ „Kompilácia stanovísk a správ Benátskej komisie, týkajúcich sa slobody prejavu a médií“ zo 7. júla 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)008-e).

¹⁵⁵ Napríklad Wingrove proti Spojenému kráľovstvu, č. 17419/90.

¹⁵⁶ Sanchez proti Francúzsku, č. 22854/20.

Podstatné je, že podľa ESEP „politickí predstavitelia majú aj povinnosti a zodpovednosť. Súd preto dospel k záveru, že je kľúčové, aby sa politici, keď sa obracajú k verejnosti, vyhli poznámkam, ktoré môžu povzbudzovať neznášanlivosť (pozri *Erbakan proti Turecku*), a keďže ich základným cieľom je vládnuť, mali by tiež osobitne usilovať o ochranu demokracie a jej princípov (pozri *Féret*, citovaný vyššie). Nabádať k vylúčeniu cudzincov znamená zásadne útočiť na práva jednotlivcov, a všetci vrátane politikov by mali v diskusii o takýchto otázkach postupovať s osobitným uvážením. Z toho vyplýva, že poznámky spôsobilé vyvolať odmietanie a nevráživosť voči nejakej komunite nepoživajú ochranu podľa čl. 10 (pozri *Le Pen proti Francúzsku*).“¹⁵⁷

To isté opäť potvrdzuje aj Parlamentné zhromaždenie Rady Európy, ktoré „podčiarkuje, že sloboda prejavu nie je neobmedzená a že nenávistné prejavy, schvaľujúce násilie voči určitým ľuďom alebo skupinám ľudí na základe ich rasy, pôvodu, náboženstva alebo politického presvedčenia, ako aj výzvy na násilné zvrhnutie demokratických inštitúcií nepoživajú ochranu. Politici v dôsledku svojej zvýšenej verejnej vizibility majú dokonca osobitnú zodpovednosť za to, aby sa zdržali takéhoto zneužitia slobody prejavu.“¹⁵⁸

Takýto interpretačný postoj sa bez prehánania dá označiť za odklon od hodnotovej neutrality, a naopak za pomeriavanie prípustnosti prejavu jeho obsahom. V prípade, že tento obsah sa vymyká z hodnotovo vymedzených mantinelov demokratickej diskusie, je princíp proporcionality v podstate bez priameho úžitku, pretože takýto prejav jednoducho nepoživa ochranu.

IV. Ochrana pred nenávisťou

Pri pozornom skúmaní judikatúry zistíme, že vo väčšine prípadov, v ktorých Súd pripustil uloženie vnútroštátnej sankcie za nenávistný prejav išlo o prejav namierený proti komunite vymedzenej rasou, etnikom alebo náboženským presvedčením. Je tu však aj všeobecnejšie vymedzenie, keď Súd akcentuje potrebu zvýšenej ochrany pred urážlivým a diskriminačným diskurzom pre zraniteľné menšiny, ktoré historicky zažili útlak alebo nerovnosť (napríklad *Soulas a ostatní proti Francúzsku* alebo *Savva Terentyev proti Rusku*). Vo vzťahu k niektorým prvkom domáceho verejného diskurzu môže byť osobitne zaujímavým rozsudok vo veci *Vejdeland proti Švédsku*. Traja dospelí mladí ľudia umiestnili do školských skriniek na gymnáziu letáky, v ktorých homosexualitu nazvali sexuálnou úchylkou

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ „Freedom of Speech: An Imperative for Democracy“ Rada Európy, Information documents, 6. októbra 2022. <https://rm.coe.int/0900001680a86af5>.

s deštruktívnym dopadom na verejnú morálku, spojili ju s objavením HIV a naznačili spojitosť s pedofíliou. Od švédskych súdov dostali podmienené tresty spojené s finančnými sankciami, na ESLP namietli porušenie čl. 10 dohovoru.

Súd tie sankcie odobril a okrem iného uviedol, že „*podnecovanie k nenávisti nemusí nevyhnutne obsahovať výzvy k násiliu alebo iným trestným činom. Osobné útoky spáchané urážaním, zosmiešňovaním alebo ohováraním vybraných skupín obyvateľstva môže pre štátne orgány predstavovať dostatočný dôvod, aby pred slobodou prejavu uplatnenou nezodpovedným spôsobom uprednostnili boj proti rasizmu. V tejto súvislosti Súd zdôrazňuje, že diskriminácia na základe sexuálnej orientácie je rovnako závažnou, ako diskriminácia na základe rasy, pôvodu alebo farby pleti.*“ (Vejdeland, § 55)

Ak by sme to chceli zjednodušiť, dalo by sa povedať, že dlhé dekády bolo kľúčovým kritériom nenávistného a teda neprípustného prejavu to, či povzbudzoval k násiliu. Dnes platí, že nesmie povzbudzovať ani k neznášanlivosti. Čo všetko pod to spadá? Okrem iného aj pestovanie negatívnych stereotypov či popieranie rovnakej dôstojnosti, zvlášť ak sa na základe vybraných znakov vzťahuje na celé skupiny obyvateľov.

V. Záver

Každá judikatúra je samozrejme predovšetkým výsledkom kazuistiky, a tá jej časť, ktorá sa vzťahuje k zložitým, emocionálne nabitým politickým a spoločenským otázkam, je z povahy veci predmetom polemiky nielen vo vzťahu medzi Súdcom a vonkajším prostredím, ale aj na jeho pôde, čiže medzi sudcami. Disenty sú v takýchto témach skôr pravidlom, ako výnimkou.

To okrem iného znamená aj to, že taká tá ucelená, prehľadná schéma, akú sme v úvode spomínali v opačnom garde, čiže v kontexte, kde je politik adresátom kritického alebo dokonca urážlivého prejavu, sa ťažko hľadá, otrepanou frázou by sa dalo povedať, že je to celé vo vývoji. Ale ten vývoj má svoje parametre a jeho súčasťou je snaha etablovať nejaké zrozumiteľné kritériá. Javí sa nám, že v skratke by sa dal popísať ako tendencia k rozširovaniu právnych záruk pre zraniteľné menšiny, a to aj vo vzťahu k verbálnej agresii, ktorej čelia, a zároveň si myslíme, že táto tendencia je odpoveďou na rastúcu ponuku takejto agresie zo strany politikov. A že s tým všetkým prinajmenšom nepriamo súvisí internet, osobitne sociálne siete. Práve tam sa totiž najviac vzájomne potencujú dopyt s ponukou. Keď pospolitý ľud vidí, čo všetko si vedia dovoliť politici, celkom logicky to chápe ako povzbudenie, ako svojho druhu povolenku.

Pred takmer tridsiatimi rokmi tu prebiehali mítingy na Pasienkoch, kde sa nadávalo zlým Slovákom a Sorosovi. Dosah bol niekoľko tisíc ľudí, plus možno pár desiatok tisícov ďalších,

ktorí sa k tomu obsahu dostali sprostredkované. Dnes sa takýto dosah získať za pol dňa od zverejnenia na sociálnej sieti.

Súdna (alebo administratívna) regulácia prípustného obsahu politického prejavu má samozrejme aj svoje riziká, lebo ak by mal tento vývoj zmutovať do podoby nejakej názorovej polície, hrozí, že z vaničky nenávisti sa vyleje aj dieťa slobody. Preto je podľa nás podstatné, aby sa akékoľvek mocenské zásahy do slobody prejavu opierali o komplexnú a svedomitú argumentáciu a o predvídateľné pravidlá, redukujúce priestor pre svojvôľu. Vo vzťahu k súdom, vrátane toho štrasburského, to znamená aj požiadavku, aby viedli s adresátmi svojich rozhodnutí, osobitne s vnútroštátnymi súdmi, reálnu konverzáciu a aby v tejto konverzácii rešpektovali fakt hodnotovej rozmanitosti členských štátov Rady Európy.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Radoslav Procházka, PhD., J.S.D.

prochazka@prochazka.sk

Ústavný súd Slovenskej republiky

Hlavná 110

042 65 Košice

Slovenská republika

Sloboda prejavu a jej (ne)obmedzenia v kampani pred referendum

doc. JUDr. Marek Domin, PhD.

Abstract:

Various forms of restrictions of the freedom of speech and the right to information are the essence of the election campaign legal regulation. However, a campaign does not take place only before elections in the true sense of the word, but also before a referendum, including the referendum foreseen in the fifth chapter of the Constitution of the Slovak Republic. The campaign before such a referendum has a lot in common with the election campaign from a substantive point of view. Therefore, the aim of the paper is to examine restrictions of the freedom of speech and the right to information in relation to the referendum campaign, both from de lege lata and de lege ferenda perspective. Thus, the paper will be trying to identify not only existing restrictions in the referendum campaign, but also to outline other appropriate restrictions that should be enacted in the future.

Abstrakt:

Podstatou zákonnej úpravy volebnej kampane sú najmä rôzne formy obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie. Kampaň však nepriebeha len pred voľbami v pravom zmysle slova, ale aj pred referendum, vrátane referenda predpokladaného v piatej hlave Ústavy Slovenskej republiky. Kampaň pred takýmto referendum pritom z vecného hľadiska má toho s volebnou kampaň veľa spoločného. Cieľom príspevku je preto priblížiť obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie vo vzťahu ku kampani pred referendum, a to nielen v rovine de lege lata, ale aj v rovine de lege ferenda. Príspevok sa tak zameriava nielen na identifikáciu existujúcich obmedzení v referendovej kampani, ale aj na načrtnutie ďalších vhodných obmedzení, ktoré by mali byť upravené v budúcnosti.

Keywords:

election campaign, freedom of speech, referendum, referendum campaign, restrictions of the freedom of speech

Kľúčové slová:

kampaň pred referendum, obmedzenie slobody prejavu, sloboda prejavu, referendum, volebná kampaň

1 Niekoľko slov na úvod k slobode prejavu vo všeobecnosti

O slobode prejavu, čiže slobode vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom, počul azda každý dospelý človek. Osobitne to platí v dobe internetu a najmä rôznych sociálnych sietí, prostredníctvom ktorých vyjadrovanie názorov nabralo prakticky úplne novú dynamiku. So slobodou prejavu úzko súvisí aj právo na informácie, ktorého podstatou je slobodné vyhľadávanie, prijímanie a rozširovanie informácií.¹⁵⁹ Význam slobody prejavu a práva na informácie ako kľúčových politických práv či slobôd sa odzrkadľuje nielen v ich obsahu, keďže sloboda prejavu predstavuje základ pre iné politické práva, najmä zhromažďovacie právo a združovacie právo, ale je vyjadrený aj formálne tým, že slobode prejavu a právu na informácie Ústava Slovenskej republiky¹⁶⁰ (ďalej len „Ústava“), ale aj Listina základných práv a slobôd,¹⁶¹ venuje v rámci úpravy politických práv pozornosť hneď na začiatku (čl. 26, resp. čl. 17).¹⁶² Ako trefne zdôrazňuje P. Molek, sloboda prejavu pokrýva viacero druhov prejavu, nielen tie politické.¹⁶³ Avšak, v tomto príspevku bude pozornosť zameraná práve na prejavy politickej povahy, resp. na informácie späté s politickým.

Množina ľudí s povedomím o skutočnosti, že sloboda prejavu a právo na informácie tak ako takmer všetky (nielen) politické práva nemajú absolútny charakter, ale naopak, podliehajú možným obmedzeniam, je však už výrazne menšia než je tá predchádzajúca. Ústava vo vzťahu k obmedzeniu slobody prejavu a práva na informácie ustanovuje, podobne ako tak robí aj v prípade iných základných práv a slobôd, formálne i materiálne podmienky. V zmysle čl. 26 ods. 4 totiž možno slobodu prejavu a právo na informácie obmedziť zákonom (formálna podmienka), avšak len v prípade, ak ide o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti (prvá materiálna podmienka) na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosti štátu, verejného poriadku, verejného zdravia alebo mravnosti (druhá materiálna podmienka). Zatiaľ čo prvá z materiálnych podmienok znamená vyčerpanie všetkých ostatných dostupných do slobody prejavu či práva na informácie menej zasahujúcich riešení, tá druhá zas predstavuje legitímne

¹⁵⁹ Tak vymedzenie slobody prejavu, ako aj práva na informácie vychádza z prvej vety čl. 26 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

¹⁶⁰ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

¹⁶¹ Ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky.

¹⁶² Pre zaujímavosť, sloboda prejavu (*freedom of speech*) spoločne so slobodou tlače (*freedom of the press*) je prvým politickým právom upraveným v dodatkoch k Ústave Spojených štátov amerických. Porovnaj I. dodatok prijatý v r. 1791. Sloboda prejavu zahŕňajúca aj právo na informácie ako fundamentálne politické právo, najmä vo vzťahu k zhromažďovaciemu právu a združovaciemu právu, je na skoršom mieste upravená tak v európskom Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd (čl. 10), ako aj v Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach (čl. 19).

¹⁶³ Porovnaj MOLEK, P.: *Politické práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 29.

ciele (či kolidujúce záujmy) ich obmedzenia.¹⁶⁴ Uvedené podmienky obmedzenia treba vykladať v spojení s ustanoveniami čl. 13 ods. 4, ktoré predstavujú všeobecný rámec obmedzenia základných práv a slobôd podľa Ústavy. Pri uplatnení podmienok obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie zakotvených v Ústave však treba brať do úvahy aj podmienky vyjadrené v európskom Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“). Tie síce na prvý pohľad umožňujú širšie dôvody obmedzenia, no obmedzenie priznané Dohovorom nemožno pokladať za nevyhnutné v demokratickej spoločnosti pokiaľ nie je primerané sledovanému cieľu.¹⁶⁵

Ako bude ešte v nasledujúcej časti príspevku rozvinuté, sloboda prejavu a právo na informácie, predovšetkým ich obmedzenie, je úzko späté aj s právnou úpravou volebnej kampane. Za osobitný druh volebnej kampane možno označiť aj kampaň prebiehajúcu pred referendum, a to bez ohľadu na druh referenda. Volebná kampaň *stricto sensu* a kampaň pred referendum toho majú veľa spoločného, avšak ako bude priblížené na ďalších riadkoch, nemálo je aj toho odlišného. Cieľom tohto príspevku preto je priblížiť obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie vo vzťahu ku kampani pred referendum, a to nielen v rovine *de lege lata*, ale aj v rovine *de lege ferenda*. Vzťahu slobody prejavu, vrátane práva na informácie, a referendumovej kampane totiž na rozdiel napríklad od vzťahu predmetných základných práv a volebnej kampane, nie je v (ústavno)právnej spisbe venovaná väčšia pozornosť.¹⁶⁶ Okrem skúmania existencie obmedzení slobody prejavu a práva na informácie v kampani pred referendum v súčasnosti sa zameriame aj na stručné načrtnutie toho aké by tieto obmedzenia mali (v budúcnosti) byť.¹⁶⁷ Berúc do úvahy to, že právny poriadok Slovenskej republiky upravuje rôzne druhy referenda, predmetom záujmu tohto príspevku bude len referendum podľa piatej hlavy Ústavy.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Porovnaj KRUNKOVÁ, A.: Článok 26. In OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 397.

¹⁶⁵ Tamtiež, s. 398.

¹⁶⁶ Naopak, otázke slobody prejavu a jej obmedzení v rámci volebnej kampane sa venovali viacerí autori. Na diela niektorých z nich bude poukázané v ďalšom texte.

¹⁶⁷ Právnej úprave kampane pred referendum ako celku, najmä aplikovateľnosti zákona o volebnej kampani na kampaň pred referendum, sa autor venoval na inom mieste. Pozri DOMIN, M.: Referendum a kampaň pred referendum. In *Bratislavské právnické fórum 2015*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 1041 – 1052.

¹⁶⁸ Niektorým aspektom právnej úpravy kampane pred miestnym referendum sa autor venoval v DOMIN, M.: Zákonná úprava kampane ako jedna z možností zefektívnenia priamej demokracie na obecnej úrovni. In TRELLOVÁ, L. – MÁČAJ, E. (eds.): *Ako zefektívniť priamu účasť obyvateľov na miestnej samospráve v podmienkach inteligentných miest a obcí*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021, s. 24 – 30.

2 Sloboda prejavu a volebná kampaň

Ešte predtým, než sa pozrieme na slobodu prejavu a právo na informácie vo vzťahu k samotnej kampani pred referendum, je vhodné sa aspoň stručne pristaviť pri problematike slobody prejavu a práva na informácie vo vzťahu k volebnej kampani *stricto sensu*, čiže vo vzťahu ku kampani prebiehajúcej pred voľbami do Národnej rady Slovenskej republiky, voľbami prezidenta Slovenskej republiky, voľbami do Európskeho parlamentu a voľbami do orgánov územnej samosprávy. Ako totiž ešte priblížime, obmedzenie skúmaných základných práv vo volebnej kampane je alebo by aspoň malo byť do značnej miery určujúce aj pre ich obmedzenie vo vzťahu k referendum kampani.

Právna úprava volebnej kampane je v podstate celá predmetom zákonnej úpravy. Ústava o volebnej kampani priamo nehovorí, hoci niektoré jej ustanovenia s volebnou kampaňou a jej právnou úpravou úzko súvisia. Okrem samotného čl. 26 garantujúceho slobodu prejavu a právo na informácie ide napríklad o čl. 31 zakotvujúci princíp slobodnej súťaže politických síl. Vzájomné prepojenie totiž možno nájsť aj medzi slobodou prejavu a slobodnou súťažou politických síl. Bez slobody prejavu by nemohla fungovať slobodná súťaž politických síl, ktorá sa prejavuje najmä vo volebných kampaniach.¹⁶⁹ Volebná kampaň súčasne predstavuje aj prepojenie slobody prejavu s právom na informácie.¹⁷⁰ Avšak na druhú stranu, sloboda prejavu a právo na informácie sú aj predmetom obmedzenia zo strany právnej úpravy volebnej kampane, keďže podstata tejto právnej úpravy spočíva predovšetkým v reštrikčných zásadoch do práv garantovaných v čl. 26 Ústavy.¹⁷¹

Zákonnú úpravu volebnej kampane vrátane zákonnej úpravy obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie v rámci volebnej kampane predstavuje zákon o volebnej kampani.¹⁷² Ten volebnú kampaň prostredníctvom § 2 ods. 1 definuje ako akúkoľvek činnosť politických strán (vrátane politických hnutí), koalícií politických strán a kandidátov, za ktorú sa obvykle platí úhrada, smerujúcu k propagácii ich činnosti, cieľov a programu za účelom získania funkcie volenej podľa osobitného predpisu, ktorým je volebný kódex.¹⁷³

¹⁶⁹ Porovnaj aj BARTOŇ, M.: Sloboda prejavu. In KLÍMA, K. a kol.: *Encyklopédie ústavného práva*. Praha: ASPI, 2007, s. 633.

¹⁷⁰ BALOG, B.: Právo na informácie vo volebnej kampani. In MAJERČÁK, T. (ed.): *Sloboda prejavu a jej limity – IV. ústavné dni*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2016, s.115 – 116.

¹⁷¹ OROSZ, L.: Sloboda prejavu vo volebnej kampani. In MAJERČÁK, T. (ed.): *Sloboda prejavu a jej limity – IV. ústavné dni*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2016, s. 102.

¹⁷² Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov.

¹⁷³ Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Ako už bolo naznačené, obsahom zákonnej úpravy volebnej kampane sú v podstate rôzne formy obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie. Subjekty vedúce volebnú kampaň, politické strany alebo samotní kandidáti, totiž počas volebnej kampane nemôžu vyjadrovať svoje názory či šíriť informácie či už sa týkajú ich samotných alebo ich volebných súperov, akýmkkoľvek spôsobom a v akomkoľvek čase. Zákon o volebnej kampani však ide ešte ďalej, keďže neobmedzuje slobodu prejavu a právo na informácie len u samotných subjektov vedúcich kampaň.

Z dôvodu prehľadnosti možno rôzne zákonné zásahy do slobody prejavu a práva na informácie spojené s volebnou kampaňou rozdeliť do viacerých kategórií. Tomáš Majerčák rozlišuje tri: (1) zákaz akejkoľvek činnosti iných subjektov ako politických strán, ich koalícií a kandidátov v ich prospech alebo neprospech v čase ustanovenom pre volebnú kampaň; (2) obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie v čase volebného moratória a (3) zákaz zverejňovania výsledkov volebných prieskumov v určenom čase pred začiatkom volieb.¹⁷⁴ Máme však za to, že jednu z jeho kategórií možno rozčleniť na dve osobitné, a že ešte možno pridať jednu ďalšiu kategóriu navyše.

Prvou kategóriou je (1) obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie spočívajúce vo vylúčení iných než určených subjektov z možnosti viesť volebnú kampaň. Zákon o volebnej kampani totiž ako súčasť legálnej definície volebnej kampane¹⁷⁵ vymedzuje aj okruh subjektov, ktoré volebnú kampaň môžu viesť (politické strany,¹⁷⁶ koalície politických strán a kandidáti).¹⁷⁷ Činnosť akýchkoľvek iných subjektov v prospech alebo v neprospech politických strán, koalícií politických strán a kandidátov v čase určenom pre volebnú kampaň následne zákon výslovne zakazuje.¹⁷⁸ Zákon týmto spôsobom teda obmedzuje vyjadrovanie názorov a šírenie informácií o kandidujúcich subjektoch inými subjektmi než sú tie, ktoré zahrnul do svojej definície volebnej kampane.

Za druhú kategóriu zákonom o volebnej kampani predpokladaných obmedzení slobody prejavu a práva na informácie sa dá označiť to, že zákon upravuje (2) podrobnosti

¹⁷⁴ Porovnaj MAJERČÁK, T.: Obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie v zákone o volebnej kampani. In MAJERČÁK, T. (ed.): *Sloboda prejavu a jej limity – IV. ústavné dni*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2016, s. 124 – 125. Znenie jednotlivých kategórií vytvorených T. Majerčákom bolo, z dôvodu neskorších zmien v znení zákona o volebnej kampani, mierne upravené.

¹⁷⁵ Porovnaj § 2 ods. 1 zákona o volebnej kampani.

¹⁷⁶ Zákon o volebnej kampani v rámci definície volebnej kampane osobitne spomína aj politické hnutia. Žiadny rozdiel medzi nimi a politickými stranami však z právneho hľadiska v podmienkach Slovenskej republiky nie je.

¹⁷⁷ Podľa pôvodného znenia zákona o volebnej kampani boli uznaným subjektom volebnej kampane aj tzv. tretie strany, a to za predpokladu, že spĺňali zákonné podmienky a boli zaevidované Štátnou komisiou pre voľby a kontrolu financovania politických strán. V dôsledku novelizujúceho zákona č. 208/2019 Z. z. však boli zo zákonnej úpravy úplne vypustené.

¹⁷⁸ Porovnaj § 2 ods. 3 zákona o volebnej kampani.

o jednotlivých (vybraných) spôsoboch vedenia volebnej kampane. Takýmto spôsobom zákonná úprava vlastne určuje to, ako subjekty vedúce kampaň môžu svoje názory vyjadrovať, resp. informácie, ktoré chcú poskytnúť voličom šíriť. Spomenúť možno napríklad vedenie volebnej kampane prostredníctvom rozhlasového a televízneho vysielania, najmä prostredníctvom vysielania tzv. politickej propagácie (predtým politickej reklamy). Zákon o volebnej kampani totiž určuje maximálnu dĺžku vysielacieho času, ktorú môžu jednotlivé kampaňujúce subjekty na vyjadrovanie svojich názorov či šírenie informácie prostredníctvom televíznych či rozhlasovaných politických spotov využiť.¹⁷⁹

Za ďalšiu formu obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie vo volebnej kampani možno celkom určite označiť samotný (3) inštitút volebného moratória. Počas neho, teda v čase od 48 hodín pred dňom konania volieb až do skončenia hlasovania,¹⁸⁰ nemôžu volebnú kampaň viesť ani vyššie spomenuté subjekty, ktoré zákon ako subjekty volebnej kampane vymedzuje.

Štvrtá forma obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie predpokladaná zákonom o volebnej kampani sa do istej miery podobá inštitútu volebného moratória. V rovnakom čase, teda (4) počínajúc 48 hodín pred dňom konaní volieb a končiac skončením hlasovania, zákon zakazuje (4.1) zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov či volebných ankiet ako aj (4.2) zverejňovanie informácií o kandidujúcich subjektoch v ich prospech alebo v neprospech. Oba uvedené zákazy sa týkajú kohokoľvek. Zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov či ankiet totiž prichádza do úvahy aj pri iných subjektoch než sú subjekty vedúce volebnú kampaň. Zákaz zverejňovania informácií o kandidujúcich subjektoch v ich prospech či neprospech zas smeruje najmä vo vzťahu k médiám.

A napokon, ako o forme obmedzenia slobody prejavu týkajúcej sa volebnej kampane možno uvažovať aj v prípade (5) zákonného limitu nákladov, ktoré môže kandidujúci subjekt na financovanie svojej volebnej kampane vynaložiť.¹⁸¹ Obmedzenie celkových nákladov či výdavkov na financovanie volebnej kampane ako obmedzenie slobody prejavu chápe napríklad Najvyšší súd Spojených štátov amerických. Ten v rozhodnutí *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1 (1976) označil federálny zákon, ktorý ustanovoval limity pre výdavky na financovanie volebných kampaní, za rozporný so slobodou prejavu garantovanou v I. dodatku k americkej ústave. V súvislosti s odôvodnením vzťahu finančných limitov vo volebnej kampani a slobody

¹⁷⁹ Porovnaj § 10 až § 12 zákona o volebnej kampani.

¹⁸⁰ Zákaz vedenia volebnej kampane v čase volebného moratória, čiže po uplynutí času určeného na volebnú kampaň, vyplýva zo systematického výkladu § 2 ods. 2 určujúceho čas volebnej kampane a viacerých ustanovení § 19, ktoré vedenie volebnej kampane po uplynutí tohto času označujú za správny delikt.

¹⁸¹ Porovnaj § 3, § 5, § 6 a § 7 zákona o volebnej kampani.

prejavu uviedol, že každý názor vyslovený vo vzájomne komunikovaných ideách v masovej spoločnosti vyžaduje vynaloženie finančných prostriedkov.¹⁸² Máme za to, že podstata, čiže obmedzenie financovania volebnej kampane, predstavuje obmedzenie slobody prejavu aj v slovenskom kontexte. Isteže, nemusí ísť súčasne o obmedzenie neprimerané, čiže neústavné.

Ku vzťahu slobody prejavu a práva na informácie na jednej strane a volebnej kampane na strane druhej, resp. k obmedzeniu predmetných základných práv v rámci volebnej kampane sa v minulosti vyjadril aj Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“). Zrejme najnovším rozhodnutím z tejto kategórie je nález týkajúci sa zákazu zverejňovania výsledkov volebných prieskumov. V tomto náleze¹⁸³ Ústavný súd konštatoval, z dôvodu rozporu (aj) s čl. 26 Ústavy neústavnosť zákonnej úpravy zakazujúcu zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov v čase už 50 dní pred dňom konania volieb.¹⁸⁴ Dôvodom neústavnosti bola jednak neprimeraná dĺžka trvania zákazu, ktorá vo vzťahu k voľbám do Národnej rady Slovenskej republiky v podstate pokrývala až 45 % celkovej dĺžky oficiálnej volebnej kampane ako aj to, že Ústavný súd neidentifikoval žiaden legitímny cieľ, ktorý by predmetné obmedzenie sledovalo. Ústavný súd teda uzavrel, že zákonodarca pri formovaní obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie spočívajúcej v zákaze zverejňovania výsledkov volebných prieskumov už 50 dní pred dňom konania volieb nedbal na ich podstatu a zmysel. V staršom rozhodnutí Ústavný súd zas skúmal vylúčenie súkromných médií, čiže vysielateľov vysielajúcich na základe licencie, z volebnej kampane. Dospel k záveru, že takýto zákaz nemá právny základ v čl. 26 ods. 4 Ústavy, a že preto predstavuje obmedzenie práva na informácie nad rámec ústavných možností a proti účelu dotknutého základného práva.¹⁸⁵

3 Sloboda prejavu a kampaň pred referendum *de lege lata*¹⁸⁶

Po stručnom priblížení problematiky slobody prejavu a práva na informácie v rámci volebnej kampane v nasledujúcej časti príspevku už zameriame pozornosť na obmedzenie týchto základných práv v rámci kampane pred referendum, a to v rovine *de lege lata*. Ako už bolo naznačené v predchádzajúcej časti, obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie vo

¹⁸² DOSTÁL, M.: *Dějiny Nejvyššího soudu Spojených států. Legendární soudci, významné případy a právní doktríny*. Praha: Ústav státu a práva AV, 2020, s. 554.

¹⁸³ Nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 26/2019 z 26. mája 2021.

¹⁸⁴ Pôvodné znenie zákona o volebnej kampani zakazovalo zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov v čase od 14 dní pred dňom konania volieb. Predĺženie na 50 dní bolo vykonané novelizačným zákonom č. 413/2019 Z. z. Do súčasnej podoby, kedy je zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov zakázané (až) v čase začínajúcim 48 hodín pred dňom konania volieb, bolo znenie upravené prostredníctvom zákona č. 512/2021 Z. z.

¹⁸⁵ Porovnaj nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 15/98 z 18. marca 1999.

¹⁸⁶ Niektoré pasáže tejto časti príspevku sú prebraté zo staršieho diela autora venovaného právnej úprave kampane pred referendum. Porovnaj DOMIN, M.: Referendum a kampaň pred referendum. In *Bratislavské právnické fórum 2015*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 1041 – 1052.

vzťahu k volebnej kampani je, alebo by aspoň malo byť, do značnej miery určujúce aj pre ich obmedzenie vo vzťahu ku kampani pred referendum. Dôvody sú predovšetkým dva: vecná podobnosť kampane pred referendum s volebnou kampaňou a previazanosť zákonnej úpravy volieb a zákonnej úpravy referenda podľa piatej hlavy Ústavy. Pre úplnosť treba na tomto mieste dodať, že osobitná zákonná úprava referendumovej kampane v právnom poriadku Slovenskej republiky absentuje. To však, isteže, neznamená, že kampaň sa pred jednotlivými referendumami v praxi nevedie.

Ako sme v príspevku už uviedli, volebná kampaň predstavuje činnosť subjektov usilujúcich sa o získanie voleného mandátu spočívajúcu v propagovaní ich činnosti, cieľov či programu. Legálna definícia kampane pred referendum, na rozdiel od legálnej definície volebnej kampane, nám síce chýba, no kampaň pred referendum možno so zreteľom na praktické skúsenosti charakterizovať ako časovo ohraničený úsek referendumového procesu (procesu organizácie referenda), ktorý predchádza samotnému hlasovaniu, a ktorého účelom je informovanie hlasujúcich o predmete referenda a o dôvodoch hlasovania za alebo proti návrhu predloženému na hlasovanie. Podobne ako v prípade volebnej kampane aj pri referendumovej kampani existujú subjekty, ktoré sa síce nesnažia získať volenú funkciu (v referende sa totiž žiadna neobsadzuje), no snažia sa prostredníctvom rôznych foriem agitácie presvedčiť oprávnených občanov aby v referende hlasovali určitým spôsobom. Tieto subjekty, tak ako ich ciele, môžu byť rôzne. Aj na prípad kampane pred referendum je teda aplikovateľné konštatovanie Ústavného súdu týkajúce sa pôvodne volebnej kampane, podľa ktorého volebná kampaň, a teda aj kampaň pred referendum, predstavuje proces názorových a programových stretov, ktorej cieľom je získanie čo možno najväčšej voličskej podpory, v prípade referenda podpory pre hlasovanie „áno“ alebo pre hlasovanie „nie“.¹⁸⁷ Podobnosť volebnej kampane a kampane pred referendum je teda zrejmá. Vzhľadom na túto podobnosť možno legitímne očakávať, že aj vo vzťahu k referendumovej kampani budú existovať, resp. by existovať mali, podobné obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie ako sú tie, ktoré sme si priblížili v časti venovanej ich obmedzeniam vo volebnej kampani.

To, že právna úprava kampane pred referendum, vrátane obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie počas nej, by mala byť rovnaká či porovnateľná ako v prípade volebnej kampane naznačuje aj prepojenie volebného kódexu a zákona o volebnej kampani, berúc do úvahy najmä ich prvé ustanovenia (§ 1) venované predmetu úpravy. Paragraf 1 zákona o volebnej kampani určuje, že *„tento zákon upravuje podmienky vedenia a financovania*

¹⁸⁷ Porovnaj uznesenie Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 105/07 z 27. júna 2007.

volebnej kampane pre voľby podľa osobitného predpisu“. Týmto osobitným predpisom je v zmysle odkazu pripojenému k citovanému ustanoveniu práve volebný kódex. Ten vo svojom prvom paragrafe zas uvádza, že upravuje podmienky výkonu volebného práva a organizáciu jednotlivých druhov volieb, ako aj spôsob vykonania referenda vyhláseného podľa čl. 93 až 99 Ústavy. Výpočet jednotlivých druhov volieb zakončený referendum uzatvára legislatívna skratka „ďalej len „voľby“. Volebný kódex teda považuje pre účely právnej úpravy dotknutých otázok za „voľby“ aj referendum podľa č. 93 až 99 Ústavy, čiže referendum, ktoré je predmetom záujmu tohto príspevku. V spojení s ustanovením § 1 zákona o volebnej kampani, ktoré jednoznačne pri výklade pojmu voľby odkazuje na volebný kódex, tak možno dospieť k záveru, že zákon o volebnej kampani by sa mal vzťahovať aj na kampaň pred referendum. Mal by teda upravovať nielen podmienky vedenia a financovania volebnej kampane *stricto sensu*, ale aj podmienky vedenia a financovania referendumovej kampane. V prípade akceptácie uvedeného záveru by malo rovnako platiť to, že obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie vyplývajúce zo zákona o volebnej kampani, ktorým sme sa už v príspevku venovali, by sa mali vzťahovať aj na kampaň pred referendum.

Záver o aplikovateľnosti zákona o volebnej kampani aj na kampaň pred referendum by bolo možné vyvodiť aj z dôvodovej správy k návrhu zákona o volebnej kampani¹⁸⁸ aj keď je pravdou, že nie úplne jednoznačne. Dôvodová správa síce konštatuje, že cieľom zákona je komplexne upraviť problematiku volebnej kampane, ktorá bola dovtedy upravená v samostatných zákonoch upravujúcich voľby a referendum, no vo svojich ďalších častiach pojem „referendum“ vôbec nespomína. Rovnako je to aj v prípade osobitného odôvodnenia k ustanoveniu § 1, ktoré *expressis verbis* hovorí len o kampani „pre všetky druhy volieb konané v Slovenskej republike“. Načrtnutú hypotézu by bolo možné podporiť aj argumentom berúcim do úvahy skutočnosť, že zákon o volebnej kampani bol prijatý spolu s volebným kódexom, ktorý derogoval všetky predchádzajúce volebné zákony vrátane zákona o spôsobe vykonania referenda.¹⁸⁹ Derogoval tak i predpis, ktorý upravoval aj kampaň pred referendum.¹⁹⁰ V prípade opačného záveru, čiže neaplikovateľnosti zákona o volebnej kampani na kampaň pred

¹⁸⁸ Porovnaj všeobecnú časť dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov; parlamentná tlač č. 660; VI. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky (2012 – 2016).

¹⁸⁹ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení neskorších predpisov.

¹⁹⁰ Porovnaj § 222 bod 2 volebného kódexu. Zákon o spôsobe vykonania referenda v znení účinnom k okamihu jeho derogácie upravoval niekoľko foriem obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie v rámci kampane pred referendum. Porovnaj § 17 citovaného zákona.

referendum, by v právnom poriadku vznikla neželaná medzera, keďže by derogovaná právna úprava referendumovej kampane nebola nahradená žiadnou novou úpravou.

Ak sa však pokúsime predostretú hypotézu verifikovať bližším skúmaním jednotlivých ustanovení zákona o volebnej kampani, resp. obmedzení slobody prejavu a práva na informácie v nich obsiahnutých, dospejeme skôr k negácii našej hypotézy. Zákon o volebnej kampani totiž slovo „referendum“ v žiadnej súvislosti nespomína. Navyše, praktická aplikácia jednotlivých inštitútov zákona o volebnej kampani, resp. jeho inštitútov obmedzujúcich slobodu prejavu a práva na informácie, je viac než problematická. Ustanovenia zákona o volebnej kampani sú totiž „šité“ spravidla vždy vo vzťahu ku konkrétnym druhom volieb. Ako príklad možno uviesť ustanovenia limitujúce náklady, ktoré je možné vynaložiť na financovanie kampane. Všetky tieto ustanovenia totiž uvádzajú konkrétny druh volieb, na ktoré sú aplikovateľné. Referendum sa medzi nimi nespomína. Do úvahy prichádza snáď len aplikácia ustanovení obmedzujúcich zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov a volebných ankiet, no aj to za cenu extenzívneho výkladu pojmu „volebný prieskum“, resp. pojmu „volebné preferencie voličov“.¹⁹¹

Neaplikovateľnosť zákona o volebnej kampani a teda aj obmedzení slobody prejavu a práva na informácie, ktoré obsahuje vo vzťahu k referendu podľa piatej hlavy Ústavy napokon v rámci svojej rozhodovacej činnosti potvrdila aj Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán. Na otázky jednej z politických strán jednoznačne odpovedala, že zákon o volebnej kampani sa na vedenie kampane pred referendom nevzťahuje. Predmetné uznesenie však neobsahuje odôvodnenie.¹⁹²

Znamená však nemožnosť aplikácie zákonnej úpravy volebnej kampane aj na kampaň pred referendom to, že sloboda prejavu a právo na informácie sú v referendumovej kampani neobmedzené? Domnievame sa, že odpoveď je záporná. Všetky obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie, ktoré vo vzťahu k volebnej kampani a teoreticky aj kampani pred referendom zákon o volebnej kampani predpokladá, totiž možno označiť za osobitné obmedzenia vzťahujúce sa výlučne na kampaň. Avšak v právnom poriadku Slovenskej republiky možno nájsť aj iné obmedzenia skúmaných práv, ktoré síce *a priori* nepredstavujú obmedzenia v kampani pred referendom (resp. vo volebnej kampani), no ich aplikácia

¹⁹¹ Pre podrobnejšiu argumentáciu týkajúcu sa aplikácie jednotlivých ustanovení zákona o volebnej kampani na kampaň pred referendom pozri DOMIN, M.: Referendum a kampaň pred referendom. In *Bratislavské právnické fórum 2015*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 1044 – 1049, prípadne aj DOMIN., M.: *Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 23 – 29.

¹⁹² Porovnaj uznesenie Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovanie politických strán č. 30/4/1 zo 14. mája 2018.

prichádza do úvahy aj v takejto kampani. Takéto obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie preto môžeme označiť za ich všeobecné obmedzenia.

Jedným z príkladov všeobecných obmedzení slobody prejavu, ktorých uplatnenie je predstaviteľné aj v kampani pred referendum, je zákonná úprava niektorých trestných činov, ktorých skutková podstata v podstate predstavuje niektorú z foriem realizácie slobody prejavu, čiže šírenie názorov slovom, písmom, tlačou, obrazom či iným spôsobom. Ani počas kampane pred referendum subjekty, ktoré túto vedú, totiž nemôžu šíriť akékoľvek svoje názory. Ako príklad trestných činov, ktoré predstavujú obmedzenie slobody prejavu aj vo vzťahu k referendum kampani, najmä so zreteľom na objektívnu stránku ich skutkovej podstaty, možno uviesť šírenie poplašnej správy (§ 361); ohováranie (§ 373); založenie, podpora a propagácia hnutia smerujúceho k potlačeniu základných práv a slobôd (§ 421) či hanobenie národa, rasy a presvedčenia (§ 423 Trestného zákona¹⁹³). Uvažovať možno snád' aj nad aplikáciou trestného činu marenia prípravy a priebehu volieb a referenda (§ 351 Trestného zákona), a to konkrétne v prípade, ak by prejav subjektu vedúceho kampaň spočíval v prejave, ktorého snahou by bolo občanom ľst'ou zabrániť vo výkone práva hlasovať v referende. Podobne možno nahliadať aj na právnu úpravu správnych deliktov, osobitne priestupkov. Obmedzením slobody prejavu aj v kampani pred referendum môžu byť napríklad niektoré priestupky proti verejnému poriadku (§ 47), priestupky extrémizmu (§ 47a) či priestupky proti občianskemu spolunažívaniu (§ 49 zákona o priestupkoch¹⁹⁴).

V rámci kategórie všeobecných obmedzení slobody prejavu a práva na informácie, ktorých aplikácia by sa dala predstaviť aj v súvislosti s kampaňou pred referendum, možno spomenúť aj všeobecný zákaz vysielania politickej propagácie, ktorý je predmetom mediálneho zákona.¹⁹⁵ Citovaný zákon politickú propagáciu totiž definuje aj ako verejné oznámenie určené na popularizáciu názvu, značky alebo hesiel politických strán. Primárnym účelom kampane pred referendum síce zrejme nebude propagácia politickej strany ako takej, no vylúčiť to nemožno. Naopak, prax svedčí skôr v prospech opaku.¹⁹⁶ Keďže osobitná právna úprava vysielania politickej propagácie v rámci referendum kampane neexistuje, a keďže sme dospeli

¹⁹³ Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.

¹⁹⁴ Zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

¹⁹⁵ Zákon č. 264/2022 Z. z. o mediálnych službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o mediálnych službách) v znení neskorších predpisov.

¹⁹⁶ Ako príklad možno uviesť kampaň pred referendum konaným v roku 2010, ktorú viedla (predovšetkým) politická strana *Sloboda a solidarita* a v prípade ktorej bolo možné identifikovať skutočnosti svedčiacie v prospech záveru, že referendum a kampaň pred ním boli do istej miery propagáciou dotknutej politickej strany. Pre podrobnosti pozri napr. HUDÁČKOVÁ, S. – EIBL, O.: Slovenské referendum 2010: stručný komentár k výsledkom hlasovania. In *Stredoevropské politické studie*, 2011, č. 1, s. 47 – 64. Dostupné na: <<https://journals.muni.cz/cepsr/article/view/4541/3621>>.

k záveru, že tá obsiahnutá v zákone o volebnej kampani je neaplikovateľná, *de lege lata* zrejme nebude možné v rámci kampane pred referendum vysielat' politickú propagáciu, prinajmenšom v prípade, ak by jej obsah napĺňal vyššie uvedenú časť definície pojmu „politická propagácia“ v zmysle mediálneho zákona.

A napokon, sloboda prejavu je obmedzená aj v rovine súkromného práva, a to v prospech ochrany osobnosti, resp. ochrany osobnostných práv. Ani v rámci kampane pred referendum totiž nie je vylúčené, že subjekt túto kampaň vedúci by šírením svojich názorov mohol zasiahnuť do osobnostných práv iných osôb. Právnym základom pre obmedzenie slobody prejavu v prospech ochrany osobnostných práv pritom nie je len Občiansky zákonník,¹⁹⁷ ale aj priamo čl. 19 Ústavy.

4 Sloboda prejavu a kampaň pred referendum *de lege ferenda*¹⁹⁸

V predchádzajúcej časti príspevku sme dospeli k záveru, že hoci kampaň pred referendum v praxi na Slovensku prebieha a je vecne podobná volebnej kampani, obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie predpokladané v zákone o volebnej kampani vo vzťahu k referendovej kampani aplikovať možné nie je. Keďže osobitná zákonná úprava kampane pred referendum chýba, *de lege lata* je tak sloboda prejavu v rámci kampane pred referendum obmedzená len všeobecnými pravidlami, ktoré neboli primárne cielené na kampaň, ako sú napríklad skutkové podstaty niektorých trestných činov a priestupkov, úprava vysielania v mediálnom zákone či ochrana osobnostných práv. V nasledujúcej časti príspevku sa zamyslíme nad tým či je takéto obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie v rámci referendovej kampane dostatočné a ak nie, aké ďalšie ich obmedzenia by právny poriadok mal obsahovať.

Ak akceptujeme, že sloboda prejavu by nemala byť absolútna, a to ani v rámci volebnej kampane, logickým dôsledkom by malo byť akceptovanie rovnakého prístupu aj vo vzťahu ku kampani pred referendum. Ako sme už naznačili v predchádzajúcej časti príspevku aj v rámci referendovej kampane môžeme hovoriť o procese názorových stretov, čiže v podstate o súťaži rôznych politických síl. V tejto súvislosti pripomíname čl. 31 Ústavy vyjadrujúci práve princíp slobodnej súťaže politických síl ako jeden z nosných princípov normotvorby, interpretácie

¹⁹⁷ Pre podrobnosti pozri § 11 a nasl. zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov.

¹⁹⁸ Niektoré pasáže tejto časti príspevku sú prebraté zo staršieho diela autora venovaného právnej úprave kampane pred referendum. Porovnaj DOMIN, M.: Referendum a kampaň pred referendum. In *Bratislavské právnické fórum 2015*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 1041 – 1052.

i aplikácie právnej úpravy v oblasti politických práv a slobôd.¹⁹⁹ „*Ústavou chránená slobodná súťaž politických síl nepredpokladá iba politickú súťaž medzi jednotlivými politickými stranami, ale zahrňuje dokonca politickú súťaž vnútri jednotlivých politických strán (...)*“²⁰⁰ A môžeme ísť ešte ďalej. Takáto súťaž je prítomná aj v prípade referenda, a to medzi politickými silami podporujúcimi „áno“ a tými, ktoré podporujú referendové „nie“, prípadne politickými silami, ktoré sú proti účasti na hlasovaní.

Tou najdôležitejšou arénou, v ktorej súťaž politických síl chránená čl. 31 Ústavy prebieha, sú nepochybne voľby. Aby sme však skutočne mohli hovoriť o slobodnej súťaži je nevyhnutné aby zákonodarca upravil pravidlá tejto súťaže, čiže pravidlá volebnej kampane. Pravidlá je následne dôležité i rešpektovať, pretože „(...) rovnako ako je nekalá súťaž škodlivá pre trh, tak i nekorrektná volebná kampaň pôsobí deštruktívne na politický život.“²⁰¹ Rovnaký predpoklad platí aj v prípade referenda a kampane pred referendumom. O slobodnej politickej súťaži v prípade referenda tak môžeme hovoriť jedine vtedy, pokiaľ sú vopred dané pravidlá kampane prebiehajúcej pred samotným hlasovaním, najmä pravidlá toho, aký spôsobom je možné vyjadrovať názory a šíriť informácie smerujúce k získaniu hlasujúcich pre jednu alebo druhú z možností zodpovedania otázky položenej v referende, prípadne pre samotnú účasť na hlasovaní. Ak by kampaň pred referendumom mala zostať úplne bez regulácie, v dôsledku „nekalého“ šírenia názorov a informácií v rámci nej, ktoré by nebolo možné právne postihnúť, mohlo by dôjsť k zásadnému skresleniu výsledkov referenda spočívajúcim v tom, že hlasujúci by mohli prijať také rozhodnutie, ktoré by vlastne ani nezodpovedalo ich skutočnej vôli, keďže by nebolo založené na relevantných informáciách.²⁰²

Vzhľadom na uvedené argumenty je viac než len vhodné aby (podrobnejšia) zákonná úprava kampane pred referendumom existovala. Na úpravu referendovej kampane v rovne *de lege ferenda* je pritom možné nazerať tak z formálneho, ako aj z materiálneho hľadiska.

Z formálneho hľadiska otázka znie, či by mala byť úprava kampane pred referendumom obsahnutá v osobitnom zákone alebo či by mala byť súčasťou zákona o volebnej kampani. Obe

¹⁹⁹ „Zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti“.

²⁰⁰ OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Žilina: Eurokódex, 2011, s. 295.

²⁰¹ KRZYŽANKOVÁ, K.: Volební kampaň. Problém férovosti a korektnosti volební kampane z pohľadu politiky a práva. In ANTOŠ, M. – WINTR, J. (eds.): *Volební systémy a volební právo – české cesty v kontextu zahraničných modelů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, s. 185 – 186.

²⁰² Ako príklad možno uviesť referendum o vystúpení Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska z Európskej únie, ktoré sa konalo v roku 2016. Jedna z hlavných kritik kampane, ktorá tomuto referendumu predchádzala, totiž smerovala k veľkému množstvu zavádzajúcich alebo nepravdivých tvrdení, ktoré v kampani mali zaznieť. Pozri napr. *Final Say: The Misinformation that was told about Brexit during and after the referendum*. [online] 28. júl 2018 [cit. 2023-08-04]. Dostupné na: <<https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/final-say-brexit-referendum-lies-boris-johnson-leave-campaign-remain-a8466751.html>>.

riešenia sú v zásade prijateľné, keďže v prípade oboch sa dajú nájsť určité výhody. Keďže však referendum je predmetom úpravy volebného kódexu²⁰³ a keďže zákon o volebnej kampani komplexne upravuje vedenie a financovanie volebnej kampane vo vzťahu ku všetkým druhom volieb upraveným vo volebnom kódexe (okrem referenda²⁰⁴) dá sa skôr prikloniť k tomu, aby bola úprava kampane pred referendum včlenená práve do zákona o volebnej kampani.

Pokiaľ ide o materiálne hľadisko, čiže o obsah zákonnej úpravy kampane pred referendum, v prvom rade by bolo žiadúce to, aby legálna definícia volebnej kampane, ktorá je predmetom § 2 ods. 1 zákona o volebnej kampani, reflektovala aj osobitosti referendovej kampane, prípadne aby bol zákon o volebnej kampani doplnený o novú definíciu viažucu sa len na referendovú kampaň.

Ďalej by obsahom mali byť prinajmenšom tie obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie, ktoré zákon o volebnej kampani v súčasnosti pozná vo vzťahu k volebnej kampani. Tie sa totiž vo všeobecnosti ukázali ako funkčné, aj keď, isteže, aj tu existuje veľký priestor na skvalitňovanie právnej úpravy. V skratke, *de lege ferenda* by súčasťou úpravy kampane pred referendum malo byť najmä (1) určenie subjektov, ktoré môžu kampaň pred referendum viesť. Podobne ako vo voľbách, aj pri referende „ide o veľa“, napríklad ak sa v ňom hlasuje o zmene Ústavy, takže nie je žiadúce, aby rozhodovanie občanov Slovenskej republiky ovplyvňovali subjekty, ktoré by prostredníctvom vplyvania na rozhodovanie voličov sledovali vlastné záujmy. Z referendovej kampane by napríklad mohli byť vylúčené subjekty zo zahraničia. Súčasťou zákonnej úpravy kampane pred referendum by taktiež mala byť aj (2) úprava podrobností o jednotlivých spôsoboch vedenia kampane, resp. aspoň o vybraných z nich, čím by sa sledovalo to, aby hlasujúci neboli pri formovaní svojho rozhodnutia ovplyvňovaní, zjednodušene povedané „nekalým“ spôsobom, prípadne aby vždy vedeli, kto im určitú informáciu či názor v rámci kampane prezentuje. V rámci úvah *de lege ferenda* by sa opomenúť nemalo zrejme ani (3) vylúčenie vedenia kampane v čase tzv. moratória, (4.1) vylúčenie zverejňovania výsledkov prieskumov týkajúcich účasti na referende a odpovede na položenú otázku, a (4.2) vylúčenie šírenia informácií v prospech alebo v neprospech hlasovania za určitú odpoveď na referendovú otázku v čase krátko pred začiatkom hlasovania. Cieľom týchto obmedzení slobody prejavu a práva na informácie by bolo najmä to, aby občania nerozhodovali

²⁰³ Predmetom legitímnej kritiky môže byť aj samotná skutočnosť, že zákonná úprava organizácie a priebehu referenda, čiže nástroja priamej demokracie, je upravená v jednom zákone spoločne s voľbami, čiže prostriedkom nepriamej, reprezentatívnej demokracie. Takéto úvahy však už prekračujú zámer tohto príspevku.

²⁰⁴ Zákon o volebnej kampani neupravuje ani kampaň pred ľudovým hlasovaním o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky, ktoré je rovnako predmetom volebného kódexu. K tomu pozri DOMIN., M.: *Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 29.

o hlasovaní, prípadne vôbec o ich účasti na referende, na poslednú chvíľu a mohli v relatívnom pokoji zvážiť všetky argumenty, prípadne aby sa nerozhodovali na základe informácií či názorov, na ktoré by už iné subjekty vedúce kampaň nemohli objektívne reagovať.²⁰⁵ A napokon, ako súčasť budúcej zákonnej úpravy kampane pred referendum by sa malo zvážiť aj (5) obmedzenie nákladov, ktoré môžu subjekty vedúce referendum kampaň na financovanie svojej kampane vynaložiť. Takéto obmedzenie slobody prejavu by sledovalo, podobne ako je to v prípade volebnej kampane to, aby rozhodnutie hlasujúcich nebolo len dôsledkom toho, že dotknutá odpoveď na referendum otázku mala za sebou lepšie finančne situovaný kampaňujúci subjekt.

Samozrejme, osobitná pozornosť by mala byť venovaná aj efektívnosti či vymožitelnosti budúcej zákonnej úpravy kampane pred referendum. Avšak ak žiadna úprava nie je, o jej efektívnosti ani vymožitelnosti sa vôbec nedá diskutovať. Taktiež by sa dalo uvažovať aj o ďalších obmedzeniach. Tie, ako aj všetky, ktoré boli výslovne spomenuté, by však mali byť len v rozsahu nevyhnutnom na zabezpečenie slobodnej súťaže politických síl v rámci referendum kampane. Nemali by ísť nad rámec toho, čo je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosti štátu, verejného poriadku, verejného zdravia či mravnosti.

5 Záver

Sloboda prejavu, vrátane jej „súrodencia“ práva na informácie, nepochybne predstavujú jedny z najvýznamnejších politických práv a slobôd, a to nielen v podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky. Podobne ako iné základné práva a slobody ani sloboda prejavu a právo na informácie však nemajú absolútnu povahu. Je ich preto možné, za splnenia určitých podmienok, ústavne akceptovaným spôsobom obmedziť.

Obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie sú prítomné aj v zákonnej úprave volebnej kampane, dokonca možno tvrdiť, že tvoria jej podstatu. Volebnej kampani *stricto sensu* je z vecného hľadiska podobá kampaň prebiehajúca pred referendum, vrátane referenda podľa piatej hlavy Ústavy. Cieľom tohto príspevku preto bolo priblížiť obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie vo vzťahu ku kampani pred referendum, a to nielen v rovine *de lege lata*, ale aj v rovine *de lege ferenda*. Príspevok sa tak zameriaval nielen na identifikáciu existujúcich obmedzení v referendum kampani, ale aj na načrtnutie ďalších vhodných obmedzení, ktoré by mali byť upravené v budúcnosti.

²⁰⁵ Podobným spôsobom vymedzil Ústavný súd účel volebného moratória *stricto sensu*. Porovnaj uznesenie Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 38/2014 z 18. februára 2015.

Na predchádzajúcich riadkoch sme zistili, že osobitná zákonná úprava obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie v rámci kampane pred referendum absentuje. Je to dôsledkom skutočnosti, že zákon o volebnej kampani, ktorý upravuje vedenie a financovanie volebnej kampane *stricto sensu*, vrátane obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie v nej, nie je na kampaň pred referendum aplikovateľný, a to aj napriek istým indiciám, ktoré nám poskytuje systematický výklad úvodných ustanovení zákona o volebnej kampani a volebného kódexu. Ani tento záver však neznamená, že by sloboda prejavu bola v čase referendumovej kampane úplne neobmedzená. Naopak, aj na realizáciu slobody prejavu v čase agitácie pred hlasovaním v referende je možné aplikovať jej všeobecné obmedzenia v rôznych právnych predpisoch, napríklad obmedzenia dané skutkovými podstatami určitých trestných činov či priestupkov, obmedzenia vyplývajúce z pravidiel vysielania či obmedzenia vyplývajúce z ochrany osobnostných práv.

Aj napriek konštatovaniu, že sloboda prejavu nie je *de lege lata* ani v čase referendumovej kampane úplne neobmedzená, máme za to, že súčasná zákonná úprava nie je dostatočná. Hoci sa dá súhlasiť s konštatovaním, že sloboda prejavu je prostriedkom hľadania pravdy a chráni demokraciu,²⁰⁶ jej obmedzenie, v záujme zachovania slobodnej súťaže politických síl, ktorá prebieha aj v rámci kampane pred referendum, a ktorá má byť v zmysle čl. 31 Ústavy chránená zákonnou úpravou všetkých politických práv, by malo byť komplexnejšie. *De lege ferenda* sa preto dá uvažovať o podrobnejšej zákonnej úprave kampane pred referendum, ktorá by zahŕňala aj inštitúty ústavným spôsobom obmedzujúce slobodu prejavu a právo na informácie. Inšpirujúc sa zákonnou úpravou volebnej kampane by malo ísť najmä o určenie subjektov, ktoré môžu kampaň pred referendum viesť; úpravu podrobností o jednotlivých spôsoboch vedenia referendumovej kampane; vylúčenie vedenia kampane v čase tzv. volebného moratória; vylúčenie zverejňovania výsledkov prieskumov týkajúcich sa účasti na referende a odpovede na položenú otázku a vylúčenie šírenia informácií v prospech alebo v neprospech hlasovania za určitú odpoveď na referendumovú otázku v čase krátko pred začiatkom hlasovania, a o obmedzenie nákladov, ktoré môžu subjekty vedúce kampaň pred referendum na financovanie svojej kampane vynaložiť. Isteže, uvažovať možno aj o ďalších inštitútoch, ktoré by zákonná úprava kampane pred referendum mohla obsahovať.

Cieľom tohto príspevku nebolo poskytnúť definitívne riešenia budúcej zákonnej úpravy kampane pred referendum. Keďže odborná diskusia o tomto aspekte právnej úpravy referenda

²⁰⁶ KROŠLÁK, D. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 323.

podľa piatej hlavy Ústavy v slovenskej spisbe doposiaľ absentuje, naším zámerom bolo najmä pokúsiť sa túto diskusiu „naštartovať“.

Použitá literatúra:

BALOG, B.: Právo na informácie vo volebnej kampani. In MAJERČÁK, T. (ed.): *Sloboda prejavu a jej limity – IV. ústavné dni*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2016, s. 113 – 123.

BARTOŇ, M.: Sloboda prejavu. In KLÍMA, K. a kol.: *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, 2007, s. 633 – 641.

DOMIN, M.: Zákonná úprava kampane ako jedna z možností zefektívnenia priamej demokracie na obecnej úrovni. In TRELLOVÁ, L. – MÁČAJ, L. (eds.): *Ako zefektívniť priamu účasť obyvateľov na miestnej samospráve v podmienkach inteligentných miest a obcí*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021, s. 24 – 30.

DOMIN, M.: *Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019.

DOMIN, M.: Referendum a kampaň pred referendom. In *Bratislavské právnické fórum 2015*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 1041 – 1052.

DOSTÁL, M.: *Dějiny Nejvyššího soudu Spojených států. Legendární soudci, významné případy a právní doktríny*. Praha: Ústav státu a práva AV, 2020.

Final Say: The Misinformation that was told about Brexit during and after the referendum. [online] 28. júl 2018 [cit. 2023-08-04]. Dostupné na: <<https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/final-say-brexit-referendum-lies-boris-johnson-leave-campaign-remain-a8466751.html>>.

HUDÁČKOVÁ, S. – EIBL, O.: Slovenské referendum 2010: stručný komentár k výsledkom hlasovania. In *Stródoevropské politické studie*, 2011, č. 1, s. 47 – 64. Dostupné na: <<https://journals.muni.cz/cepsr/article/view/4541/3621>>.

KROŠLÁK, D. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016.

KRUNKOVÁ, A.: Článok 26. In OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 366 – 407.

KRZYŹANKOVÁ, K.: Volební kampaň. Problém férovosti a korektnosti volební kampane z pohledu politologie a práva. In ANTOŠ, M. – WINTR, J. (eds.): *Volební systémy a volební právo – české cesty v kontextu zahraničných modelů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, s. 182 – 193.

MAJERČÁK, T.: Obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie v zákone o volebnej kampani. In MAJERČÁK, T. (ed.): *Sloboda prejavu a jej limity – IV. ústavné dni*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2016, s. 124 – 138.

MOLEK, P.: *Politické práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014.

OROSZ, L.: Sloboda prejavu vo volebnej kampani. In MAJERČÁK, T. (ed.): *Sloboda prejavu a jej limity – IV. ústavné dni*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2016, s. 101 – 112.

OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Žilina: Eurokódex, 2011.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Marek Domin, PhD.

marek.domin@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6

810 00 Bratislava, Slovenská republika

Výzvy a limity súdnej ochrany práva na informácie v kontexte oznámení verejných funkcionárov

Mgr. Vincent Bujňák, PhD.

Abstract:

Constitutional Act No. 357/2004 Coll. on the Protection of Public Interest imposes on public officials the obligation to file two types of declarations. The first one is the declaration of offices, employment positions, activities and assets, which every public official submits. The second is the declaration following departure from public office, which is only made by selected public officials. The constitutional framework explicitly foresees disclosure of only selected data from the declaration of offices, employment positions, activities and assets. At the same time, the wording of the constitutional act is in many cases ambiguous. This ambiguity may have negative consequences in the application practice when exercising the right to information. The aim of this paper is to examine to what extent the courts can remove the ambiguity of constitutional norms using an interpretation based on the meaning and purpose of the constitutional act and to consequently find the limits of this approach.

Abstrakt:

Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu ukladá verejným funkcionárom povinnosť podávať dva druhy oznámení. Tým prvým je oznámenie funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov, ktoré podáva každý verejný funkcionár. Druhým je oznámenie po skončení výkonu verejnej funkcie, pričom toto oznámenie podávajú len vybraní verejní funkcionári. Ústavná úprava explicitne predpokladá sprístupňovanie iba pri vybraných údajoch z oznámení funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov. Znenie ústavného zákona je zároveň v mnohých prípadoch nejednoznačné. Táto nejednoznačnosť môže mať v aplikačnej praxi negatívne dopady pri uplatňovaní práva na informácie. Cieľom príspevku je preskúmať do akej miery môžu všeobecné súdy odstrániť nejednoznačnosť ústavných noriem s využitím výkladu založeného na zmysle a účele ústavného zákona, a kde sa následne nachádzajú limity tohto prístupu.

Keywords:

right to information, public officials, asset declarations, financial disclosure

Kľúčové slová:

právo na informácie, verejní funkcionári, oznámenia majetkových pomerov, zverejňovanie príjmov

Úvod

História poskytuje množstvo príkladov pre tézu, že každá moc, aj demokratická, korumpuje, a čím menej je kontrolovaná, tým väčšie je nebezpečenstvo jej zneužitia.²⁰⁷ V ústavnom systéme demokratického štátu je preto nevyhnutnou existencia právnej úpravy, ktorá bude umožňovať kontrolu činnosti verejných funkcionárov, a to nielen cez špecializované orgány verejnej moci, ale aj prostredníctvom verejnej kontroly. Tá je bezprostredne spojená so slobodou prejavu a právom na informácie. Základné právo na informácie slúži vo svojej podstate aj ako prekážka pre zneužívanie moci zo strany osôb podieľajúcich sa na jej výkone. Účinná kontrola verejnej moci nie je skutočná (efektívna) bez možnosti prijímať informácie vzťahujúce sa na jednotlivé osoby, ktoré túto moc vykonávajú.²⁰⁸ Ako ale uviedol Ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 2/04, kým sloboda prejavu je inštitútom ústavného práva, ktorý nepotrebuje konkretizáciu obyčajným zákonom (zákony sa vyžadujú len na jej obmedzenie), právo na informácie potrebuje konkretizáciu formou *lex specialis*.²⁰⁹ V tejto súvislosti má v ústavnom systéme významné postavenie ústavná úprava ochrany verejného záujmu, nachádzajúca sa v ústavnom zákone č. 357/2004 Z. z. Táto ústavná úprava vytvorila v rámci kontrolných mechanizmov vzťahujúcich sa na verejných funkcionárov povinnosť podávať osobitné oznámenia, ktoré sa predkladajú dohľadovým orgánom v závislosti od vykonávanej funkcie.

Prvé právne úpravy prijaté po roku 1989 verejnú kontrolu predpokladali len vo veľmi obmedzenom rozsahu. Zákon č. 314/1992 Zb. o niektorých opatreniach súvisiacich s ochranou verejného záujmu ukladal v § 3 poslancom Slovenskej národnej rady a členom vlády Slovenskej republiky oznamovaciu povinnosť v nadväznosti na výkon podnikateľskej alebo inej zárobkovej činnosti, ako aj na členstvo v riadiacich alebo kontrolných orgánoch právnických osôb vykonávajúcich podnikateľskú činnosť. O spôsobe zverejnenia oznámení mala rozhodovať Slovenská národná rada. Poslanci a členovia vlády boli na jednej strane povinní odovzdať Kancelárii Slovenskej národnej rady druhopis daňového priznania, do

²⁰⁷ Bod 67 z odôvodnenia rozsudku Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 8 As 55/2012 z 22. októbra 2014.

²⁰⁸ Nález sp. zn. PL. ÚS 1/09 z 19. januára 2011.

²⁰⁹ Citované podľa OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I.* Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021, s. 334.

ktorého malo byť možné nahliadnuť. Na druhej strane ale nebolo zrejmé, či sa možnosť nahliadnutia vzťahuje iba na členov Predsedníctva Slovenskej národnej rady ako prijímajúceho orgánu alebo aj na verejnosť. Podľa niektorých autorov zákon č. 314/1992 Zb. síce formálne platil, ale v skutočnosti v praxi nebol aplikovaný.²¹⁰ Adekvátny priestor pre verejnú kontrolu nevytvoril ani ústavný zákon č. 119/1995 Z. z. o zamedzení rozporu záujmov pri výkone funkcií ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov, ktorý zákon č. 314/1992 Zb. nahradil. Podľa jeho čl. 8 ods. 1 sa údaje o deklarovaných majetkových pomeroch oznamovali predsedovi Národnej rady, pričom odovzdané oznámenia sa uschovávali na Výbore Národnej rady pre nezlučiteľnosť funkcií štátnych funkcionárov.

Zlomovým dátumom bol 1. október 2004, t. j. deň nadobudnutia účinnosti ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. Ústavodarca v ňom stanovil povinnosť predkladať oznámenia funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov (čl. 7) a pre vybraných verejných funkcionárov tiež oznámenia po skončení výkonu verejnej funkcie (čl. 8). Dohľadovým orgánom bola zase uložená povinnosť poskytnúť informácie o oznámeniach podľa čl. 7 každej osobe spôsobom a v rozsahu ustanovenom zákonom o slobodnom prístupe k informáciám. Oznámenia podané v zmysle čl. 7 mal *ex officio* zverejňovať parlamentný výbor na internetovej stránke Národnej rady. Ústavodarca zdôraznil, že vzhľadom na verejný výkon funkcií je možné vyvodiť oprávnenie verejnosti disponovať o osobách vykonávajúcich tieto funkcie aj informáciami, ktoré majú vo vzťahu k iným fyzickým osobám súkromný charakter.²¹¹ Režim *ex officio* zverejňovania bol po nadobudnutí účinnosti ústavného zákona č. 545/2005 Z. z. rozšírený tiež na vyššie územné celky a verejné vysoké školy. Napokon prijal ústavodarca v roku 2019 tri novely ústavného zákona (č. 66/2019 Z. z., č. 232/2019 Z. z. a č. 469/2019 Z. z.),²¹² z ktorých prvé dve podstatne upravili aj sprístupňovanie informácií z oznámení verejných funkcionárov. Ako ale bude vysvetlené ďalej, ústavný zákon v novelizovanom znení nielenže neodstránil, ale dokonca vytvoril priestor pre striktný jazykový výklad ústavnej úpravy, ktorý môže pri konkrétnych prípadoch znemožniť prístup k informáciám a znižovať už dosiahnutý štandard verejnej kontroly.²¹³

²¹⁰ RONČÁK, I. – ŠPÁNIK, V.: Zákon o ochrane verejného záujmu v samospráve. In *Nadácia otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation*, 2013, s. 6.

²¹¹ Osobitná časť dôvodovej správy k čl. 7, parlamentná tlač 547 (III. volebné obdobie). Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=3&ID=547>.

²¹² Všetky tieto ústavné zákony nadobudli účinnosť 1. januára 2020, pričom ústavný zákon č. 469/2019 Z. z. bol schvaľovaný v skrátenom legislatívnom konaní. K žiadnemu z nich neprebehlo štandardné medzirezortné pripomienkové konanie, lebo ich predkladateľmi boli buď poslanci Národnej rady alebo výbor pre nezlučiteľnosť funkcií.

²¹³ Ku komplexnému uchopeniu problematiky pozri OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok III*. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2023, s. 260 - 310.

1. Obmedzenie práva na ochranu súkromia v záujme práva na informácie

Ešte pred samotnou analýzou novelizovaných častí ústavného zákona je vhodné zamerať sa na jadro celej problematiky. Pri relatívnych právach je kľúčovou otázkou hľadanie ich hraníc, resp. štruktúrovanie úvah o tom ako posudzovať či obmedzenie daného práva bude ešte ústavne súladné (prípadne v súlade s príslušnou medzinárodnou zmluvou).²¹⁴ Pri sprístupňovaní informácií z oznámení verejných funkcionárov dochádza ku kolízii medzi právom na informácie a právom na ochranu súkromia. Nie je prekvapujúce, že právom na ochranu súkromia argumentujú aj verejní funkcionári, a to napríklad v rámci preskúmania rozhodnutí vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov.²¹⁵ V tomto type konania však argumentácia právom na ochranu súkromia doposiaľ nikdy nebola akceptovaná. Keď verejný funkcionár v tomto konaní namietať nesúlady samotného ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. s Ústavou, Ústavný súd v odôvodnení uznesenia sp. zn. I. ÚS 338/2021 z 24. augusta 2021 konštatoval, že predmetom konania nie je a nemôže byť prieskum súladu právnych predpisov (ústavného zákona) s Ústavou.

Ako je ďalej známe, keď ústavodarca reagoval na nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019 ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z., v ktorom vylúčil možnosť súdneho prieskumu ústavných zákonov,²¹⁶ v konaní o súlade právnych predpisov dostal Ústavný súd možnosť odpovedať. K napadnutému čl. 125 ods. 4 druhej vete Ústavy sa Ústavný súd postavil s kompetenčným rešpektom, zároveň však s výhradou. Bez výnimočných okolností nemôže zdefinovať ako súčasť materiálneho jadra Ústavy svoju inštitucionálnu kontrolu nad Národnou radou v oblasti ústavnej normotvorby.²¹⁷ Definícia týchto výnimočných okolností je ponechaná Ústavnému súdu, no zo žiadneho doposiaľ publikovaného rozhodnutia týkajúceho sa ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. nevyplýva, že by ním mala byť práve niektorá jeho časť.

²¹⁴ BARTOŇ, M. a kol.: *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 86.

²¹⁵ Pozri napríklad uznesenie sp. zn. IV. ÚS 69/2012 z 2. februára 2012 („*Navrhovateľ dospel napokon k záveru, že „v danom prípade bolo rozhodnutím, ktoré sa riadilo doslovným textom zákona bez zohľadnenia ďalších okolností, intenzívne zasiahnuté do súkromia navrhovateľa. Verejný záujem má v danom prípade podľa názoru navrhovateľa nižšiu hodnotu ako je zásah do súkromnej sféry navrhovateľa, hlavne ak účel a cieľ zákona sa len veľmi okrajovo dotýka porušenia, ktorého sa mal navrhovateľ dopustiť.“*“) alebo uznesenie sp. zn. I. ÚS 473/2023 z 11. októbra 2023 („*Podľa názoru sťažovateľky nemožno ani ministerku, ktorá ju do funkcie menovala, „stotožňovať so štátom“*“). *Ide o široké poňatie pojmu štát zo strany výboru, ktoré porušuje princíp istoty a umožňuje nedôvodné zásahy do práva na ochranu osobných údajov a práva na súkromie.*“)

²¹⁶ Ku kritike pozri napríklad BRÖSTL, A. - GAJDOŠÍKOVÁ, E.: *Tvorba práva v období pandémie*. In OROSZ, L. - GRABOWSKA, S. - MAJERČÁK, T. (ed.): *Základné práva a slobody a ich ochrana v núdzovom stave a iných osobitných právnych režimoch – X. ústavné dni*. Košice: UPJŠ, 2022, s. 84 a 85.

²¹⁷ Uznesenie sp. zn. PL. ÚS 8/2022 z 25. mája 2022.

Pri zodpovedaní otázky primeranosti obmedzenia práva na ochranu súkromia možno podporne vychádzať najprv z nálezu Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 1/09 z 19. januára 2011. V danej veci bol predmetom konania o súlade právnych predpisov § 9 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Ten okrem iného stanovoval povinnosť osobe povinnosť sprístupniť na účely informovania verejnosti na žiadosť osobné údaje o fyzickej osobe, ktorá je verejným funkcionárom. Medzi sprístupňované údaje patrili aj údaje o mzde, plate alebo platových pomeroch a ďalších finančných náležitostiach priznaných za výkon funkcie alebo za výkon pracovnej činnosti ak boli uhrádzané zo štátneho alebo z iného verejného rozpočtu. Návrhu na vyslovenie nesúladu § 9 ods. 3 s referenčnými ústavnými normami nebolo vyhovené. Napadnutá zákonná úprava prešla testom proporcionality,²¹⁸ a Ústavný súd osobitne akcentoval verejný záujem na verejnej kontrole a transparentnosti nakladania s verejnými prostriedkami z hľadiska jeho zákonnosti a účelnosti, ako aj preventívne pôsobenie takejto kontroly.

Nemenej dôležitými sú závery Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Wypych proti Poľsku (č. sťažnosti 2428/05), ktorá sa bezprostredne týkala čl. 8 EDLP, t. j. práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života. Sťažovateľ Andrzej Wypych bol v poľských komunálnych voľbách, ktoré sa konali v októbri 2002, zvolený do mestského zastupiteľstva v meste Kwidzyń. Komunálni poslanci mali na základe novely zákona (nadobúdajúcej účinnosť v januári 2003) povinnosť sprístupniť verejnosti informácie o svojich finančných a majetkových pomeroch. Príslušné oznámenie podávali predsedovi zastupiteľstva, s čím bolo tiež spojené zverejnenie kľúčových údajov cez *Biuletyn Informacji Publicznej*. Verejnosť k nim mala prístup vďaka internetovému pripojeniu. Právna úprava počítala aj so sankciou za nedodržanie oznamovacej povinnosti v podobe straty nárokov na mesačné odmeny spojené s výkonom funkcie. Oznámenie muselo obsahovať údaje o príjmoch zo zamestnania alebo podnikateľskej činnosti, o nehnuteľnostiach a hnutel'nom majetku s hodnotou prevyšujúcou 10 000 poľských zlotých (12,5-násobok vtedajšej hrubej mesačnej minimálnej mzdy).²¹⁹ Takáto hranica bola stanovená tiež pre uvádzanie pôžičiek a úverov, oznamovaných spolu s ďalšími doplňujúcimi údajmi. Oznámenia tiež obsahovali informácie o úsporách či o majetku nadobudnutom cez obstarávanie od subjektov verejného práva. Sprístupneniu nepodliehali údaje o adrese trvalého pobytu dotknutej osoby, a údaje o adrese oznamovaného nehnuteľného

²¹⁸ Ku kritickým reflexiám z hľadiska metodológie pozri ČALÍK, T.: Test proporcionality a ústavný súd: vzostupy a pády. In *Ústava Slovenskej republiky ako normatívny základ demokratického a právneho štátu (30. rokov Ústavy Slovenskej republiky) – XI. ústavné dni*. Košice: UPJŠ, Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2022, s. 204.

²¹⁹ Vychádzajúc z údajov zverejnených na webovom sídle <https://www.statista.com/statistics/962840/poland-monthly-minimum-wage/>.

majetku. A. Wypych v sťažnosti uvádzal, že takto nastavenými povinnosťami dochádza k porušovaniu jeho základného práva podľa čl. 8 EDEP, keďže verejnosť má prístup k podľa neho iracionálne širokému okruhu informácií o jeho finančných zdrojoch a rodinnom majetku. Právna úprava mala byť podľa jeho názoru doslova „pozvánkou“ na uskutočnenie lúpeže. Podľa ESLEP sledovala právna úprava legitímny cieľ v podobe prevencie korupcie a prešla aj požiadavkou nevyhnutnosti v demokratickej spoločnosti. Súd uznal, že otázka finančnej situácie osôb zastávajúcich verejnú funkciu v samospráve je predmetom oprávneného verejného záujmu. Nedá sa vyhnúť tomu, že komunálni verejní funkcionári sú vystavovaní mnohým formám tlaku alebo lobovania zo strany rôznych záujmových skupín. Čo sa týka povinnosti predložiť oznámenie o finančných a majetkových pomeroch, jeho účelom je zabezpečiť transparentnosť na komunálnej úrovni. Verejnosti poskytuje možnosť overiť si či komunálna politika nie je narušená prehnaným tlakom alebo neprimeraným lobovaním, či dokonca priamou korupciou. Vo vzťahu k samotnému sprístupňovaniu obsahu oznámení verejnosti súd opätovne zdôraznil dôležitosť verejnej kontroly, a to s tým, že bez sprístupňovania by povinnosť nemala žiadny praktický význam.^{220 221}

2. Rozsah sprístupňovaných údajov z oznámení funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov

Ako už bolo pripomenuté v úvodnej časti tohto príspevku, ústavným zákonom č. 357/2004 Z. z. sa pre parlamentný výbor ako dohľadový orgán zaviedol režim *ex offio* zverejňovania údajov z oznámení podávaných podľa čl. 7 a tento režim *ex offio* zverejňovania ústavodarca rozšíril ústavným zákonom č. 545/2005 Z. z. aj na verejné vysoké školy a vyššie územné celky. Naopak, pri zvyšných komunálnych verejných funkcionároch (starostovia, primátori, poslanci zastupiteľstiev mestských častí v Bratislave a v Košiciach, a poslanci mestských zastupiteľstiev) platil v zmysle čl. 7 ods. 7 prvej vety vtedajšieho znenia ústavného zákona režim poskytovania informácií na žiadosť. V tomto období sa niektoré mestá a obce snažili zúžiť možnosť verejnej kontroly reštriktívnym výkladom ústavnej úpravy. Tá uvádzala, že „*orgán, ktorému sa podávajú oznámenia (...), je povinný poskytnúť informácie o týchto oznámeniach každej osobe spôsobom a v rozsahu ustanovenom zákonom o slobodnom prístupe*

²²⁰ Odôvodnenie rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Wypych proti Poľsku z 25. októbra 2005, č. sťažnosti 2428/05. S rozhodnutím sme sa oboznámili na základe ZUIDERVEEN BORGESIIJS, F. - GRAY, J. - VAN EECHOUD, M.: Open Data, Privacy, and Fair Information Principles: Towards a Balancing Framework. In *Berkeley Technology Law Journal*, 2015, roč. 30, č. 3, s. 2100.

²²¹ K významu rozhodnutia a ďalším súvisiacim aspektom pozri OSTER, J.: *European and International Media Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, s. 349 a 350 alebo GERARDS, J. (ed): *Fundamental Rights: The European and International Dimension*. Cambridge: Cambridge University Press, 2023, s. 204.

k informáciám“. Reštriktívny výklad bol založený na § 9 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z., podľa ktorého sa na žiadosť poskytne len informácia o príjmoch z výkonu funkcie verejného funkcionára. Na všetky ďalšie kľúčové údaje, predovšetkým informácie o príjmoch z výkonu iných funkcií, zamestnaní alebo činnosti, ako aj o majetkových pomeroch verejného funkcionára, sa možnosť verejnej kontroly vzťahovať nemala. Príklady z tohto obdobia možno nájsť v tzv. správach z auditu mimovládnej organizácie Transparency International Slovensko z miest Prievidza alebo Trnava. Mesto Prievidza sa vyjadrilo, že „na (potenciálnu) žiadosť konkrétneho žiadateľa o informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobode informácií by majetkové (...) priznanie volených funkcionárov neposkytlo.“²²² Mesto Trnava poukazovalo na už uvedený § 9 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z.: „Volení funkcionári mesta svoje majetkové (...) priznania nezverejňujú. (...) K zverejňovaniu môže prísť v rozsahu ustanovenom zákonom č. 211/2000 Z. z.“²²³

Takýto prístup smerom ku kľúčovým údajom z oznámení funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov bol v rozpore s viacerými uznávanými interpretačnými metódami. Nerešpektoval v prvom rade zmysel a účel ústavnej úpravy ochrany verejného záujmu, vyplývajúci okrem iného aj z dôvodovej správy k návrhu ústavného zákona. Ústavodarca v nej zdôrazňoval, že verejní funkcionári sa často dostávajú do situácií, kedy môžu svojim rozhodnutím zabezpečiť sebe alebo svojim blízkym majetkový, alebo iný prospech na úkor verejného záujmu. Výkon verejných funkcií je vec verejná, z čoho je možné vyvodiť aj oprávnenie verejnosti disponovať o osobách vykonávajúcich tieto funkcie aj informáciami, ktoré majú vo vzťahu k iným fyzickým osobám súkromný charakter.²²⁴

Utajovanie týchto informácií z oznámení komunálnych verejných funkcionárov nedávalo zmysel tiež preto, lebo tým bola zásadne oslabená verejná kontrola, predpokladaná v čl. 9 ods. 2 písm. b) ústavného zákona (začatie konania vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov na základe riadne odôvodneného podnetu). Ústavný súd ešte v roku 2015 prízvukoval, že ak ústavná úprava vyžaduje písomnú formu podávaného oznámenia, tá sa vyžaduje predovšetkým z dôvodu umožnenia verejnej kontroly výkonu verejnej funkcie a tým predchádzania zneužívania verejnej funkcie, prípadne zneužívania postavenia s ňou spojeného na osobný prospech.²²⁵ Bolo by neudržateľné, ak by sa kľúčové

²²² Správa z auditu politik mesta Prievidza z hľadiska priestoru pre korupciu. Dostupné na <http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/10/Prievidza-auditova-sprava-final0111.pdf>, s. 25.

²²³ Správa z auditu transparentnosti procesu riadenia samosprávy mesta Trnava. Dostupné na <http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2015/08/Auditova-sprava-mesta-Trnava.pdf>, s. 32.

²²⁴ Parlamentná tlač 547 (III. volebné obdobie). Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=3&ID=547>.

²²⁵ 11. bod z odôvodnenia uznesenia sp. zn. II. ÚS 786/2015 z 2. decembra 2015.

údaje o majetkových pomeroch napríklad poslancov zastupiteľstiev samosprávnych krajov zverejšňovali na webovom sídle *ex offio*, no tie isté údaje napríklad primátorov by ostali utajené.

Prístup niektorých miest a obcí nemohol obstať dokonca ani pri aplikácii striktného gramatického výkladu. Podľa čl. 7 ods. 1 písm. e) ústavného zákona mal verejný funkcionár v oznámení uviesť svoje majetkové pomery a majetkové pomery manžela a neplnoletých detí, ktorí s ním žijú v domácnosti, vrátane osobných údajov, v rozsahu titul, meno, priezvisko a adresa trvalého pobytu. Ústavodarca rozlišoval medzi (i) údajmi o majetkových pomeroch a (ii) osobnými údajmi, pričom kategóriu majetkových pomerov definoval v čl. 7 ods. 4. Pokiaľ by ústavodarca považoval údaje o majetkových pomeroch pre účely ústavného zákona za rovnakú kategóriu ako osobné údaje, vo vtedajšom čl. 7 ods. 8 (súčasný čl. 7 ods. 9) by spojenie „údaje o majetkových pomeroch“ nepoužil. Naopak, ústavodarca aj tu opätovne rozdelil údaje o majetkových pomeroch a osobné údaje na dve samostatné kategórie, čím je vylúčené, že rozlišovanie údajov na (i) údaje o majetkových pomeroch a (ii) osobné údaje v čl. 7 ods. 1 písm. e) predstavovalo ústavodarcovu nepozornosť. Dve kategórie údajov podľa ústavného zákona mali aj odlišný spôsob sprístupňovania. Kým sprístupňovanie osobných údajov bolo vymedzené pozitívnym spôsobom (sprístupní sa iba titul, meno, priezvisko a verejná funkcia, ktorú verejný funkcionár vykonáva), sprístupňovanie údajov o majetkových pomeroch bolo vymedzené negatívnym spôsobom, t. j. ústavný zákon vo vtedajšom čl. 7 ods. 9 (dnešný čl. 7 ods. 10) uvádzal iba to, čo sa nesprístupní. Až použitím pravidla *a contrario* sa zistili tie údaje o majetkových pomeroch, ktoré sa sprístupňujú, a to (i) všetky údaje o nehnuteľnostiach, a to aj také, ktoré by umožnili ich identifikáciu, a (ii) všetky údaje o uvádzaných hnutel'ných veciach, okrem takých údajov, ktoré by umožnili identifikáciu hnutel'ných vecí alebo identifikáciu ďalších strán v právnych vzťahoch týkajúcich sa majetkových práv, iných majetkových hodnôt a záväzkov. Aplikovaním pravidla *a contrario* na vtedajší čl. 7 ods. 9 (dnešný čl. 7 ods. 10) ústavného zákona zároveň platilo, že údaje o príjmoch dosiahnutých z výkonu iných funkcií, zamestnaní alebo činností nepatria medzi údaje, ktoré sa nezverejšňujú. Toto všetko následne podporil aj čl. 12 ods. 1 ústavného zákona, v zmysle ktorého sa na ochranu osobných údajov verejného funkcionára a iných osôb, ktoré sa spracúvajú, poskytujú alebo zverejšňujú podľa tohto ústavného zákona, vzťahujú ustanovenia zákona. Ústavodarca tak rozdelil informácie na majetkové pomery a osobné údaje a zákonnú ochranu priznal len druhej kategórii (osobným údajom). Hoci prioritne je potrebné vychádzať zo zmyslu a účelu ústavnej

normy, v tomto prípade bol v prospech poskytovania údajov z oznámení verejných funkcionárov aj striktný gramatický výklad.²²⁶

K mestám, ktoré s poukazom na § 9 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z. odmietali sprístupňovať údaje z oznámení funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov v rovnakom rozsahu ako zastupiteľstvá samosprávnych krajov, akademické senáty verejných vysokých škôl a výbor pre nezlučiteľnosť funkcií, patrilo v danom období (2013 až 2017) aj mesto Stará Ľubovňa. Rozhodnutie jeho primátora z 25. februára 2014 o nesprístupnení informácií bolo zrušené na podklade správnej žaloby rozsudkom Krajského súdu v Prešove sp. zn. 5S/40/2014 z 29. apríla 2015, pričom jedným z dôvodov bolo nesprávne právne posúdenia veci. Krajský súd v odôvodnení rozsudku odkázal na podstatu vyššie citovaných argumentov, predovšetkým na zmysel a účel ústavného zákona, postavenie verejných funkcionárov a napokon aj na striktný gramatický výklad. Rozsudok krajského súdu bol potvrdený Najvyšším súdom rozsudkom sp. zn. 3Sžo/267/2015 z 22. marca 2017, ktorý sa s odôvodnením krajského súdu stotožnil. Po rozsudku Najvyššieho súdu mesto poskytlo údaje z oznámení svojich verejných funkcionárov v rovnakom rozsahu ako dohľadové orgány, ktoré údaje zverejňovali z úradnej povinnosti na webových sídlach.

S účinnosťou od 1. januára 2020 sa v zmysle ústavného zákona č. 66/2019 Z. z. vzťahuje režim *ex offo* zverejňovania údajov z oznámení podľa čl. 7 aj na obce, mestá a mestské časti v Bratislave a v Košiciach. Režim poskytovania údajov na žiadosť podľa zákona č. 211/2000 Z. z. sa použije iba v obciach bez zriadeného webového sídla. Mnohé zo záverov obsiahnutých v rozsudku Krajského súdu v Prešove sp. zn. 5S/40/2014 z 29. apríla 2015, potvrdeného Najvyšším súdom, sú však relevantné aj pri riešení zostávajúcich interpretačných nejasností. Medzi ne patrí hlavne otázka rozsahu zverejňovaných údajov *ex offo*. Ústavná úprava totiž ani po 1. januári 2020 neurčuje explicitne taxatívnym spôsobom tie údaje, ktoré sa majú na webových sídlach zverejniť. Avšak rozsudky Krajského súdu v Prešove a Najvyššieho súdu potvrdili, že žiadateľ mal právo získať informácie o všetkých príjmoch a majetkových pomeroch verejných funkcionárov, ktoré boli obsiahnuté v podaných oznámeniach v zmysle čl. 7 ústavného zákona. Pri majetkových pomeroch to v nadväznosti na čl. 7 ods. 10 ústavného zákona („Podľa odseku 7 sa nezverejňujú také údaje o majetkových pomeroch verejného funkcionára, ktoré by umožnili identifikáciu hmotných vecí, ktoré verejný funkcionár vlastní, alebo identifikáciu ďalších strán v právnych vzťahoch podľa odseku 4 písm. c) a d).“) a pravidlo

²²⁶ Citovaná argumentácia pochádza zo správnej žaloby vo veci sp. zn. 5S/40/2014 z 29. apríla 2015, v ktorej bol žalobcom autor príspevku.

a *contrario* znamenalo aj informácie o nehnuteľnostiach, ktoré umožňujú ich identifikáciu (druh, vlastnícky podiel, katastrálne územie, číslo listu vlastníctva).

Pri okruhu ďalších zverejňovaných informácií je potrebné vychádzať z toho či ich vylúčenie explicitne uvádza ústavný zákon. Nezverejňujú sa rodné číslo, adresa trvalého pobytu, telefónne číslo a e-mailová adresa verejného funkcionára (čl. 7 ods. 8 štvrtá veta ústavného zákona) ani údaje o majetkových pomeroch a osobné údaje manžela a neplnoletých detí žijúcich s verejným funkcionárom v domácnosti (čl. 7 ods. 9 ústavného zákona). Tu je zreteľný limit eventuálnej súdnej ochrany práva na informácie. Ak sa ústavodarca explicitne rozhodol, že konkrétne údaje o majetkových pomeroch a osobné údaje manžela a neplnoletých detí žijúcich s verejným funkcionárom v domácnosti nepodliehajú ani režimu poskytnutia na žiadosť, ani režimu zverejnenia *ex offio*, túto hranicu nemožno prekročiť.

Rozsah sprístupňovaných z oznámení funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov nemôže podliehať zmene v závislosti od volebného cyklu a má byť jednotný naprieč všetkými orgánmi verejnej moci. Interpretácia kľúčových ústavných noriem musí dbať na zmysel a účel celej ústavnej úpravy v kontexte princípu verejnej kontrolovateľnosti výkonu verejnej moci patriacemu medzi princípy demokratického a právneho štátu.²²⁷ Užitočnosť režimu poskytovania informácií na žiadosť sa môže naďalej prejavovať v situácii, keď povinná osoba zverejní v režime zverejňovania *ex offio* iba neúplné informácie, napríklad pod vplyvom nesprávneho pochopenia ústavného textu. Ďalšou situáciou je neprimerané odkladanie zverejnenia informácií *ex offio* na webovom sídle. Napríklad k 31. októbru 2023 neboli zverejnené na webovom sídle Národnej rady informácie z oznámení funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov verejných funkcionárov podliehajúcich parlamentnému výboru, hoci podané mali byť do 30. apríla 2023 za predchádzajúci kalendárny rok (2022). Ústavná úprava explicitne nestanovuje lehotu na splnenie *ex offio* zverejnenia, no javí sa, že šesť mesiacov od 30. apríla 2023 by malo predstavovať dostatočné časové obdobie na vykonanie potrebných administratívnych úkonov.

3. Sprístupňovanie údajov z oznámení funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov za posledný rok výkonu verejnej funkcie

Zavedenie režimu *ex offio* zverejňovania pre všetkých s výnimkou obcí bez zriadeného webového sídla bolo spojené s problematickou formuláciou, ktorá sa do návrhu ústavného

²²⁷ Časť III.2.3 z odôvodnenia nálezu sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017.

zákona doplnila v druhom čítaní cez poslanecký pozmeňujúci návrh:²²⁸ „Oznámenie podané podľa odseku 5 **zverejňuje počas výkonu verejnej funkcie** (zvýraznené autorom) komisia obecného zastupiteľstva a mestského zastupiteľstva a zastupiteľstva mestských častí v Bratislave a v Košiciach na webovom sídle obce, mesta alebo mestskej časti, ak ho má zriadené, komisia zastupiteľstva vyššieho územného celku na webovom sídle vyššieho územného celku, akademický senát na webovom sídle verejnej vysokej školy a výbor na webovom sídle Národnej rady.“ S touto formuláciou mal v minulosti interpretačný problém aj Ústavný súd, a to pri čl. 7 ods. 1 ústavného zákona. Podľa neho je verejný funkcionár povinný podávať oznámenie funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov za predchádzajúci kalendárny rok do 30 dní odo dňa ujatia sa výkonu verejnej funkcie a počas jej výkonu každoročne do 30. apríla.²²⁹ Štvrtý senát Ústavného súdu interpretoval toto ustanovenie tak, že po skončení výkonu verejnej funkcie už verejný funkcionár nemá povinnosť podať oznámenie za predchádzajúci kalendárny rok (napríklad skončenie výkonu verejnej funkcie 30. novembra znamená, že majetkové pomery za obdobie od 1. januára do 30. novembra príslušného kalendárneho roka nebudú cez ústavný zákon kontrolované). Plénum napokon 7. júla 2010 prijalo zjednocujúce stanovisko, že verejný funkcionár má po skončení výkonu funkcie povinnosť podať oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 za dobu výkonu funkcie v kalendárnom roku, v ktorom skončil aktívny výkon funkcie do 31. marca nasledujúceho kalendárneho roka. Zmysel a účel ústavného zákona tak dostal prednosť pred striktným jazykovým výkladom spojenia „počas jej výkonu“.

V nadväznosti na uvedenú druhú vetu z čl. 7 ods. 8 ústavného zákona je nevyhnutné zdôrazniť, že v žiadnom z legislatívnych dokumentov sprevádzajúcich prijatie ústavného zákona č. 66/2019 Z. z. nie je zachytený úmysel ústavodarcu kompletne pred verejnosťou utajiť kľúčové údaje z oznámení funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov, ktoré verejní funkcionári podávajú po skončení výkonu verejnej funkcie. Ak ústavodarca zaviedol režim *ex offio* zverejňovania a súčasne uviedol, že tento režim sa na určité oznámenia nevzťahuje, potom pre ne stále platí režim čl. 7 ods. 8 prvej vety ústavného zákona („*Orgán, ktorému sa podávajú oznámenia podľa odseku 5, je povinný poskytnúť informácie o týchto oznámeniach každej osobe spôsobom a v rozsahu ustanovenom zákonom o slobodnom prístupe k informáciám.*“), t. j. režim poskytovania na žiadosť. Striktný jazykový výklad spojenia „počas výkonu verejnej funkcie“ by znamenal, že verejnosť by sa nemohla oboznámiť dokonca ani s informáciou o dosiahnutom príjme z verejnej funkcie za posledný rok jej výkonu, t. j. došlo by k podstatnému zníženiu už

²²⁸ Pozri 5. bod pozmeňujúceho návrhu k parlamentnej tlači 1234 (VII. volebné obdobie). Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=462261>.

²²⁹ Pred 1. januárom 2020 to bolo do 31. marca.

dosiahnutého štandardu verejnej kontroly. Je tiež potrebné pripomenúť, že poskytnutie informácií podľa rozsudku Krajského súdu v Prešove sp. zn. 5S/40/2014 a rozsudku Najvyššieho súdu sp. zn. 3Sžo/267/2015 sa týkalo oznámení za roky 2011 a 2012, pričom k ich poskytnutiu došlo po vydaní rozsudku Najvyššieho súdu v roku 2017, keď niektoré z dotknutých osôb už verejnú funkciu nevykonávali.

4. Identifikácia orgánu, ktorý rozhoduje o poskytovaní informácií

Ústavný zákon používa v čl. 7 ods. 8 prvej vete formuláciu „*orgán, ktorému sa podávajú oznámenia podľa odseku 5, je povinný poskytnúť informácie o týchto oznámeniach každej osobe spôsobom a v rozsahu ustanovenom zákonom o slobodnom prístupe k informáciám*“. Nemusi byť z nej zrejmé či o žiadosti podľa zákona č. 211/2000 Z. z. má v prvom stupni rozhodovať orgán prijímajúci oznámenia (najmä komisia zastupiteľstva, prípadne výbor pre nezlučiteľnosť funkcií) alebo o nej má rozhodovať obecný úrad (resp. mestský úrad, miestny úrad, úrad samosprávneho kraja) či Kancelária Národnej rady pri žiadosti súvisiacej s oznámením verejného funkcionára podliehajúceho výboru pre nezlučiteľnosť funkcií. Prvá alternatíva je založená na striktnom jazykovom výklade, druhá zase na systematickom prístupe. Ak ústavná úprava odkazuje na zákon o slobodnom prístupe k informáciám, identifikácia povinnej osoby sa musí uskutočniť na základe zákonných ustanovení.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v § 10 ods. 2 uvádza, že zastupiteľstvo môže zriaďovať a zrušiť podľa potreby stále alebo dočasné výkonné, kontrolné a poradné orgány, najmä obecnú radu, komisie a určuje im náplň práce. V zmysle § 16 ods. 1 tohto zákona zabezpečuje organizačné a administratívne veci orgánov zriadených zastupiteľstvom obecný úrad. Obdobná úprava je zavedená aj v zákone č. 302/2001 Z. z. o samosprávnych krajoch. Podľa jeho § 20 ods. 1 zriaďuje zastupiteľstvo komisie ako svoje stále alebo dočasné poradné, iniciatívne a kontrolné orgány. Administratívne a organizačné veci zastupiteľstva, predsedu a ďalších orgánov zriadených zastupiteľstvom zabezpečuje úrad samosprávneho kraja (§ 21 ods. 1 zákona č. 302/2001 Z. z.). Prvostupňové rozhodnutie v konaní podľa zákona č. 211/2000 Z. z. preto vydáva obecný úrad, resp. úrad samosprávneho kraja. Voči prvostupňovému rozhodnutiu existuje možnosť odvolania, o ktorom rozhoduje starosta, resp. predseda samosprávneho kraja ako druhostupňový orgán.²³⁰ Uvedený prístup má oporu v už citovanej veci sp. zn. 5S/40/2014 (rozsudok Krajského súdu v Prešove, potvrdený Najvyšším súdom) a tiež analogicky o právny názor Najvyššieho súdu, vyslovený vo veci sp. zn. 5 Sži/3/2016 z 13. decembra 2017. Súd sa v

²³⁰ Tento postup platí aj pri mestách (mestský úrad a primátor).

nej okrem iného vyjadroval k otázke či v prípade žiadosti o poskytnutie informácií z oznámení verejných funkcionárov podliehajúcich výboru pre nezlučiteľnosť funkcií rozhoduje o poskytnutí informácií v prvom stupni tento výbor (ako „*orgán, ktorému sa podávajú oznámenia*“ v zmysle čl. 7 ods. 8 prvej vety ústavného zákona) alebo Kancelária Národnej rady, ktorá plní odborné, organizačné a technické úlohy spojené so zabezpečovaním činnosti výborov v súlade s § 143 ods. 1 druhou vetou zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady. Najvyšší súd konštatoval: „*Je potrebné prijať právnu konštrukciu, že pokiaľ ide o ustanovenie čl. 7 ods. 7 ústavného zákona,*²³¹ *je osobou povinnou sprístupňovať informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. Národná rada a Kancelária Národnej rady.*“ Na tomto závere nenašiel následne nič arbitrárne ani Ústavný súd.²³² Ak preto o žiadosti podľa zákona č. 211/2000 Z. z. týkajúcej sa oznámení verejných funkcionárov podliehajúcich parlamentnému výboru nerozhoduje výbor, ale Kancelária Národnej rady, rovnaký záver je potrebné aplikovať na obecný úrad, resp. úrad samosprávneho kraja a komisiu zastupiteľstva.

5. Sprístupňovanie údajov z oznámení po skončení výkonu verejnej funkcie (tzv. postzamestnanecké oznámenia)²³³

Kým oznámenia funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov sú povinní podávať všetci verejní funkcionári, ústavná úprava zakotvuje v čl. 8 ods. 5 povinnosť podať osobitné oznámenie po skončení výkonu verejnej funkcie užšej kategórii verejných funkcionárov. Nepatria medzi nich poslanci Národnej rady, sudcovia Ústavného súdu, členovia Súdnej rady, ďalej verejný ochranca práv, komisár pre deti, komisár pre osoby so zdravotným postihnutím a členovia Bankovej rady Národnej banky Slovenska. Títo verejní funkcionári inak podliehajú výboru pre nezlučiteľnosť funkcií. Postzamestnanecké oznámenia sa netýkajú ani poslancov mestských zastupiteľstiev, poslancov zastupiteľstiev mestských častí v Bratislave a v Košiciach, poslancov zastupiteľstiev vyšších územných celkov a ani rektorov verejných vysokých škôl. Keďže po novelizácii vykonanej ústavným zákonom č. 66/2019 Z. z. podliehajú parlamentnému výboru tiež primátori miest, s postzamestnaneckými oznámeniami nepríde do styku komisia mestského zastupiteľstva a kvôli už predchádzajúcemu vylúčeniu rektorov verejných vysokých škôl ani akademický senát verejnej vysokej školy. Dohľad nad plnením povinnosti uvedenej v čl. 8 ods. 5 ústavného zákona preto vykonávajú komisie obecných

²³¹ Dnešný čl. 7 ods. 8 ústavného zákona.

²³² Pozri uznesenie sp. zn. I. ÚS 236/2018 z 18. júla 2018.

²³³ Termín „*postzamestnanecké oznámenia*“ už v nadväznosti na dôvodovú správu k ústavnému zákonu použil aj Ústavný súd, a to v odôvodnení uznesenia sp. zn. II. ÚS 186/2017 z 15. marca 2017.

zastupiteľstiev a komisie zastupiteľstiev mestských častí v Bratislave a v Košiciach (postzamestnanecké oznámenie starostov) a výbor pre nezlučiteľnosť funkcií (zvyšní verejní funkcionári).

Postzamestnanecké oznámenia obsahujú štyri kategórie údajov, uvádzaných za predchádzajúci kalendárny rok a podávaných do 30 dní po uplynutí jedného roka odo dňa skončenia výkonu verejnej funkcie: (i) údaj o osobách, u ktorých bol verejný funkcionár zamestnaný v pracovnom pomere alebo v obdobnom pracovnom vzťahu, (ii) údaj o členstve v riadiacom, kontrolnom alebo dozornom orgáne právnickej osoby, (iii) údaj o právnických osobách, v ktorých sa verejný funkcionár stal členom, akcionárom alebo spoločníkom, a (iv) údaj o osobách, s ktorými uzatvoril zmluvu o prokúre, mandátnu zmluvu, komisionársku zmluvu, zmluvu o sprostredkovaní, zmluvu o obchodnom zastúpení, zmluvu o tichom spoločenstve, darovaciu zmluvu a zmluvu, ktorej obsahom je oprávnenie konať v mene iných osôb. Zmyslom a účelom týchto údajov je skontrolovať či v prípade konkrétnej osoby nemohlo dôjsť k tzv. *quid pro quo* dohode, keď by verejný funkcionár počas výkonu verejnej funkcie rozhodol napríklad o poskytnutí výhody právnickej osobe aby mu následne po skončení výkonu verejnej funkcie mohla daná právnická osoba výhodu opäťovať. Až do 1. januára 2020 sa ústavná úprava nezmieňovala o žiadnom režime sprístupňovania informácií smerom k obsahu týchto postzamestnaneckých oznámení. Zmenu priniesol ústavný zákon č. 66/2019 Z. z., ktorým sa do ústavného textu explicitne doplnilo, že postzamestnanecké oznámenia sa nezverejňujú (čl. 8 ods. 6 tretia veta). Ústavný zákon č. 66/2019 Z. z. priniesol ešte ďalšiu súvisiacu a pozoruhodnú zmenu: dohľadové orgány získali právomoc sankcionovať pokutou v sume zodpovedajúcej trojnásobku mesačného platu verejného funkcionára aj uvedenie neúplných alebo nepravdivých údajov v postzamestnaneckých oznámeniach.

Ako bolo uvedené v predchádzajúcich častiach, ústavodarca používa v ústavnej úprave pojem „poskytnúť“ („*Orgán, ktorému sa podávajú oznámenia podľa odseku 5, je povinný poskytnúť informácie o týchto oznámeniach každej osobe spôsobom a v rozsahu ustanovenom zákonom o slobodnom prístupe k informáciám.*“), čím sa myslí sprístupnenie kľúčových údajov z oznámení funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov na žiadosť. Pojem „zverejniť“ zase použil na režim *ex officio* sprístupnenia týchto údajov hromadným spôsobom bez predchádzajúcej žiadosti na príslušných webových sídlach. Z prezumpcie racionálneho normotvorcu vyplýva okrem iného aj zásada terminologickej jednotnosti, alebo inými slovami: zásada zákazu synonymického výkladu. Podľa nej musí interpret predpokladať, že tvorca predpisu nepoužíva synonymá. Interpret je povinný pripisovať rôznym termínom rôzne významy. Pokiaľ interpret vidí v predpise dve slová, ktoré by v bežnom jazyku považoval za

synonymá (typicky „zmluva“ a „dohoda“), musí ich interpretovať tak, aby mali rôzny význam.²³⁴ Zároveň platí, že ak normotvorca cez ústavný zákon č. 66/2019 Z. z. osobitne doplnil právomoc sankcionovať uvedenie neúplných alebo nepravdivých údajov v postzamestnaneckých oznámeniach, potom by nedávalo zmysel, aby k uloženiu sankcie nemohlo nikdy dôjsť v konaní začatom na základe čl. 9 ods. 2 písm. b) ústavného zákona [riadne odôvodnený podnet, z ktorého je zrejmé, kto ho podáva, ktorého verejného funkcionára sa týka a čo sa namietajú]. Pokiaľ by bolo bezpodmienečne vylúčené akékoľvek sprístupnenie údajov z podaných postzamestnaneckých oznámení, čl. 9 ods. 2 písm. b) by sa verejnosťou v tejto veci nemohol nikdy použiť, lebo bez preskúmania podaného postzamestnaneckého oznámenia nie je možné pripraviť riadne odôvodnený podnet.

Na tomto mieste je dôležité upozorniť na závery Veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku* (sťažnosť č. 18030/11).²³⁵ Pozitívny záväzok štátu na úseku práva na informácie môže vyvstať aj vtedy, ak nastanú okolnosti, pri ktorých je prístup k informáciám nevyhnutným pre výkon slobody prejavu jednotlivca, obzvlášť „slobody prijímať a rozširovať informácie“ a kde ich neposkytnutie predstavuje zásah do tejto slobody. Za hraničné kritériá pri zisťovaní či tieto okolnosti vyvstali, súd určil: **(A)** účel žiadosti o poskytnutie informácií; predmetom skúmania bude otázka, či zhromaždenie informácií predstavuje relevantnú súčasť prípravy v rámci novinárskej činnosti alebo inej činnosti, ktorá vytvára priestor alebo zakladá kľúčový prvok pre verejnú diskusiu, **(B)** povaha požadovanej informácie; rozhodujúcou bude či sa týka veci verejného záujmu, **(C)** úloha žiadateľa; silnejšie postavenie majú podľa súdu novinári alebo iné subjekty v postavení „strážnych psov“ (ak sa ich činnosť týka vecí verejného záujmu: do tejto skupiny môžu patriť aj členovia akademickej sféry, autori literatúry vo veciach verejného záujmu, blogeri a vplyvní užívatelia sociálnych sietí), a **(D)** pripravenosť a prístupnosť informácie.²³⁶ ²³⁷ Možnosť poskytnutia údajov z postzamestnaneckých oznámení na žiadosť preto nemožno v každom jednom prípade apriori zavrhnúť.

²³⁴ WINTR, J.: Metody a zásady interpretace práva. Praha: Auditorium, 2013, s. 53.

²³⁵ „Magyar Helsinki Bizottság“ znamená v slovenskom jazyku „Maďarský helsinský výbor“.

²³⁶ 158. až 170. bod z odôvodnenia rozhodnutia.

²³⁷ Pozri BUJŇÁK, V.: Základné právo na informácie a jeho evolutívny výklad Európskym súdom pre ľudské práva. In: Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2017. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2017, s. 796 – 804.

Záver

Ústavná úprava ochrany verejného záujmu je na mnohých miestach nejednoznačná, o čom svedčia viaceré zjednocujúce stanoviská Ústavného súdu (sp. zn. PLz. ÚS 1/2010, sp. zn. PLz. ÚS 1/2017 alebo sp. zn. PLz. ÚS 4/2022). Nejednoznačnosť je prítomná aj v tých častiach ústavného zákona, ktoré súvisia s verejnou kontrolou oznámení verejných funkcionárov a základným právom na informácie. Správne súdy budú stáť pred otázkou poskytnutia ochrany základnému právu na informácie pri všeobecných správnych žalobách, podobne ako tomu bolo vo veci sp. zn. 5S/40/2014 vedenej Krajským súdom v Prešove. Skutočnosť, že pri uplatňovaní tohto politického práva dochádza k obmedzeniu základného práva na ochranu súkromia ešte sama o sebe nemôže byť prekážkou jeho ochrany, čo je zrejme z rozhodnutia ESLP vo veci *Wypych proti Poľsku* (č. sťažnosti 2428/05). Súd zopakoval, že bez možnosti verejnej kontroly by povinnosť predkladať obdobu oznámenia funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov nemala praktický význam. Tam, kde je ústavná úprava nejednoznačná (rozsah sprístupňovaných údajov, sprístupňovanie údajov z oznámení podávaných za posledný rok výkonu verejnej funkcie) by sa správne súdy nemali vydávať cestou striktného jazykového výkladu, ktorý nezohľadňuje zmysel a účel ústavnej úpravy, jej legislatívny vývoj či systematiku celého právneho predpisu. Napokon, túto cestu nerazí ani Ústavný súd v spomínaných zjednocujúcich stanoviskách. Na druhej strane, limitom výkladu založeného na zmysle a účele ústavnej úpravy je explicitný príkaz normotvorcu, ktorý nemožno vysvetliť ani cez legislatívny vývoj, ani cez separátne pojmy (zverejňovať a poskytovať) či systematickú súvislosť. Ideálnym príkladom je čl. 7 ods. 9 ústavného zákona, ktorý vylučuje sprístupnenie údajov o majetkových pomeroch a osobných údajov manžela a neplnoletých detí, ktoré žijú s verejným funkcionárom v domácnosti. Hoci by pre ich sprístupnenie mohli existovať dobré dôvody (ako napríklad formálny prevod majetku na manžela s cieľom vyhnúť sa verejnej kontrole), zmena ústavnej úpravy je vyhradená Národnej rade ako normotvorcovi.

Použitá literatúra:

BARTOŇ, M. a kol.: *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, 608 s. ISBN 978-80-7502-128-1.
BRÖSTL, A. – GAJDOŠÍKOVÁ, E.: Tvorba práva v období pandémie. In OROSZ, L. – GRABOWSKA, S. – MAJERČÁK, T. (ed.): *Základné práva a slobody a ich ochrana v núdzovom stave a iných osobitných právnych režimoch – X. ústavné dni*. Košice: UPJŠ, 2022, s. 75 – 88. ISBN 978-80-574-0125-4.

BUJŇÁK, V.: Základné právo na informácie a jeho evolutívny výklad Európskym súdom pre ľudské práva. In *Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2017*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2017, s. 796 – 804. ISBN 978-80-7160-445-7.

GERARDS, J. (ed): *Fundamental Rights: The European and International Dimension*. Cambridge: Cambridge University Press, 2023, 450 s. ISBN 978-1009255769.

ĽALÍK, T.: Test proporcionality a ústavný súd: vzostupy a pády. In *Ústava Slovenskej republiky ako normatívny základ demokratického a právneho štátu (30. rokov Ústavy Slovenskej republiky) – XI. ústavné dni*. Košice: Košice UPJŠ, Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2022, s. 196 – 226. ISBN 978-80-574-0141-4.

OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I*. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021, 892 s. ISBN 978-80-571-0380-6.

OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok III*. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2023, 528 s. ISBN 978-80-571-0617-3.

OSTER, J.: *European and International Media Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, 652 s. ISBN 978-1107620766.

RONČÁK, I. – ŠPÁNIK, V.: *Zákon o ochrane verejného záujmu v samospráve*. Vinodol: Nadácia otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation, 2013, 42 s.

WINTR, J.: *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013, 229 s. ISBN 978-808-7284-360.

ZUIDERVEEN BORGESIU, F. – GRAY, J. – VAN EECHOUD, M.: Open Data, Privacy, and Fair Information Principles: Towards a Balancing Framework. In *Berkeley Technology Law Journal*, 2015, roč. 30, č. 3, s. 2073 – 2131. ISSN 1086-3818.

Kontaktné údaje:

Mgr. Vincent Bujňák, PhD.

vincent.bujnak@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Katedra ústavného práva

Šafárikovo námestie č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

Inkompatibilita verejných funkcií

doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD. – doc. JUDr. Boris Balog, PhD.

Abstract:

The paper does not address the incompatibility of public functions in all dimensions and directions of this institute. It specifically focuses not only on the analysis of possible cumulation of public functions in one person on the vertical level, but also on the horizontal level. The purpose of the paper is to look at the places where the Slovak constitutional system does not recognize incompatibility and to answer the question whether it is necessary there or not, or why the legislator chose this approach to the adjustment of the given institute.

Abstrakt:

Príspevok sa nevenuje inkompatibilite verejných funkcií vo všetkých rozmeroch a smeroch tohto inštitútu. Zamieriava sa osobitne nielen na analýzu možných kumulácií verejných funkcií v jednej osobe na rovine vertikálnej, ale tiež horizontálnej. Účelom príspevku je pozrieť sa tam, kde slovenský ústavný systém inkompatibilitu nepozná a hľadať odpoveď na to, či tam potrebná je alebo nie je, prípadne prečo zákonodarca zvolil tento prístup k úprave daného inštitútu.

Keywords:

Public function, incompatibility, ineligibility, mandate, territorial self-government

Kľúčové slová:

Verejná funkcia, inkompatibilita, ineligibilita, mandát, územná samospráva

Úvod

Súčasťou vzťahov, ktoré vytvárajú ústavný systém, je v ich obsahu o. i. aj úprava možnosti alebo nemožnosti súčasného výkonu (niektorých) verejných funkcií ako súčasti princípu del'by moci.

V predložennom príspevku sa pozrieme na inkompatibilitu (označovanú v príspevku niekedy aj ako nezlučiteľnosť) najmä z hľadiska účelu tohto ústavného inštitútu a jeho stavu v podmienkach Slovenskej republiky po viac ako tridsiatich rokoch rozvoja jej ústavného systému. Tento pohľad sa nebude zameriavať na to, ako je v ústavnom systéme a osobitne v

Ústave Slovenskej republiky publikovanej pod č. 460/1992 Zb. (ďalej len „ústava“) nezlučiteľnosť upravená, ale najmä, ako upravená nie je.

Inkompatibilita verejných funkcií slúži v ústavnom systéme na ochranu pred zneužívaním moci držiteľmi verejnej funkcie a predstavuje jeden zo základných vyvažovacích mechanizmov verejnej moci. Zmyslom inkompatibility je zabrániť kumulácii verejných funkcií medzi jednotlivými mocami, obmedziť súčasný výkon jednotlivých verejných funkcií a tým zakotviť určitú výlučnosť nezlučiteľnej verejnej funkcie.

V doktríne už v roku 1966 M. Ameller zadefinoval čo možno chápať ako inkompatibilitu, a to „pravidlo, ktoré zakazuje poslancom parlamentu vykonávanie určitých povolaní počas ich funkčného obdobia... Jej cieľom je zabrániť členom, aby sa stali závislými od verejných orgánov alebo súkromných záujmov. Avšak pravidlo funguje menej priamym spôsobom: nebráni členovi byť kandidátom, ani z tohto dôvodu nemôže spochybniť platnosť volieb. Ale člen si musí vybrať v rámci vopred určeného obdobia, ktoré je vo všeobecnosti krátke, medzi členstvom a zamestnaním, ktoré sú považované za nezlučiteľné.“²³⁸ Uvedená definícia nestratila ani do súčasnosti nič zo svojho významu. Cieľom inkompatibility (vymedzenej prvotne a predovšetkým vo vzťahu k členom parlamentu) je zabezpečiť, aby verejné a súkromné zamestnania nemali vplyv na členov parlamentu ako reprezentantov národa.²³⁹ Princíp deľby moci je teda zdrojom „tradičnej“ inkompatibility medzi parlamentným mandátom a ministerskými alebo súdnymi funkciami, či inými verejnými funkciami. Mnohé západné krajiny, prevažne, ale nie výlučne tie, ktoré sú ovplyvnené francúzskymi tradíciami, zaviedli úpravu plurality mandátov, mimo tých, ktoré upravujú inkompatibilitu v užšom zmysle.²⁴⁰

Ústavná koncepcia inštitútu inkompatibility ako ho poznáme v Slovenskej republike zodpovedá vyššie uvedenej definícii. V rozsahu, v akom je v slovenskom ústavnom systéme pre ochranu verejnej funkcie zakotvená inkompatibilita, prelamuje subjektívne ústavné právo na prístup k voleným a iným verejným funkciám, ak je ustanovená už v štádiu prístupu k verejnej funkcii, ale nepredstavuje zásah do tohto práva, ak je ustanovená až pre štádium výkonu verejnej funkcie. Získanie verejnej funkcie voľbou alebo vymenovaním nemusí znamenať aj automaticky jej výkon, napr. extrémne v dôsledku nezloženia sľubu.

²³⁸ AMMELER, M.: *Parliaments*. Cassell: London, 1966, s. 66.

²³⁹ Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva („Benátska komisia“): *Report on Democracy, Limitations of Mandates and Incompatibility of Political Functions*. CDL-AD(2012)027, prijatá 17. decembra 2012, Štrasburg, s. 14, dostupná online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)027-e)

²⁴⁰ VAN DER HULST, M.: *The Parliamentary Mandate, A Global Comparative Study*. Inter-Parliamentary Union. Geneva: 2000, s. 44-45.

Pokiaľ ide o obsah základného práva na prístup k verejným funkciám za rovnakých podmienok, tvorí ho možnosť občana uchádzať sa o volenú alebo inú funkciu spĺňajúcu atribút verejnej funkcie za rovnakých podmienok, teda za takých podmienok, ktoré sa vyžadujú od ktoréhokoľvek iného občana uchádzajúceho sa o rovnakú funkciu.²⁴¹ Tomuto inkompatibilita pôsobiaca až v štádiu výkonu verejnej funkcie nebráni.

S právom na prístup k verejnej funkcii za rovnakých podmienok možno logicky spojiť aj právo na výkon dotknutej verejnej funkcie po jej získaní, a to počas doby, na ktorú bola táto funkcia získaná.²⁴² Ak inkompatibilita verejných funkcií pôsobí až v štádiu výkonu verejnej funkcie a zabraňuje jej výkonu (po jej riadnom získaní), prelamuje právo na prístup k verejným funkciám za rovnakých podmienok, nepredstavuje ale jeho porušenie, pretože ústavná úprava inkompatibility pôsobí generálne na funkciu ako takú, nie na konkrétnu osobu, resp. pôsobí rovnako a za rovnakých podmienok na každú osobu, ktorá nezlučiteľnú verejnú funkciu získa.

Účel inkompatibility

Je potrebné rozlišovať inkompatibilitu (nezlučiteľnosť) a ineligibilitu (nespôsobilosť), hoci spoločným základom oboch je princíp del'by moci. Širší pojem je inkompatibilita vnímaná ako termín ústavného práva a pojmovo je užšia ineligibilita ako súčasť volebného práva. Ineligibilitu je potrebné vnímať ako súčasť požiadavky na držiteľov určitých verejných funkcií, aby sa neuchádzali, čiže nebudú môcť kandidovať v parlamentných voľbách ani vo voľbách do zastupiteľských orgánov na iných úrovniach vlády (napr. federálne jednotky, regióny alebo provincie, miestna samospráva atď.). Inými slovami povedané, aby sa osoba - držiteľ verejnej funkcie - mohol zúčastniť volieb, musí sa najskôr vzdať verejnej funkcie, ktorú zastáva. Právnymi dôsledkami zásady ineligibility je zrušenie voľby osoby, na ktorú sa vzťahujú predpoklady nespôsobilosti.²⁴³

Kým v prípade ineligibility (nespôsobilosti) ide o právnu prekážku, ktorá bráni uchádzať sa alebo nadobudnúť verejnú funkciu a má absolútny charakter, inkompatibilita predstavuje relatívnu prekážku pre uchádzanie sa alebo nadobudnutie verejnej funkcie, a to počas trvania tejto prekážky. Inkompatibilita verejných funkcií je jedným z prvkov

²⁴¹ OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 426.

²⁴² OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 427.

²⁴³ Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva („Benátska komisia“): *Report on Democracy, Limitations of Mandates and Incompatibility of Political Functions*. CDL-AD(2012)027, prijatá 17. decembra 2012, Štrasburg, s. 17-18, dostupná online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD\(2012\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD(2012)027-e).

naplňajúcich princíp del'by moci, a to najmä, ale nielen moci zákonodarnej reprezentovanej zastupiteľskými zbormi a moci výkonnej reprezentovanej exekutívnymi orgánmi. Inkompatibilita je tak prvkom naplňajúcim systém bŕzd a protiváh v personálnej oblasti a rovnako tak je jedným z nástrojov ochrany verejného záujmu pri výkone verejných funkcií.

Inkompatibilita v horizontálnej rovine moci v štáte

Pri takto chápanej inkompatibilite je jej základným účelom zabrániť tomu, aby sa na rozhodovaní zastupiteľského orgánu podieľala osoba, ktorá následne bude ako reprezentant výkonnej moci zodpovedná za vykonávanie týchto rozhodnutí zastupiteľského orgánu, typicky jeho zákonov. Vzniká tým konflikt medzi ústavnou požiadavkou výkonu mandátu slobodne, podľa svojho svedomia a presvedčenia bez viazanosti príkazmi na strane jednej a záujmami exekutívneho orgánu na takých zákonoch, aké si exekutíva predstavuje/praje.²⁴⁴ Platí pritom ústavná povinnosť exekutívneho orgánu vykonávať každý platný a účinný zákon bez ohľadu na svoj vzťah k nemu, za čo aj exekutíva v parlamentnej forme vlády zodpovedá zastupiteľskému orgánu, typicky parlamentu.

Reprezentatívny mandát, naopak, znamená, že poslanec nie je považovaný za reprezentanta len tých voličov, ktorí mu vo voľbách odovzdali svoj hlas, ale naopak, je zástupcom všetkých občanov vrátane tých z nich, ktorým právo voliť poslancov zatiaľ (vzhľadom na nízky vek) nepatrí. Voľný či reprezentatívny mandát preto poslancom dáva pri výkone ich práv a povinností možnosť zvážiť rôzne alternatívy a rozhodnúť sa na základe celkového blaha všetkých občanov.²⁴⁵ V podmienkach Slovenskej republiky je to posilnené aj jedným volebným obvodom pre voľby do Národnej rady SR, čo formálne „pretrháva“ lokálne väzby medzi poslancami parlamentu a miestami ich pobytu, či bydliska.

Ústava SR v čl. 73 ods. 2 zaručuje výkon poslaneckého mandátu bez viazanosti na príkazy. Ak poslanec nie je viazaný príkazmi, ústava tým nechráni poslancov len pred príkazmi od tretích, od samotného poslanca nezávislých, či oddelených osôb, ale musí mu poskytovať ochranu, či vodítko pre rozhodovanie aj v prípade jeho vnútorného konfliktu, do ktorého sa môže dostať práve v situácii, ak vykonáva niekoľko mandátov, či verejných funkcií súčasne. Záujmy, požiadavky, ciele sledované jednou verejnou funkciou a jej výkonom sa môžu prirodzene dostať do konfliktu so záujmami, požiadavkami a cieľmi inej verejnej funkcie. Pri vý-

²⁴⁴ K tomu aj rozhodnutie Spolkového ústavného súdu BVerfGE 18, 172 Inkompabilität.

²⁴⁵ OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2022, s. 96.

kone mandátu poslanca Národnej rady SR zvoleného v jednom volebnom obvode a zastupujúceho všetkých občanov štátu je základným vodítkom a jediným vnútorným príkazom, ktorým sa musí riadiť, sľub poslanca, ktorý je podľa čl. 75 ústavy konštitutívny pre výkon funkcie poslanca a ktorým tento sľubuje „*na svoju česť a svedomie vernosť Slovenskej republiky. Svoje povinnosti budem plniť v záujme jej občanov. Budem dodržiavať ústavu a ostatné zákony a pracovať tak, aby sa uvádzali do života.*“. Zo sľubu poslanca vyplýva záväzok pracovať, teda vykonávať poslanecký mandát, tak, aby sa uvádzali do života ústavy a ostatné zákony v záujme (všetkých) občanov Slovenskej republiky. Ak ale poslanec parlamentu vykonáva inú verejnú funkciu, napr. v orgáne územnej samosprávy, môže sa tento záväzok, či príkaz vyplývajúci zo sľubu poslanca dostať do kolízie so záväzkom, či príkazom vyplývajúcim z výkonu tejto samosprávnej verejnej funkcie, či všeobecnejšie inej verejnej funkcie.

Pre riadny výkon zastupiteľského mandátu je rozhodujúce slobodné rozhodovanie jeho nositeľa. Iba slobodné rozhodovanie poslanca vedie k prijímaniu rozhodnutí v prospech celku a nie individuálnych alebo partikulárnych záujmov. Ústavný systém toto slobodné rozhodovanie chráni tak, že zakazuje vydávanie príkazov na určitý výkon poslaneckého mandátu, poskytuje poslancom ochranu pri hlasovaní v podobe indemnity, ale na ochranu slobodného výkonu poslaneckého mandátu slúži aj inkompatibilita.

O slobodnom rozhodovaní môže byť reč iba, ak je slobodné navonok, ale aj dovnútra poslanca, v jeho vnútornom svete oslobodenom od vnútorných kolízií svedomia a presvedčenia. K takýmto kolíziám dochádza práve vtedy, ak je jeden človek vedený sledovať rôzne záujmy vyplývajúce z rôznych formálne zlučiteľných verejných funkcií. Nižšie poukážeme na to, že to môže nastať práve vo vzťahu k verejným funkciám v územnej samospráve, ale aj vo výkonnej moci.

V demokratickom štáte je legitímny aj iný pohľad na inkompatibilitu verejných funkcií, osobitne funkcií zastupiteľských a exekutívnych. Inkompatibilita nemusí predstavovať naplnenie systému brzd a protiváh v personálnej oblasti, ale práve naopak, jej ústavné nariadenie slúži na zabezpečenie systému pák a prevodov medzi zastupiteľskými orgánmi a exekutívou. Typicky sa to prejavuje zlučiteľnosťou/kompatibilitou parlamentného a vládneho mandátu v klasickej westminsterskej verzii parlamentnej formy vlády.²⁴⁶ Táto zlučiteľnosť je jedným zo základných personálnych znakov parlamentnej formy vlády.

²⁴⁶ Až prozaický opis zrodu anglického parlamentarizmu ponúka prof. Holländer, ktorý k inkompatibilite parlamentnej a výkonnej funkcie uvádza, že „Aktom z roku 1706 bola zrušená zásada inkompatibility zákonodarnej a výkonnej moci, čím sa prehĺbilo prepojenie kabinetu (vlády) a Parlamentu.“. In: HOLLÄNDER, P.: *POJMY v Sisyfovej krošni*. Bratislava: Kalligram, 2015, s. 45 – 48.

Prejavuje sa tu ako-keby vyvažovanie dvoch rozdielnych prístupov – na jednej strane je to snaha o čo najužšiu väzbu vlády s parlamentom, pretože jadrom parlamentných systémov je práve prepojenie „osudu“ vlády s parlamentom a jeho dôverou v ňu a toto prepojenie a zodpovednosť sú silnejšie, ak je medzi nimi aj priama personálna prepojenosť, ale na druhej strane to posilňuje práve nami vyššie uvádzaný konflikt záujmov pri výkone parlamentnej funkcie – poslaneckého mandátu – a funkcie člena vlády. Skúmať vzťah týchto funkcií/mandátov v kontexte ich (ne)zlučiteľnosti má preto význam aj na horizontálnej úrovni parlamentnej formy vlády.

Inkompatibilita parlamentného mandátu s mandátom člena vlády je všeobecným pravidlom v systémoch založených na formálnom oddelení moci a je jednou z typických črt prezidentského systému.²⁴⁷ Ako je uvedené vyššie, klasická parlamentná forma vlády nespája s mandátom poslanca parlamentu a funkciou člena vlády inkompatibilitu. Hovoríme tak o ústavnej kompatibilitate týchto funkcií. Aký je účel kompatibility v tomto prípade? Kompatibilita slúži na to, aby medzi jednotlivými zastupiteľskými orgánmi a orgánmi výkonnej moci nedochádzalo pri výkone ich ústavných právomocí ku konfliktom, a aby svoje ústavné právomoci vykonávali riadne a efektívne. Za tým účelom ústava umožňuje zlučiteľnosť tak funkcií v zastupiteľských orgánoch na rôznych vertikálnych úrovniach, ale aj medzi zákonodarnou a výkonnou mocou.

Hlavnou úlohou a zodpovednosťou vlády/výkonnej moci je vykonávanie zákonov parlamentu. Táto zodpovednosť je nezávislá od toho, aký má vláda k zákonu parlamentu vzťah. Inak povedané, musí ho s plnou zodpovednosťou voči parlamentu vykonávať aj v situácii keď s ním nesúhlasí, či už ako s celkom, alebo s jeho nejakou časťou. Vzťah vlády k zákonu parlamentu pritom ale v štandardnej parlamentnej forme vlády nie je náhodný, resp. nie je výsledkom prekvapenia, pretože je to práve vláda, ktorá je svojou zákonodarnou iniciatívou hnacím motorom legislatívy, ona svojimi návrhmi kľúčovo formuje a vytvára (podľa svojho programu) právny poriadok. Vplyv vlády sa prejavuje aj v tom, že návrhom zákony disponuje a môže ho v prípade zmien v rozpore s jej predstavami vziať späť, ale aj v tom, že v systéme spojenom s ústavným súdnictvom disponuje aj aktívnou legitímáciou na konanie o súlade právnych predpisov. Sú to nástroje na strane vlády, ktoré sú ale vyjadrením toho, že je názor (a záujem) vlády odlišný od názoru (a záujmu) parlamentu, čím medzi nimi vzniká, alebo aspoň potenciálne môže vzniknúť konflikt záujmov. Pozrieme sa na to konkrétne podľa úpravy v čl. 77 ods. 2 ústavy.

²⁴⁷ VAN DER HULST, M.: *The Parliamentary Mandate, A Global Comparative Study*. Inter-Parliamentary Union. Geneva: 2000, s. 47.

Slovenská republika sa v roku 1992 vydala cestou takej ústavnej úpravy vzájomného vzťahu poslaneckého mandátu a funkcie člena vlády, že mandát poslanca sa počas výkonu funkcie člena vlády neuplatňuje, teda spočíva. Mandát poslanca nezaniká, ale nie je ho možné vykonávať súčasne s výkonom funkcie člena vlády.

Takáto ústavná úprava bola nezvyčajná, a to najmä v kontexte toho, že nemala v československom ústavnom systéme vzor. Ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii v čl. 47 ods. 1 upravoval nezlučiteľnosť výkonu mandátu poslanca Federálneho zhromaždenia ČSFR „s výkonom poslaneckého mandátu národnej rady a s výkonom funkcií sudcu, prokurátora, štátneho arbitra, vojaka z povolania, príslušníka Zboru národnej bezpečnosti a Zboru nápravnej výchovy“, teda nie člena (federálnej) vlády a podľa čl. 67 ods. 2 bola funkcia člena federálnej vlády „nezlučiteľná s funkciou člena Predsedníctva Federálneho zhromaždenia a s funkciou člena Ústavného súdu“, teda nie poslanca ako takého, resp. poslanca, ktorý nebol členom predsedníctva parlamentu.

Túto ústavnú úpravu kopírovala aj úprava na úrovni členských štátov federácie. Podľa čl. 113 ods. 1 bol výkon poslaneckého mandátu v národnej rade „nezlučiteľný s výkonom poslaneckého mandátu Federálneho zhromaždenia a s výkonom funkcií sudcu, prokurátora, štátneho arbitra, vojaka z povolania, príslušníka Zboru národnej bezpečnosti a Zboru nápravnej výchovy“, teda nie s funkciou člena (federálnej alebo národnej) vlády a podľa čl. 125 ods. 2 bola funkcia člena národnej vlády „nezlučiteľná s funkciou člena predsedníctva národnej rady a s funkciou člena Ústavného súdu“, teda bola zlučiteľná s mandátom poslanca národnej rady, ktorý nebol členom jej predsedníctva.

Ústavná úprava ani na federálnej a ani na národnej úrovni nepoznala spočívanie mandátu člena vlády. O to prekvapivejšie pôsobí úprava v čl. 77 ods. 2 ústavy. Veľa svetla do dôvodov takejto úpravy nám nevnesie ani dôvodová správa, ktorá (pozn. autorov: ako keby písaná niekým, kto nečítal samotný návrh) konštatuje, že „Vzhľadom na to, že Slovenská národná rada uskutočňuje svoju kontrolnú právomoc voči iným štátnym orgánom, návrh zakotvuje nezlučiteľnosť funkcie poslanca Slovenskej národnej rady s ďalšími funkciami, a to funkciou prezidenta republiky, člena vlády a štátneho tajomníka. Navrhuje sa, aby v prípade, ak sa poslanec stane členom vlády alebo štátnym tajomníkom, jeho poslanecký mandát po dobu vykonávania takejto funkcie spočíval“.²⁴⁸

²⁴⁸ Citované podľa ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava: Matica Slovenská, 1997, s. 301. V tomto prvom komentári k ústave je úprava v čl. 77 ods. 2 okomentovaná iba kvetnatejším opisom obsahu, ale bez bližšieho odôvodnenia, prečo bolo zvolené práve takéto nezvyčajné riešenie. Komentár to vyriešil iba najvšeobecnejším odkazom na deľbu moci.

Slovenská republika tak patrí k tým štátom s parlamentnou formou vlády, ktoré neumožňujú paralelný výkon poslaneckého mandátu a člena vlády, hoci teoretická konštrukcia parlamentnej formy vlády nevylučuje tento paralelný výkon funkcií.²⁴⁹

Inštitút spočívania poslaneckého mandátu predstavuje akýsi kompromis medzi dvoma krajnými riešeniami, teda medzi úplnou inkompatibilitou poslaneckého mandátu a členstva vo vláde (resp. v exekutívnej funkcii) na jednej strane a úplnou zlučiteľnosťou súčasného výkonu oboch funkcií na druhej strane. Zatiaľ čo prvý variant je typický pre ústavné systémy založené na princípoch prezidentskej formy vlády, ten druhý je zas uplatňovaný v modeloch vychádzajúcich z klasických princípov parlamentnej formy vlády.²⁵⁰

Ústavná úprava spočívania mandátu poslanca počas výkonu funkcie člena vlády fakticky znamená ich nezlučiteľnosť v konkrétnom čase a od vlastnej inkompatibility sa odlišuje najmä formálnym zachovaním poslaneckého mandátu a schopnosťou obnovy jeho vykonávania v rámci volebného obdobia. Táto ústavná úprava faktickej inkompatibility tak umožňuje prekonať problém, ktoré sme teoreticky naznačili vyššie, a to možný konflikt medzi parlamentom a vládou pri vykonávaní ich ústavných právomocí, ktorý môže nastať aj v parlamentnom systéme postavenom na dôvere parlamentu. Na jednej strane predstavuje vzťah založený na dôvere jednoduché riešenie prípadného konfliktu záujmov medzi parlamentom a vládou – parlament takej vláde jednoducho dôveru zoberie a ustanoví vládu novú. Súčasne ale nie je možné inštitút dôvery devalvovať v tom, že by mal byť použitý stále, keď v každodennom výkone ústavných právomocí parlamentu a vlády nastane konflikt.

Pri výkone funkcie člena vlády pôsobí rovnako ako pri poslancoch, sľub člena vlády, ktorý aj keď formálne v podstate rovnaký ako pri poslancoch, je odlišný v jeho vecnom obsahu. Kým práca u poslancov je vykonávanie poslaneckého mandátu, a to najmä schvaľovanie zákonov v záujme všetkých občanov Slovenskej republiky, u člena vlády je práca vykonávanie zákonov, teda ich uvádzanie do života a do praxe, a to v záujme všetkých občanov Slovenskej republiky. Predstavy poslancov o záujme občanov a predstavy vlády, resp. členov vlády o vykonávaní zákonov v záujme občanov môžu byť rozdielne, a to najmä o ohľadom na dopady zákonov.

Úlohou vlády je poskytnúť a zabezpečiť poslancom pre ich rozhodovanie o návrhoch zákonov kvalifikované podklady, ktoré sa týkajú o. i. aj dopadov návrhov zákonov na verejné financie, na podnikateľské prostredie, či na sociálnu oblasť. A práve pri pohľade na tieto

²⁴⁹ SVÁK, J. – CIBULKA, E.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, 2006, s. 215.

²⁵⁰ Pozri: OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2022.

dopady a ich vyhodnotenie môže nastať konflikt nielen medzi vládou a parlamentom, ale aj vnútri jednej osoby, ak by vykonávala oba mandáty súčasne. Ak by to teda bolo v ústavnom systéme Slovenskej republiky prípustné, dostala by sa táto osoba do stavu, kedy by svoj poslanecký mandát nevykonávala slobodne (slobodný výkon funkcie člena vlády SR ústava nechráni).

Dá sa predpokladať, že inštitút spočívajúceho mandátu upravený pre vzťah poslanecký mandát- ministerský mandát využil slovenský zákonodarcu ako inšpiráciu a vzor, a preto ho využil aj pri úprave kompatibility funkcií vedúceho ústredného orgánu štátnej správy Slovenskej republiky a funkcie štátneho tajomníka s funkciou člena zákonodarného zboru. Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v čl. 5 ods. 8 určuje „*Ak bol do verejnej funkcie vedúceho ústredného orgánu štátnej správy, ktorý nie je členom vlády Slovenskej republiky, alebo do funkcie štátneho tajomníka vymenovaný poslanec Národnej rady Slovenskej republiky, jeho mandát počas výkonu tejto verejnej funkcie nezaniká, iba sa neuplatňuje.*“ Opäť je tu evidentná snaha zákonodarcu „oslobodiť“ rozhodovanie osoby od možného vecného konfliktu záujmov spojených so súbežným zastávaním dvoch odlišných a zároveň veľmi úzko na seba prepojených typov mandátov, čo do vecnej roviny, aj do oblasti rozhodovacej roviny a jej následkov.

Inkompatibilita vo vertikálnej rovine moci v štáte

Na úrovni územnej samosprávy je rovnako ako na úrovni celoštátneho parlamentu potrebné diferencovať medzi inkompatibilitou a ineligibilitou funkcie pri starostovi obce, predsedovi samosprávneho kraja, či poslancovi zastupiteľstva obce, či zastupiteľstva samosprávneho kraja. Inkompatibilita funkcií sa rovnako na územnosamosprávnej úrovni skúma až v momente začatia funkčného obdobia napr. starostu obce. Pokiaľ ide o ineligibilitu, nie je tu zákonodarcom odňatý prístup k uchádzaniu sa o volenú funkciu starostu pokiaľ v tom čase zastáva inú funkciu, avšak zákonodarcu stanovuje obmedzený čas, lehotu 30 dní odo dňa vzniku nezlučiteľnosti funkcie, kedy môže zvolený funkcionár urobiť úkon na odstránenie rozporu medzi zastávanými úradmi, funkciami, čiže odstrániť zákonom vylúčený stret funkcií.²⁵¹

²⁵¹ Bližšie pozri napr.: podľa § 13 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení: „*Funkcia starostu je nezlučiteľná s funkciou a) poslanca, b) zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený; to neplatí, ak zamestnanec obce je dlhodobo uvoľnený na výkon funkcie starostu, c) štatutárneho orgánu rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou, v ktorej bol zvolený, d) predsedu samosprávneho kraja, e) vedúceho zamestnanca orgánu štátnej správy, f) podľa osobitného zákona (pozn. napríklad zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry).*“. Podľa § 12 ods. 3 zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave: „... *Funkcia primátora je nezlučiteľná s funkciou starostu mestskej časti.*“. Podľa §11 ods. 4

Inak povedané, zákonodarca aj na tejto úrovni, rešpektuje právo na prístup k voleným funkciám bez diskriminácie podľa čl. 30 ods. 4 ústavy ako priamy predpoklad základného práva na správu vecí verejných upraveného v 30 ods. 1 ústavy. Zákonodarca však vylučuje možnosť súbežne vykonávať exekutívne funkcie ako funkcia starostu obce a predsedu samosprávneho kraja. Zo samotného konceptu územnej samosprávy v Slovenskej republike je zákonom vylúčený možný duálny mandát poslanca zastupiteľstva obce a starostu obce (rovnako tento zákaz platí pre kumuláciu funkcií poslanca a predsedu samosprávneho kraja). Podporne pôsobí aj skutočnosť, že pre jednu osobu je reprezentovať obec navonok, byť výkonným orgánom obce (monokratickým orgánom) je už z povahy vecí ťažko predstaviteľné, keď by mal zároveň s tým vykonávať post poslanca obecného zastupiteľstva (ako člen kolektívneho orgánu) rozhodujúceho o základných otázkach života obce. Tu je evidentný vecný konflikt záujmov, ako aj kompetenčný nepomer medzi pozíciou monokratického orgánu a členstvom v kolektívnom orgáne. Daná konštrukcia, tak ako ju naformuloval zákonodarca, predstavuje logický zákaz s cieľom zabezpečiť efektívnu správu demokratickej obce.

Keď sa pozrieme na vertikálny vzťah medzi zastupiteľským zborom na úrovni štátu a orgánu územnej samosprávy, zastupiteľstva obce, či zastupiteľstva samosprávneho kraja, zákonodarca razí iný prístup. Ústavný mechanizmus regulujúci inkompatibilitu funkcie poslanca parlamentu zároveň nevylučuje duálny mandát člena zákonodarného zboru a člena zastupiteľstva na úrovni obce, mesta a/alebo samosprávneho kraja.²⁵² Ústavný mechanizmus regulujúci inkompatibilitu funkcie poslanca parlamentu zároveň nevylučuje duálny mandát člena zákonodarného zboru a starostu, primátora, resp. predsedu samosprávneho kraja.

Iná úroveň vzťahov vzniká, keď si uvedomíme, že zákonodarca nevylučuje, že jedna osoba môže byť zároveň poslancom parlamentu a poslancom obecného zastupiteľstva. Zákonodarca rovnako nevylučuje, že jedna osoba môže byť zároveň poslancom parlamentu a v

zákona č. 401/1990 Zb. o meste Košice: „*Funkcia primátora je nezlučiteľná s funkciou starostu mestskej časti. Ďalšie veci týkajúce sa postavenia, pôsobnosti a funkcie primátora upravuje osobitný zákon.*“. Podľa § 16 ods.10 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch): „*Funkcia predsedu je nezlučiteľná s funkciou a) poslanca zastupiteľstva, b) štatutárneho orgánu rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriadenej samosprávnym krajom, v ktorom bol zvolený, c) zamestnanca samosprávneho kraja, d) starostu obce alebo primátora mesta, alebo e) podľa osobitného zákona.*“.

²⁵² Článok 77 ods. 1 ústavy: „*Funkcia poslanca je nezlučiteľná s výkonom funkcie sudcu, prokurátora, verejného ochrancu práv, príslušníka ozbrojených síl, príslušníka ozbrojeného zboru a poslanca Európskeho parlamentu.*“. Podľa § 11 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení: „*Funkcia poslanca je nezlučiteľná s funkciou a) starostu, b) zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený; to neplatí, ak zamestnanec obce je dlhodobo uvoľnený na výkon funkcie poslanca, c) štatutárneho orgánu rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou, v ktorej bol zvolený, d) podľa osobitného zákona.*“. Podľa § 11 ods. 4 zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave: „*Poslancom mestského zastupiteľstva môže byť aj poslanec miestneho zastupiteľstva, ako aj starosta.*“. Podľa § 13 ods. 1 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch): „*Funkcia poslanca je nezlučiteľná s funkciou a) predsedu, b) zamestnanca samosprávneho kraja alebo c) podľa osobitného zákona.*“.

prípade mesta Bratislava, či Košice aj poslancom miestneho zastupiteľstva mestskej časti Bratislava alebo Košice, v takomto prípade môže byť tiež poslancom mestského zastupiteľstva Bratislavy, resp. Košíc, v konečnom dôsledku by mohol byť aj poslancom samosprávneho kraja (eventuálne podpredseda samosprávneho kraja).²⁵³ Tieto konštrukcie nemusia ostať vždy len v rovine hypotézy a v praxi nie je neobvyklá viacnásobná kumulácia verejných funkcií na dvoch úrovniach, a to na úrovni celoštátnej a na úrovni územnej samosprávy. Otázka, ktorú si je možné na tomto mieste vo vzťahu k uvedeným možnostiam viacnásobného mandátu položiť znie, či možno o konflikte záujmov hovoriť aj vo vzťahoch na tejto vertikálnej úrovni.

Zároveň je nutné podotknúť, že napriek existencii politických nominácií kandidátov na volené posty v zastupiteľstvách na celoštátnej, obecnej, mestskej a aj regionálnej úrovni, nie je možné, aby politické strany svojich členov legálne obmedzovali vo viacnásobnom držaní mandátov. Išlo by zrejme len o stranické rozhodnutie spojené s prípadným porušením straníckej disciplíny v prípade nerešpektovania príkazu politickej strany vo veci maximálne možného počtu mandátov pre jednu osobu a následné vyvodenie zodpovednosti smerom k politickej strane, nie však spojené so zánikom niektorého z volených mandátov.²⁵⁴ V tomto smere možno identifikovať zo strany politických strán vyslovene potrebu regulovať počet mandátov ich členov zvolených do parlamentu tým spôsobom, aby súčasne s poslaneckým mandátom v parlamente nevykonávali aj mandáty v exekutívnych orgánoch. Nemožno tu opomenúť povahu samotného mandátu poslanca, ktorý predstavuje vo všetkých prípadoch voľný, reprezentatívny mandát.²⁵⁵

Aktuálna právna regulácia nevylučuje súčasné zastávanie mandátu poslanca Národnej rady SR a v exekutive na úrovni územnej samosprávy. Najčastejším argumentom v prospech aktuálnej úpravy môže byť vyhodnotenie nepotrebnosti inkompatibility v takomto prípade, keďže kompatibilita poslaneckého mandátu a členstva vo vláde (resp. v exekutívnej funkcii) je typická pre ústavné systémy založené na princípoch parlamentnej formy vlády. Keď sa však

²⁵³ Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v §12 ods. 7 a 8 s tým počíta, ak ide o finančné ohodnotenie: „...(7) Ak poslancovi patrí aj plat poslanca Národnej rady Slovenskej republiky, počas poberania platu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky patrí poslancovi odmena podľa odseku 4 alebo odseku 6 najviac v sume minimálnej mzdy. (8) Ak poslancovi patrí aj plat starostu obce alebo primátora mesta, alebo ich zástupcov, počas poberania platu starostu obce alebo primátora mesta, alebo ich zástupcov patrí poslancovi odmena podľa odseku 4 alebo odseku 6 najviac v sume minimálnej mzdy.“.

²⁵⁴ Konkrétne to môže mať podobu ultimáta, ktoré by politická strana mohla dať svojim členom, aby sa rozhodli aký mandát budú zastávať, prípadne ich môže vyzvať, aby to bol napríklad maximálne duálny mandát a nie viac mandátov zastávaných, t. j. zosobnených v jednej osobe.

²⁵⁵ Bližšie pozri: TRELLOVÁ, L.: Ku koncepcii mandátu orgánov obecnej samosprávy. In *Verejná správa na rázcestí*. Bratislava: Právnická fakulta UK, 2018, s. 392-408; TRELLOVÁ, L.: Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2018; TRELLOVÁ, L. – VRABKO, M.: *Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy*. Praha: Nakladatelství Leges, 2022.

pozrieme na celoštátnu úroveň pri členstve vo vláde, výkon ministerského mandátu je podľa ústavnej úpravy v čl. 109 ods. 2 nezlučiteľný „... s výkonom poslaneckého mandátu, s výkonom funkcie v inom orgáne verejnej moci, so štátnozamestnaneckým pomerom, s pracovným pomerom alebo s obdobným pracovným vzťahom, s podnikateľskou činnosťou, s členstvom v riadiacom alebo kontrolnom orgáne právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť, alebo s inou hospodárskou alebo zárobkovou činnosťou okrem správy vlastného majetku a vedeckej, pedagogickej, literárnej alebo umeleckej činnosti.“. Okruh funkcií a činností nezlučiteľných s funkciou člena vlády je ústavne naformulovaný tak široko, že okrem správy vlastného majetku a vedeckej, pedagogickej, literárnej alebo umeleckej činnosti nesmie člen vlády vykonávať žiadnu činnosť, z ktorej by mu plynuli akékoľvek príjmy.²⁵⁶ Ako sme už vyššie v texte uviedli, slovenský ústavodarca favorizuje členstvo vo vláde pred poslaneckým mandátom, a preto zvolil pre tento prípad konštrukciu spočívajúceho mandátu. Ako je to však v prípade, že by člen vlády uspel vo voľbách do zastupiteľstva obce, mesta alebo mestskej časti Bratislavy alebo Košíc?

Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov považuje na účely tohto ústavného zákona za verejného funkcionára každého, kto vykonáva funkciu uvedenú v čl. 2 ods. 1 tohto ústavného zákona. Je tam okrem iných uvedená aj funkcia: člen vlády, starosta obce, primátor mesta, poslanec mestského zastupiteľstva a poslanec zastupiteľstva mestských častí v Bratislave a v Košiciach, predseda vyššieho územného celku, poslanec zastupiteľstva vyššieho územného celku. Na účely tohto ústavného zákona sa starostovia mestských častí v Bratislave a Košiciach považujú za starostov obce. Avšak je nutné podotknúť, že poslanec obecného zastupiteľstva nie je v ústavnom zákone vymedzený ako verejný funkcionár.

Tento ústavný zákon súčasne vybral a presne pomenoval, ktoré úrady, či funkcie je potrebné chápať v tom zmysle, že ich držiteľ má status verejného funkcionára. Pokiaľ ide o výklad tohto ústavného zákona „Ústavný súd SR považuje taktiež za potrebné upriamiť pozornosť aj na čl. 152 ods. 4 ústavy... Preto aj príslušné ustanovenia ústavného zákona o ochrane verejného záujmu treba vykladať a uplatňovať tak, aby ich výklad a aplikácia boli v súlade s ústavou, t. j. aj v súlade s obsahom a kvalitou základného práva na súdnu a inú právnu ochranu garantovanú čl. 46 ods. 1 ústavy.“ Zároveň sa tu odvoláva na dôvodovú správu, „Z dôvodovej správy k čl. 4 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu vo vzťahu k všeobecným povinnostiam a obmedzeniam vyplývajúcim pre verejného funkcionára vyplýva, že účelom ich

²⁵⁶ OROSZ, L. - SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2022, s. 305.

dodržiavania pri výkone verejnej funkcie je zaručiť požadovanú ochranu verejného záujmu a zároveň vysoký morálny kredit verejných funkcionárov. Rovnako z nej vyplýva aj to, že ochrana verejného záujmu je tu spojená predovšetkým so skutočnosťou, že verejní činitelia rozhodujú v rámci svojich právomocí o významných otázkach verejného záujmu, pričom pri svojom rozhodovaní sú vystavení rôznym tlakom, ktoré sledujú presadenie skupinových alebo individuálnych záujmov na úkor verejného záujmu (parl. tlač č. 262).“²⁵⁷ Zákonnodarca týmto spôsobom ustanovil minimálny štandard inkompatibility výkonu verejnej funkcie s inými funkciami, povolaniami alebo činnosťami. Priamo v dôvodovej správe sa tiež uvádza „...Rovnako je opodstatnené rozšíriť oblasť pôsobenia právnej úpravy konfliktu záujmov aj na funkcionárov územnej samosprávy a to najmä v súvislosti s prebiehajúcou reformou verejnej správy, prostredníctvom ktorej sa do rozhodovacej sféry orgánov územnej samosprávy presúva značná časť verejného majetku a verejných financií, ktoré spravoval štát.“²⁵⁸

Inak povedané, ústavodarca explicitne uviedol do výpočtu verejných funkcionárov na úrovni obecnej a regionálnej samosprávy tieto funkcie: starosta obce, primátor mesta, poslanec mestského zastupiteľstva a poslanec zastupiteľstva mestských častí v Bratislave a v Košiciach, predseda vyššieho územného celku, poslanec zastupiteľstva vyššieho územného celku, avšak prekvapivo sem nezaradil poslanca obecného zastupiteľstva. Vzhľadom na úpravu vo forme ústavného zákona a **tam uvedený výpočet osôb podľa čl. 2 ods. 1 tohto ústavného zákona, nie je vhodné pristúpiť k jeho extenzívnemu výkladu a tým podriaadiť pod tento výpočet aj subjekty v tomto článku neuvádzané. Keď sa zamyslíme nad ústavodarcou nastavenou konštrukciou pre úroveň obce, ktorú nenarúša ani zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (z titulu právneho predpisu nižšej právnej sily), potom je potrebné vziať v úvahu nasledovné aspekty.** Verejný funkcionár, a to starosta obce, primátor mesta, poslanec mestského zastupiteľstva a poslanec zastupiteľstva mestských častí v Bratislave a v Košiciach by mal sledovať ochranu verejného záujmu tak, aby pri svojom rozhodovaní, keď môže byť vystavený rôznym tlakom, ktoré sledujú presadenie skupinových alebo individuálnych záujmov na úkor verejného záujmu, presadzoval iba a výlučne verejný záujem. Mal by pri výkone funkcie uprednostniť teda záujem, ktorý prináša majetkový prospech alebo iný prospech všetkým občanom alebo mnohým občanom obce alebo mesta. Toto isté však hypoteticky platí aj pre poslanca zastupiteľstva akejkolvek obce. Otázka je, či v tomto smere pre ústavodarcu zohrala dôležitú otázku veľkosť časti verejného majetku a verejných financií, s ktorými hospodári

²⁵⁷ Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 125/2016 z 11. februára 2016.

²⁵⁸ Dôvodová správa k ústavnému zákonu o ochrane verejného záujmu, dostupná: https://hsr.rokovania.sk/data/att/49557_subor.rtf.

mesto alebo mestská časť v Bratislave a v Košiciach, alebo či rozhodujúcim kritériom bol počet obyvateľov. Veľká rozdrobenosť obcí na Slovensko spôsobuje medzi nimi obrovské rozdiely. Avšak nájdu sa aj prípady, ako napríklad obec Beluša (aktuálne má zvolených 13 poslancov v zastupiteľstve a počet jej obyvateľov presiahol 6200²⁵⁹), ktoré môžu konkurovať počtom obyvateľov niektorým mestám. Dôvody ústavodarcu nevieme s istotou identifikovať, ale je odôvodnený predpoklad, že ústavodarca vedome vynechal poslancov obecných zastupiteľstiev vo výpočte verejných funkcionárov obsiahnutom v tomto ústavnom zákone. Čo to môže prakticky znamenať?

Ak by sa v čase komunálnych volieb minister uchádzal o poslanecký mandát do mestského zastupiteľstva alebo zastupiteľstva mestských častí v Bratislave a v Košiciach, tak by mal zrejme v prípade úspechu vo voľbách, tzn. zvolenia, niekoľko možností postupu. Ak by bol minister zvolený do mestského zastupiteľstva alebo zastupiteľstva mestských častí Bratislavy, resp. Košíc, potom by vznikla nežiaduca situácia, že by mal mať dve verejné funkcie súčasne (exekutívnu na úrovni štátu a zastupiteľskú na úrovni mesta aleboestskej časti Bratislavy alebo Košíc), čo ústavná úprava vylučuje.

Prvá zákonodarcom predpokladaná alternatíva je, že by sa toho času minister mal v čase ustanovenia do verejnej funkcie poslanca mesta/resp. mestskej časti Bratislavy alebo Košíc, povinne do 30 dní odo dňa ustanovenia do tejto verejnej funkcie vzdať predchádzajúcej funkcii, alebo vykonať zákonom ustanovený právny úkon smerujúci k jej skončeniu. Tu by záležalo na osobnom rozhodnutí ministra, či by skutočne uprednostnil mandát na úrovni mesta na úkor členstva vo vláde.

Iná alternatíva je taká, že by minister nesplnil svoju povinnosť sa vzdať členstva vo vláde, potom by uplynutím 30 dní odo dňa ustanovenia do funkcie poslanca jeho exekutívna verejná funkcia člena vlády zanikla. Praktické prevedenie niektorej z týchto alternatív by mohlo viesť k niekoľko-dňovému súbehu verejných funkcií v jednej osobe, čo je zjavne pre ústavodarcu nežiaduce.

Na druhej strane, ústavný zákon a zákon nevylučujú, že by sa minister po zvolení ujal funkcie poslanca obecného zastupiteľstva. Tu možno v nadväznosti na nasledovné uviesť, že platí verejnosť rokovaní obecného zastupiteľstva, ale ak na rokovaní požiadá o slovo poslanec Národnej rady SR, poslanec Európskeho parlamentu, zástupca vlády alebo iného štátneho orgánu, slovo sa mu udelí.²⁶⁰ Preto sa nedá v praxi vylúčiť situácia, že by sa poslanec obecného zastupiteľstva mohol zúčastniť zasadnutia zastupiteľstva a tvrdil by, že tam je súčasne v pozícii

²⁵⁹ <https://www.belusa.sk/>.

²⁶⁰ § 12 ods. 8 a 9 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

ministra, kde by sa prihlásil o slovo a hájil by svoje vládne záujmy. Prakticky zrejme nie je dôvod na takýto postup, logicky by ani veľmi nedával zmysel, ale nedá sa úplne vylúčiť, keďže závisí od personálneho substrátu.

Komplikované teoretické konštrukcie sú reakciou na prax v komunálnych voľbách, pričom ich záverom je potvrdenie, že súčasné zastávanie verejnej funkcie člena vlády a poslanca v mestskom zastupiteľstve (resp. v miestnom zastupiteľstve mestskej časti Bratislavy alebo Košíc) nie je možné, pretože tu okrem iného neexistuje tzv. spočívajúci poslanecký mandát. Naopak, ústavodarca zrejme nezakazuje súčasné zastávanie verejnej funkcie na vertikálnej (pomyselnej diagonálnej) úrovni moci v štáte, a to vo vláde a v obecnom zastupiteľstve, kde sa získava mandát prostredníctvom priamej voľby. Silnejší je parlamentný mandát priamo legitimizovaný demokratickou voľbou v porovnaní s ministerským mandátom, ktorý má legitimitu moci odvodenú od parlamentu a prezidenta.

Rovnováha mocí v štáte by mala vytvárať garancie slobody. Zákonodarná moc a rovnako aj výkonná moc majú spoločné obmedzenie ústavou a zákonmi a ich podrobenie verejnej kritike. Zastupiteľstvo reflektuje spoločenskú rôznorodosť. Verejná kritika, ktorej býva častejšie podrobovaná vláda ako parlament (ten skôr kritizuje) ju núti veci vysvetľovať, obhajovať svoje zábery a vládnuť transparentne.²⁶¹

Iná situácia je v prípade ústavodarcom akcentovanej možnosti zastávať dva poslanecké mandáty v zastupiteľstve na úrovni štátu – v parlamente a na úrovni obce. V tomto duchu je tiež v našej doktríne prezentovaná argumentácia, ktorá zlučiteľnosť poslaneckých mandátov v Národnej rade SR a zastupiteľstvách územnej samosprávy odôvodňuje práve tým, že „*nejde o kumuláciu funkcií v rámci výkonu štátnej moci, ale o kombináciu výkonu štátnej moci a výkonu funkcie v územnej samospráve*“.²⁶² Zároveň je však nutné vychádzať zo skutočnosti, že Slovenská republika je jeden volebný obvod a každý poslanec je zástupcom všetkých občanov na celom území Slovenska. Pri výkone svojho mandátu neuprednostňuje konkrétne územie alebo región Slovenska, ale vykonáva mandát v prospech a s vplyvom, dopadom na celé územie Slovenskej republiky. O čom svedčí aj znenie poslaneckého sľubu upravené v čl. 75 ods. 1 ústavy „*Sľubujem na svoju česť a svedomie vernosť Slovenskej republike. Svoje povinnosti budem plniť v záujme jej občanov. Budem dodržiavať ústavu a ostatné zákony a pracovať tak, aby sa uvádzali do života*“. Poslanec, ktorý je členom orgánu územnej samosprávy nemá identický postoj, pretože zastupuje záujmy svojej samosprávnej jednotky, čo

²⁶¹ KYSELA, J.: *Dělba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*. Praha: Leges, 2019, s. 130-131.

²⁶² OROŠ, L. - SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022, s. 121.

tiež deklaruje už pri samotnom zložení poslaneckého sľubu v znení podľa § 26 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení „*Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem riadne plniť svoje povinnosti, ochraňovať záujmy obce, dodržiavať Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy, a pri výkone svojej funkcie poslanca obecného zastupiteľstva ich budem uplatňovať podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia.*“²⁶³ Na jednej strane sa môže javiť ako výhodné, keď poslanec z obecného zastupiteľstva má informácie „z prvej ruky“ ako poslanec parlamentu, čo v menšom a konkrétnou obcou a jej obecným rámcom vymedzenom rozsahu platí aj opačne. Na druhej strane dokáže parlamentný poslanec rozhodovať úplne slobodne, bez ohľadu na konkrétne obecné dopady konkrétneho zákona? Tu je ťažko jednoznačne odpovedať na položenú otázku, ale zrejme nerozhoduje slobodne. Pretože v jeho rozhodovaní bude obsiahnutý aj pohľad na budúce dopady a vplyvy tohto zákona na jeho obec, čo obmedzuje v tomto smere jeho slobodné rozhodovanie. Personálne prepojenie mandátov má výhodu vo včasnej informovanosti, vnútornom prepojení regulovaných tém a ucelenejšom chápaní problematiky. Toto všetko však možno ponímať aj ako negatívum, ak nositeľ mandátu uprednostní lokálny záujem a rozhodovanie bude robiť „zdola nahor“ bez ohľadu na jeho spoločenské a vecné vedľajšie účinky. Pri aktuálnom vysokom počte malých obcí, ich podfinancovaní zo strany štátu a existujúcich vnútorných názorových rozkoloch v združeniach miest a obcí sa nedá vylúčiť limitované rozhodovanie nositeľa takýchto mandátov. Nemožno tiež opomenúť, že v takomto prípade ide o deľbu moci medzi parlamentom štátu a obcou, kde zastupiteľstvo každého z nich zastupuje podobné (prenesený výkon štátnej správy) a iné, niekedy diametrálne odlišné záujmy (originálna samosprávna moc).

Záver

Konflikt záujmov vyplývajúci zo súčasného výkonu niekoľkých verejných funkcií nastáva nielen v rovine horizontálnej, ale aj v rovine vertikálnej, pretože aj na tejto osi sú verejné funkcie, výkonom ktorých sa sledujú rozličné ciele, čo spôsobuje, alebo aspoň potenciálne môže spôsobiť ich kolíziu a napätie pri výkone, ak ich nositeľ pri výkone jednej z nich uprednostňuje záujmy a požiadavky vyplývajúce z inej z nich, a tým nevykonáva tento mandát slobodne.

²⁶³ K sľubu a jeho charakteru pri poslancoch mestskej časti Bratislavy a Košice pozri podrobnejšie TRELLOVÁ, L. – VRABKO, M.: *Príame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy*. Praha: Nakladatelství Leges, 2022, s. 123 a nasl.

Takáto situácia môže nastať aj vo vzťahu funkcií v štátnej správe a funkcií v samospráve. Možnosti súčasného výkonu štátnej funkcie a samosprávnych funkcií nie sú výsledkom toho, že by tu nemohlo dochádzať ku konfliktu záujmov. Typicky vo vzťahu parlamentu a samosprávy k tomu dôjde, ak by parlament prijatím zákona znižoval príjmy územnej samosprávy, alebo ju zaťažoval novými výdavkami bez adekvátneho zabezpečenia zo strany štátu. Dôkazom toho, že nejde iba o teóriu je rozhodnutie Ústavného súdu SR veci sp. zn. PL. ÚS 13/2022 (tzv. rodinný balíček). Štát je svojou zákonodarnou činnosťou spôsobilý zasiahnuť do postavenia samosprávy, pričom pri rozhodovaní v takýchto veciach sú poslanci parlamentu – funkcionári samosprávy prirodzene v konflikte záujmov. V parlamente totiž nezastupujú svoju obec a jej obyvateľov, ale všetkých občanov.

O konflikte záujmov a tým aj o možnej inkompatibilite nie je možné uvažovať iba izolovane v sústave štátnej moci alebo v sústave samosprávy, ale komplexita vzájomných vzťahov vo verejnej moci prekonáva izolovaný, parciálny pohľad.²⁶⁴

Ak vnímame úlohu štátu v spojitosti s kultúrnym a mravným pokrokom, potom je otázkou dobrej ústavy ako zorganizovať dobré vlastnosti ľudí tak, aby v uzákonených inštitúciách pôsobili čo najefektívnejšie. Práve efektivita môže byť za zákonodarcovým „súhlasom“ smerom k vytvoreniu možnosti zastávať viac verejných funkcií naraz. Klasická tripartita moci je charakterizovaná trojicou znakov: ide tu o deľbu práce, odlišné súbory hodnôt vtelených do procedúr konania každej z mocí a o reprezentáciu rôznych záujmov, čím sa myslia vlastné záujmy inštitúcií.²⁶⁵ Špecifické úlohy, ako aj atribúty dané či už územnou alebo inou vecnou špecifikáciou, vytvárajú prirodzené prekážky pre nezlučiteľnosť niektorých verejných funkcií v štáte na vertikálnej aj horizontálnej úrovni. Personálne prepojenie, môže byť pri verejných funkciách nielen zdrojom efektivity, komplexného prístupu a časovej úspory, ale v nesprávnom osobnostnom prevedení môže predstavovať pravý opak doplnený o silný konflikt záujmov.

Rada Európy rozhodla, že nezlučiteľnosť je odôvodnená len v prípade súčasného vykonávania výkonnej funkcie na samosprávnej úrovni a v štátnych dozorných orgánoch a tiež v prípade, že v rámci jednej funkcie sú vykonávané kompetencie, ktoré majú rozhodujúci vplyv na práva a právne záujmy miestnej komunity. Preto podľa názoru Rady Európy nie je žiaduce

²⁶⁴ Tento názor je polemický ku najnovšiemu komentáru k ústave, ktorý zlučiteľnosť poslaneckých mandátov v Národnej rade SR a zastupiteľstvách územnej samosprávy odôvodňuje práve tým, že „*nejde o kumuláciu funkcií v rámci výkonu štátnej moci, ale o kombináciu výkonu štátnej moci a výkonu funkcie v územnej samospráve*“. OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2022, s. 121.

²⁶⁵ VILE, M.J.C.: *Constitutionalism and Separation of Powers*. Indianapolis: Liberty Fund, 1998, s. 16.

vykonávať viac ako dve funkcie na rôznych úrovniach miestnej samosprávy a vhodné je vykonávať najviac jednu výkonnú funkciu. Znamená to, že Rada Európy nenamieta proti vykonávaniu viacerých funkcií súčasne pričom venuje väčšiu pozornosť obmedzeniam výkonu výkonných funkcií. Je zrejmé, že Rada Európy určila len minimálne štandardy pre nezlučiteľnosť funkcie, ktorú si demokratické krajiny môžu presiahnuť v čo najväčšej miere.²⁶⁶ Záverom možno konštatovať, že ústavodarca by mal pristupovať k regulácii takýchto zásadných vecí, akou bezpochyby inštitút inkompatibility verejných funkcií je, systematicky, komplexne a neopomínať, či naopak duplicitne regulovať jej čiastkové oblasti úpravy (niektoré typy úradov, funkcií, pozícií), pretože tým môže trpieť prax.

Použitá literatúra:

AMMELER, M.: *Parliaments*. Cassell: London, 1966.

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

Dôvodová správa k ústavnému zákonu o ochrane verejného záujmu, dostupná:

Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva („Benátska komisia“): Report on Democracy, Limitations of Mandates and Incompatibility of Political Functions. CDL-AD(2012)027, prijatá 17.decembra 2012, Štrasburg, dostupná online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)027-e)

HOLLÄNDER, P.: *POJMY v Sízzyfovej krošni*. Bratislava: Kalligram, 2015.

https://www.ccre.org/docs/status_of_local_elected_rep_en.pdf.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621936/IPOL_STU\(2020\)621936_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621936/IPOL_STU(2020)621936_EN.pdf).

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)027-e).

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2012\)050-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2012)050-e).

KYSELA, J.: *Dělbá moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*. Praha: Leges, 2019.

OROSZ, L. - SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021.

OROSZ, L. - SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022.

SVÁK, J. - CIBULKA, L.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, 2006.

TRELLOVÁ, L. - VRABKO, M.: *Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy*. Praha: Nakladatelství Leges, 2022.

²⁶⁶ ZAGORC, S.: Dual-Mandate of Persons Who Serve as MPs and Mayors at the Same Time. In: *Lex Localis - Journal of Local Self-Government* 6, no. 4 (2009): 429–43. <https://doi.org/10.4335/61, s. 432>.

TRELLOVÁ, L.: Ku koncepcii mandátu orgánov obecnej samosprávy. In *Verejná správa na rázcestí*. Bratislava: Právnická fakulta UK, 2018, s. 392-408.

TRELLOVÁ, L.: *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2018.

VAN DER HULST, M.: *The Parliamentary Mandate, A Global Comparative Study*. Inter-Parliamentary Union, Geneva 2000.

VILE, M.J.C.: *Constitutionalism and Separation of Powers*. Indianapolis: Liberty Fund, 1998.

ZAGORC, S.: Dual-Mandate of Persons Who Serve as MPs and Mayors at the Same Time. In *Lex Localis - Journal of Local Self-Government* 6, no. 4 (2009): 429-443. <https://doi.org/10.4335/61>.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.

livia.trellova@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta UK v Bratislave

Šafárikovo nám. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

doc. JUDr. Boris Balog, PhD.

boris.balog@paneuroni.com

Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva

Tomášikova 20

821 02 Bratislava

Slovenská republika

Právo pokojně se shromažďovat: na cestě od bezvýhradné ochrany k zabránění zneužívání

doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D.

Abstract:

The Right to Peaceful Assembly: on the Road from Unconditional Protection to Prevention of Abuse

The article deals with the development of legislation and jurisprudence on the right of assembly in the Czech Republic and, using specific examples, points out the possible abuse of this fundamental right by individuals and public authorities. The author therefore emphasizes the need to find balanced solutions that, on the one hand, will guarantee the protection of this fundamental right and its exercise, and on the other hand, exclude efforts to abuse it to suppress the fundamental rights of others and to violate important values of the democratic rule of law.

Abstrakt:

Právo pokojně se shromažďovat: na cestě od bezvýhradné ochrany k zabránění zneužívání

Príspevok sa zaoberá vývojom právnej úpravy a judikatury shromažďovacieho práva v Českej republike a na konkrétnych príkladoch poukazuje na možné zneužívanie tohoto základného práva ze strany jednotlivcov i orgánov verejnej moci. Autor preto zdôrazňuje nutnosť hľadať vyvážené riešenie, ktorá na strane jednej budú zaručovať ochranu tohoto základného práva a jeho výkonu, a na strane druhej vyloučí snahu o jeho zneužívanie k potlačovaniu základných práv iných a k porušovaniu významných hodnôt demokratického právneho štátu.

Keywords:

fundamental rights, right to assembly, judicial protection, abuse of rights

Klíčová slova:

základní práva, shromažďovací právo, soudní ochrana, zneužití práva

Netřeba zdůrazňovat, že výkon shromažďovacího práva postupoval novodobými dějiny Československa a představoval jeho osudové a bez velké nadsázky formativní okamžiky. Skutečně jen namátkou: připomeňme si demonstraci v roce 1939, na které byl smrtelně zraněn student Jan Opletal; průvod studentů v únoru 1948 na pražský Hrad, který měl podpořit prezidenta Beneše; demonstraci proti měnové reformě v Plzni roku 1953; srpnové události roku 1968; Palachův týden a konečně průvod z Albertova na Národní třídu 17. listopadu 1989. Z posledních let zmíním alespoň demonstrace konané v době opoziční smlouvy a sjednocené heslem „Děkujeme, odejděte!“ a ze současnosti akce pořádané Milionem chviliek pro demokracii. V případě Slovenska pak nemohu neuvést alespoň demonstrace zaměřené proti způsobu vládnutí Vladimíra Mečiara anebo evokované nájemnou vraždou novináře Jána Kuciaka a jeho snoubenky Martiny Kušnírové, které výrazně přispěly k pádu Ficovy vlády.

Požadavek na liberalizaci politických práv a jejich respektování a efektivní ochranu státní mocí byl proto i jedním z hlavních požadavků listopadové revoluce. Není proto náhodou, že jedněmi z úplně prvních zákonů, které schválilo Federální shromáždění v jeho kooptovaném složení na začátku roku 1990, bylo uzákonění politických práv.²⁶⁷

Teze, kterou chci hájit v tomto textu, je následující: od počátku 90. let, kdy shromažďovací právo sloužilo jako „vlajková loď“ liberalizace politických práv, postupně dochází k jeho omezování, a to legislativní i judikurní cestou. Důvodem je okolnost, že po fázi spontánního nadšení ze znovunabytí svobody se postupně ukázalo, že neomezenost tohoto základního práva může v praxi vést až k jeho zneužívání a tím pádem i k porušování základních práv jiných. Realizace shromažďovacího práva totiž představuje nejen výraz skutečné svobodné občanské společnosti, nýbrž může vést i k potlačování lidských práv a v krajních případech k ohrožení základů demokratického a právního státu.

Připomeňme si proto na úvod rovněž dnes již legendární slova Gustave Le Bona, který poukázal na to, že jacíkoliv jedinci přetvoření v dav nabývají „kolektivní duši“. „*Davy nehromadí inteligenci, ale průměrnost.*“ Proto platí, že „*rozumově stojí dav vždy pod úrovní osamocенého člověka.*“²⁶⁸ „*Prudkost citů u davů, hlavně u davů různorodých, je ještě zvyšována tím, že nemají pocit odpovědnosti. Vědomí naprosté beztržnosti a vědomí značné okamžité moci, způsobené množstvím, dovolují skupině city a činy, jež jsou nepředstavitelné u osamocенého*

²⁶⁷ Srov. zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o shromažďování“).

²⁶⁸ LE BON, G.: *Psychologie davu*. Praha: KRA, 1997, s. 17.

jedince. Hlupák, nevzdělanec a závistivec jsou v davech zbaveni své bezvýznamnosti i bezmocnosti a nabývají vědomí brutální, pomíjivé, ale nesmírné síly.“²⁶⁹

H. Arendtová proto zdůrazňuje, že je důležité nezaměňovat lid s lůzou, která je jeho pouhou karikaturou. „Zatímco lid ve všech velkých revolucích bojoval za skutečné zastoupení, lůza volá vždy po „silném muži“, po „velkém vůdci“. Neboť lůza nenávidí společnost, z níž je vyloučena, stejně jako parlament, v němž není zastoupena. Proto jsou referenda, v nichž moderní vůdci lůzy dosáhli tak vynikajících výsledků, starou koncepcí politiků, kteří spoléhají na lůzu.“²⁷⁰

Držitel Nobelovy ceny E. Canetti později charakterizoval masu prostřednictvím čtyř rysů: (1.) masa chce stále růst, (2.) uvnitř masy vládne absolutní rovnost, (3.) masa miluje zhuštění a – pro naše potřeby nejdůležitější znak - (4.) masa potřebuje směr. „Směr, který je všem příslušníkům společný, zesiluje pocit rovnosti. Cíl, který leží mimo každého jedince a je stejný pro všechny, zahání privátní, nestejné cíle, jež by byly smrtí masy, pod povrch. Masa existuje, dokud má nějaký nedosažený cíl.“²⁷¹

V dalším textu se proto stručně vyjádřím k podstatě tohoto základního práva a následně poukážu na některé konkrétní příklady, na kterých lze demonstrovat jednak jeho zneužívání ze strany organizátorů a účastníků shromáždění (resp. akcí, které se za tato shromáždění vydávají), ale také příklady protiústavní svévole ze strany orgánů veřejné moci, které se někdy snaží realizaci tohoto základního práva fakticky znemožnit.

1. Podstata práva pokojně se shromažďovat

Ústavním základem tohoto základního práva je čl. 19 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje „právo pokojně se shromažďovat“, přičemž „toto právo lze omezit zákonem v případech shromáždění na veřejných místech“²⁷², jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Shromáždění však nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy.“

Shromažďovací právo je (stejně jako právo sdružovací či petiční) zvláštní (kolektivní) formou svobody projevu a slouží k vytváření, výměně a sdělování názorů a informací zejména

²⁶⁹ Tamtéž, s. 24.

²⁷⁰ ARENDTOVÁ, H.: *Původ totalitarismu I-III*. Praha: OIKOYMENH, 1996, s. 181.

²⁷¹ CANETTI, E.: *Masa a moc*. Praha: Academia, 2007, s. 72 a násl.

²⁷² Doktrína i praxe pro potřeby shromažďovacího práva akceptují definici veřejného prostranství obsaženou v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), podle které „veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.“

politické, kulturní nebo náboženské povahy. Doktrína ho označuje za jedno z komunikačních základních práv.²⁷³ Kosář s Benákem správně připomínají, že toto právo vyvěrá z principu, že lid je zdrojem veškeré státní moci, přičemž se tento princip nevyčerpává pouze volbou zástupců do zákonodárných sborů, jelikož nesouhlasí-li určitá skupina lidí se směřováním státu či názorem zvolených zástupců, má právo vyjádřit svůj názor veřejně.²⁷⁴

Právě proto, že se svojí povahou jedná více o svobodu než o právo a v Jellinekově pojetí má tak nejbližší k negativnímu (avšak také k aktivnímu) statusu²⁷⁵, bývá někdy – poněkud nepřesně – označováno i jako svoboda demonstrovat. Jedná se tedy o základní právo účastníků shromáždění svobodně se sejít a na tomto shromáždění nerušeně projevit svůj názor, resp. seznámit se s názory ostatních a získat tak potřebné informace.

Zákonodárce účel tohoto práva definuje tak, že jeho výkon slouží k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek (§ 1 odst. 2 zákona o shromažďování). Ústavní soud právo pokojně se shromažďovat označil za kolektivní výkon svobody projevu, přičemž *„právě tento aspekt může napomoci pro rozprůdění veřejné diskuse a debaty nad věcmi veřejnými, poněvadž někteří občané nemají vůli veřejně pronášet a prezentovat své názory individuálně a pokoušet se přesvědčovat ostatní o jejich správnosti. Účast na shromáždění jim však poskytuje možnost, jak se veřejně s určitými názory ztotožnit a vyjádřit jim tak podporu.“*²⁷⁶

2. Příklady zneužití práva pokojně se shromažďovat a následné reakce zákonodárce a soudů

Jak bylo již zmíněno výše, postupem času došlo v řadě ohledů k bližší specifikaci a v některých případech i ke zpřísnění práva pokojně se shromažďovat, a to zpravidla v reakci na konkrétní případy zneužívání tohoto práva. Pojďme si nyní některé z nich popsat, přičemž není třeba zdůrazňovat, že níže provedený výčet je demonstrativní a nikoliv taxativní.²⁷⁷

²⁷³ MICHAEL, L. - MORLOK, M.: *Grundrechte*. 6. vyd. Baden Baden: Nomos Verlag, 2017, s. 159.

²⁷⁴ KÜHN, Z. - KRATOCHVÍL, J. - KMEC, J. - KOSAŘ, D.: *Listina základních práv a svobod - velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 829.

²⁷⁵ JELLINEK, G.: *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906, s. 439. Dále k Jellinekovým statusům v dnešním pojetí včetně jejich kritiky odkazují např. na ALEXY, R.: *Theorie der Grundrechte*. Baden Baden: Nomos Verlag, 1994, s. 229 a násl.

²⁷⁶ Nález II. ÚS 164/15 ze dne ze dne 5. 5. 2015 (N 88/77 SbNU 285). Veškerá judikatura Ústavního soudu je dostupná na <https://nalus.usoud.cz>.

²⁷⁷ Samostatně např. nezmiňuji zneužívání shromažďovacího práva za účelem reklamní nebo kulturní akce, kdy učiněné oznámení má jediný cíl: vyhnout se poplatku za zábor veřejného prostranství. Podobně byla např. v době covidu označována jako petiční místa některá restaurační zařízení, která byla uzavřena usnesením vlády nebo opatřením obecné povahy Ministerstva zdravotnictví.

2.1. Co vše je ještě ústavně chráněným shromážděním?

Ke zneužití práva dochází především v případech, kdy někteří aktéři považují za shromáždění ryze účelově i takovou aktivitu, která se zjevně vymyká smyslu a účelu shromáždění.

S touto situací se musel vypořádat Nejvyšší správní soud v rozsudku *Ptačí potok I.*²⁷⁸ V tomto případě totiž šlo o blokaci těžby dřeva v období od 25. 7. 2011 nejpozději do 12. 8. 2011 v oblasti Ptačího potoka v Národním parku Šumava, přičemž tato blokáda spočívala například v zatarasení příjezdové cesty, v připoutávání se aktivistů řetězy ke stromům, které měly být odstraněny, a někteří z nich se dokonce usadili v jejich korunách. Jeden z argumentů aktivistů přitom spočíval právě v tom, že se jednalo o realizaci ústavně zaručeného shromažďovacího práva.

Nejvyšší správní soud se proto musel zabývat otázkou, co ještě lze považovat za ústavně chráněné právo pokojně se shromažďovat a v tomto směru vymezil pět kritérií pro definici ústavně chráněného shromáždění: (1.) jde o dobrovolné setkání nejméně dvou osob na veřejném místě za účelem využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek; (2.) je nutná fyzická přítomnost účastníků shromáždění tak, aby byla možná jejich vzájemná interakce; (3.) konání shromáždění se musí uskutečnit v konkrétním čase (viz zmíněná potřeba interakce – stanovení začátku, průběhu a ukončení shromáždění); (4.) účel shromáždění musí být ústavně akceptovatelný (byť jde o politické právo, je třeba je chápat maximálně široce, „*spíše jako vyjádření postoje k věci veřejným. Mnohdy i problémy mající svůj původ mimo „politickou“ oblast v užším smyslu, např. ve sféře životního stylu, mohou být současně výrazem postoje k přijímání určitých hodnot většinou společností a tedy postojem ke správě věcí veřejných*“), a konečně (5.) shromáždění se musí projevovat i navenek, tzn., účastníci si jsou vědomi, že se jedná o výkon shromažďovacího práva. Je podstatné dodat, že není rozhodující konkrétní podoba shromáždění a ústavně chráněna je proto nejen „klasická demonstrace“ (např. předvolební mítink), nýbrž také různé průvody, koncerty, „sit-ins“ akce a déletrvající okupace veřejných prostranství a budov.

Je tedy zřejmé, že Nejvyšší správní soud stanovením shora zmíněných znaků shromáždění vyloučil ústavní ochranu takových shromáždění, které svojí povahou a faktickým průběhem směřují ke zcela jiným účelům, než je realizace svobody projevu a vzájemná výměna informací, resp. které svojí povahou neodpovídají popsáním znakům (např. whatsappová

²⁷⁸ Rozsudek sp. zn. 8 As 101/2011 ze dne 11. 6. 2013 (veškerá judikatura Nejvyššího správního soudu je dostupná na <https://vyhledavac.nssoud.cz>).

skupina na sociální síti nepochybně slouží ke svobodě projevu a výměně informací, nicméně nejde o fyzické setkání vícero osob ve stejném čase a na stejném místě).

Jak k tomu uvedl v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud, „v současné době, kdy technické možnosti dávají neomezenému okruhu osob možnost sdílet společné postoje např. na sociálních sítích, je zřejmé, že shromažďovací právo se dostává do těsného vztahu s realizací svobody projevu a je skutečně jednou z forem jejího vyjádření. Přesto je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že k realizaci shromažďovacího práva je třeba, aby se zainteresované osoby skutečně sešly a spolupůsobily na své okolí. Právě ono spolupůsobení více osob je základním rysem shromáždění, oproti individuálně vyjadřovaným postojům. S tím souvisí požadavek vzájemné interakce shromážděných osob. Aby mohlo jít o vyjádření společných postojů a stanovisek, je třeba, aby všechny zúčastněné osoby svojí fyzickou přítomností na jednom místě dávaly najevo souhlas s vyjadřovanými postoji a pokud by případně vyjadřované postoje přestaly korespondovat s jejich přesvědčením, mohly na toto adekvátně reagovat. Případy, kdy osoby vyjadřují shodné postoje a stanoviska, avšak nikoli ve vzájemné a pro okolí zřetelné interakci, by patrně nenaplnily kritéria shromáždění a nepožívaly ochrany shromažďovacího práva.“

2.2. „Předstižné“ právo oznámení shromáždění na stejném místě

Podle § 10 odst. 2 písm. b) zákona o shromažďování platí, že úřad zakáže oznámené shromáždění, jestliže se na stejném místě a ve stejnou dobu má podle dříve doručeného oznámení konat jiné shromáždění a mezi svolavateli nedošlo k dohodě o úpravě doby jeho konání.

V praxi docházelo v 90. letech ke zneužití tohoto institutu, neboť nezdědka bylo oznamováno konání shromáždění na určitém místě dokonce na řadu let dopředu, a to i na několik po sobě jdoucích dní tak, aby se znemožnilo konání shromáždění jinému případnému svolavateli. Proto zákonodárce přistoupil ke změně zákona o shromažďování, spočívající v zavedení doby šesti měsíců, při jejímž překročení se k podanému oznámení nepřihlíží (§ 5 odst. 2).²⁷⁹ Tím se zákonodárce pokusil zamezit případům, kdy prakticky kdokoliv mohl na neurčenou dobu v budoucnu vytvořit překážku pro realizaci práva pokojně se shromažďovat někomu jinému.

²⁷⁹ V žargonu byl tento zákon někdy označován jako „Lex Koukal“ podle tehdejšího primátora hl. m. Prahy Jana Koukala, který se „proslavil“ tím, že oznámil konání shromáždění na Václavském náměstí vždy na státní svátek 28. října i více než 10 let předem, čímž znemožnil jiným politickým stranám (tehdy zejména SPR-RSČ), aby v tento termín konaly na Václavském náměstí shromáždění vlastní. Srov. např. *Boj o politiku na náměstích by měl skončit* - iDNES.cz, 6. 5. 2001.

Jak se nicméně později ukázalo, toto řešení v některých případech vedlo pouze k tomu, že svolavatelé nezablokovali konání jiných shromáždění na několik let dopředu, nýbrž na celé období těchto šesti měsíců. V konkrétním případě si tak například některá volební strana „zablokovala“ nejzajímavější městskou lokalitu (centrální náměstí) na celou dobu „žhavé fáze“ volební kampaně a fakticky tak zapříčinila, že všechny ostatní volební strany mohly pořádat předvolební shromáždění pouze na jiných - a zjevně méně zajímavých - místech.

Na tuto situaci proto reagoval Nejvyšší správní soud, který uvedl, že „*značný rozsah dříve nahlášených shromáždění je indicií, kterou musí příslušný úřad zohlednit při úvaze, zda později ohlášené shromáždění z důvodu kolize zakáže podle § 10 odst. 2 písm. b) shromažďovacího zákona. Smyslem tohoto ustanovení je totiž to, aby nedošlo ke konfliktu mezi více shromážděními. K takovému konfliktu by ale nemohlo dojít tehdy, pokud by se dříve ohlášená shromáždění vůbec nekonala a byla ohlášena jen jako shromáždění blokující určitý prostor a čas. Zakaz pozdějšího shromáždění pro kolizi s předchozím shromážděním, jehož jediným účelem by byla blokáce určitého prostoru, by nebylo možno v takovém případě vyslovit. [...] Pokud by se zcela zjevně ukázalo, že dřívější shromáždění byla ohlášena jedině s účelem blokovat dané místo v daném čase, šlo by o zneužití práva.*“²⁸⁰ Toto zneužití práva proto nepoživá právní ochrany a popsané bránění ve výkonu shromažďovacího práva lze postihnout jako přestupek dle § 14 odst. 2 písm. f) shromažďovacího zákona.

Mám za to, že Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku nabídl určité řešení, jak postupovat v těchto případech zjevného zneužívání práva, když zejména zdůraznil potřebu zohlednit konkrétní okolnosti každého jednotlivého případu.

2.3. Konání shromáždění za stanovených podmínek

Dalším příkladem, kdy nejprve soudy (Ústavní soud totiž vydal zamítavý nález, kterým potvrdil a rozvedl právní závěry Nejvyššího správního soudu) a poté i zákonodárce omezily výkon práva pokojně se shromažďovat, je kauza označovaná jako „Stop genocidě“.²⁸¹ Skutkově se jednalo o případ, kdy stěžovatel ohlásil konání shromáždění na náměstí 1. máje v Chrastavě, jehož šířka je zhruba 65 metrů a délka 80 metrů, přičemž v jednom z rohů náměstí sídlí základní škola, kterou navštěvují děti od 6 let věku. Podstata tohoto shromáždění spočívala zejména v umístění vizuálních panelů, ukazujících velmi expresivním způsobem průběh a důsledky interrupce. Vzdálenost východu školy od shromáždění by přitom byla maximálně 40 metrů.

²⁸⁰ Rozsudek sp. zn. 2 As 60/2013 ze dne 29. 11. 2013 (Duchcov).

²⁸¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 164/15 ze dne 5. 5. 2015 (N 88/77 SbNU 285).

Navíc, v tomto prostoru bylo již dříve rozpuštěno stejným svolavatelem realizované shromáždění, a to z důvodu zásahu do práv zde přítomných dětí. Proto městský úřad rozhodl o zákazu konání tohoto shromáždění.

Ústavní soud ve shodě s Nejvyšším správním soudem, které toto rozhodnutí přezkoumávaly, nikterak nepochybní, že otázka interrupcí a práva na život je otázkou etickou, filosofickou a také právní, přičemž její řešení spadá do uvážení každého státu a neexistuje žádný evropský konsenzus o vědecké a právní definici právního začátku života. Forma, jakou svolavatel v tomto případě využíval k prezentaci svých postojů, byla šokující a zjevně provokativní. Soudy uvedly, že by nebyl dán důvod omezit shromažďovací právo, pokud by svá sdělení a jejich kontroverzní formu prezentace zaměřil na seniory. Jakkoli totiž tato sociální skupina může být v řadě ohledů také zranitelnější, a zaslouží si proto rovněž silnější ochranu, uvedené neplatí v případě šokující prezentace názorů týkajících se otázek interrupce. Pohoršení kolemjdoucích či jejich znechucení z vystavených informačních panelů je totiž nutno chápat jako projev jejich nesouhlasu s těmito názory (či nesouhlasu se způsobem jejich prezentace), nepostačí však k limitaci svobody projevu či práva shromažďovacího. Ostatně tyto osoby mají příležitost (s využitím svých znalostí a zkušeností) vstoupit do diskuse s mluvčím nebo svolavatelem či účastníky pořádaného shromáždění a takto legitimně vyjádřit v rámci veřejné debaty (třeba také i ostřejším způsobem) svůj nesouhlas.

K omezení shromažďovacího práva v daném prostoru proto mohlo podle Ústavního soudu dojít výhradně s ohledem na chráněné zájmy dětí. Jakkoliv se totiž jednalo o prostor náměstí, na kterém lze očekávat, že se bude pohybovat největší množství lidí v rámci dané obce, takže právě zde bude moci svolavatel shromáždění nejúčinněji prezentovat své názory, konkrétní velikost náměstí nikterak nezaručuje, že by se děti mohly tomuto shromáždění vyhnout a nemusely by tak být konfrontovány s obsahem vystavených šokujících sdělení. „Platí přitom, že každý, včetně střevatel, má právo prezentovat své názory, nikdo však nemá povinnost jeho sdělení přijímat, přičemž v případě dětí je stát dokonce povinen zabránit tomu, aby děti a mladiství přijímali sdělení pro ně nevhodná. Nelze totiž opomenout ani skutečnost, že ne všechny děti vyrůstají v rodinném a sociálním prostředí, jehož příslušníci by jim vysvětlili vlastní podstatu a šokující charakter vystavovaných materiálů, a navíc skupina dětských posluchačů může vnímat takovýto projev selektivně a mnohé věci mohou děti ukládat do podvědomí jen mimoděk jako podprahovou informaci.“

V tomto případě se soudy snažily hledat vyvážený kompromis mezi v kolizi stojícími zájmy. Na straně jedné proto konstatovaly, že ústavní ochrany požívají i šokující a pobuřující projevy (včetně vizuálních), použité k rozprouštění veřejné diskuse, jelikož demokracie je

založena na „důvěře“ k občanům, že se aktivně a svědomitě této diskuse účastní a jsou schopni rozlišit věrohodnost či akceptovatelnost jednotlivých myšlenek.

Na straně druhé nicméně konstatovaly, že uvedené nelze rozumně požadovat od dětí, neboť právě ty, s ohledem na jejich mravní a duševní vyspělost, musí být chráněny před některými formami projevů, které by je nad únosnou míru zasáhly či obtěžovaly (čl. 32 odst. 1 věty druhé Listiny základních práv a svobod a čl. 3 odst. 1 a 2 Úmluvy o právech dítěte). Jsou-li proto právě děti či mladiství příjemci informací, je dán zvýšený požadavek na zachování mravnosti a na ochraně jejich práv i ve vztahu ke svobodě projevu a shromažďovacímu právu. Právu každého prezentovat své názory (včetně pobuřujících) je totiž postaven naroveň zájem na tom, aby děti a mladiství nepřijímali sdělení pro ně nevhodná. *„Je proto na svolavatelích shromáždění, aby navrhli taková konkrétní opatření, která by umožnila konání shromáždění, aniž by však ohrozilo zájmy dětí (šokující informační panely by byly umístěny např. do stanu anebo by byly sestaveny do uzavřeného tvaru tak, aby osoba, která by je chtěla shlédnout, musela do tohoto prostoru vstoupit, přičemž pořadatel by zamezil, aby do tohoto prostoru mohly vstoupit malé děti).“*

Tento případ s velkým potěšením uzavírám poukazem na chvályhodnou reakci zákonodárce, který na základě těchto judikaturních podnětů přistoupil k novelizaci zákona o shromažďování, do kterého doplnil následující ustanovení § 8 odst. 2: *„Úřad může v nezbytných případech pro účely ochrany veřejného pořádku nebo práv a svobod jiných rozhodnutím stanovit podmínky konání shromáždění. Úřad může stanovit podmínky pro konání shromáždění zejména tehdy, má-li se na stejném místě a ve stejnou dobu konat jiné shromáždění nebo veřejnosti přístupný kulturní, sportovní nebo jiný společenský podnik [...] a mezi svolavatelí nebo mezi svolavatelem a osobou pořádající veřejnosti přístupný podnik nedošlo k dohodě o úpravě doby nebo místa konání shromáždění nebo veřejnosti přístupného podniku.“* Jinak řečeno, stávající zákonná úprava již výslovně předpokládá, že se v konkrétním případě bude hledat takové řešení, které na straně jedné umožní konání shromáždění, nicméně na straně druhé bude uskutečněno způsobem a za takových podmínek, aby nezasahovalo do práv a jiných právem legitimně chráněných zájmů (samozřejmě nejen dětí, jak tomu bylo v soudy rozhodované konkrétní věci).

2.4. Právo na blokační shromáždění

Největší problémy samozřejmě vznikají v případě protidemonstrací, tzn. tehdy, je-li proti oznámenému shromáždění cíleně uspořádáno shromáždění jiné, jehož účelem je primárně

vyslovit právě nesouhlas s názory a cíli zde hlásanými (typicky střety pravicových extrémistů a anarchistů).

Rovněž v těchto případech je však namístě restriktivní výklad tohoto důvodu zákazu. Součástí shromažďovacího práva a zejména svobody projevu je totiž i právo každého vyslovit svůj názor či postoj k názorům prezentovaným na shromážděních, s nimiž bytostně nesouhlasí, byť se konají legálně.²⁸² I v těchto případech je proto namístě protidemonstraci předem zakázat, případně rozpustit na místě, teprve tehdy, hrozí-li v konkrétním případě reálné a vážné nebezpečí např. pro zdraví účastníků obou shromáždění, případně pokud by v důsledku protidemonstrace bylo konání shromáždění původního zcela či podstatně znemožněno. Je-li tedy např. oznámeno konání shromáždění ve formě průvodu a do jeho plánované cesty se postaví účastníci spontánně svolaného shromáždění, kteří tomuto průvodu chtějí zabránit, je namístě nejprve se pokusit o obejítí této blokády, a teprve pokud není jiné možné řešení, je dán důvod k rozpuštění tohoto spontánního shromáždění, a to v krajním případě i za použití represivních prostředků. Platí totiž, že by „v demokracii právo na protidemonstraci nemělo vyústit až v ochromení účinného práva se shromažďovat.“²⁸³

Současně však je třeba respektovat, že shromažďovací právo nemůže být zneužíváno k zásahům do jiných základních práv (např. práva věřících pokojně projevovat své náboženské vyznání prováděním náboženských úkonů). V rozsudku *Karaahmed proti Bulharsku*²⁸⁴ proto Evropský soud pro lidská práva zdůraznil, že lze-li předpokládat reálnou možnost střetů a výtržností při plánované demonstraci v blízkosti mešity, musí příslušné orgány přijmout dostatečná preventivní opatření tak, aby mohly být náboženské obřady důstojně vykonány. Obdobně v rozsudku *Vóna proti Maďarsku*²⁸⁵ tento soud uvedl, že spočívají-li aktivity a projevy hnutí verbálně i vizuálně na rasově založeném rozlišování romské menšiny a maďarské většiny a jsou-li pochody způsobilé dát najevo úmysl a schopnost svých organizátorů použít k dosažení jejich cílů paravojenské uskupení, a bylo navíc zjevně cíleno na romskou menšinu, údajně odpovědnou za „cikánskou zločinnost“, jde o aktivitu „nad rámec mírumilovných a právních prostředků k vyjádření politického názoru. Takové projevy jsou ve světle historické zkušenosti Maďarska způsobilé zastrašit rasovou menšinu, zejména když jsou její příslušníci jejich svědky ve

²⁸² Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva *Öllinger proti Rakousku* ze dne 29. 6. 2006, stížnost č. 76900/01.

²⁸³ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva *Plattform „Ärzte für das Leben“ proti Rakousku* ze dne 21. 6. 1988, stížnost č. 10126/82.

²⁸⁴ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva *Karaahmed proti Bulharsku* ze dne 24. 5. 2015, stížnost č. 30587/13.

²⁸⁵ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva *Vóna proti Maďarsku* ze dne 9. 7. 2013, stížnost č. 35943/10.

svých domovech coby nedobrovolné publikum (captive audience), a jako takové nepožívají ochrany Úmluvy.“

Na straně druhé může být i zneužitím jiných základních práv, má-li být jejich realizaci znemožněn výkon shromažďovacího práva. Příkladem může být situace, ke které již také došlo, kdy odpůrci řádně oznámeného pochodu, jehož účastníky považovali za pravicové extrémisty, uskutečnili náboženské shromáždění na takovém místě, aby byl tento pochod fakticky znemožněn.²⁸⁶ Z okolnosti, že pro náboženské shromáždění neplatí oznamovací povinnost, totiž ještě neplyne, že se jedná o shromáždění *a priori* významnější či jinak prioritní a jeho konání proto musí ustoupit všechna shromáždění jiná. Není-li proto v konkrétním případě možné, aby za rozumných podmínek proběhla shromáždění obě, mělo by mít přednost shromáždění oznámené, neboť náboženské shromáždění mělo zjevný cíl zabránit jeho konání, což nelze akceptovat.²⁸⁷

V každém případě by však mělo být vždy pečlivě zkoumáno, zda s ohledem na konkrétní okolnosti vůbec ke kolizi dvou shromáždění může dojít, tzn., zda se nejedná toliko o kolizi zdánlivou či poměrně jednoduše řešitelnou: zda např. náměstí, kde se mají obě oznámená shromáždění konat, není natolik rozlehlé, že současné konání obou z nich nevyvolá žádné problémy. Rovněž je namístě komunikovat se svolavateli a pokusit se o domluvu v tom smyslu, zda není možný časový či prostorový posun některého z nich tak, aby mohla být konána obě tato shromáždění.²⁸⁸ S touto komunikací zákon ostatně i přímo počítá, když stanoví, že úřad může s ohledem na místní podmínky nebo na veřejný pořádek navrhnout svolavateli, aby se shromáždění konalo na jiném místě nebo v jinou dobu (§ 8). Rovněž z judikatury Evropského soudu pro lidská práva²⁸⁹ totiž plyne, že měla-li by každá pravděpodobnost vzniku napětí nebo prudké výměny názorů mezi skupinami, které proti sobě stojí v průběhu demonstrace,

²⁸⁶ <https://www.idnes.cz/pravy/cernakronika/modlici-se-romove-prehradili-cestu-extremistum-v-krupce-rozehlna-je-police.9.dubna.2011>.

²⁸⁷ K tomu srov. také manuál Ministerstva vnitra, dostupný např. na www.mvcr.cz.

²⁸⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 123/2013 ze dne 3. 4. 2014: „V případě časové a prostorové kolize dvou oznamovaných shromáždění je na příslušném úřadu, aby později oznámené shromáždění zakázal. Předtím však musí být dán prostor pro to, aby mohlo dojít k dohodě mezi svolavateli, která by hrozící kolizi odstranila. Aby se předešlo tomu, že později oznámené shromáždění by muselo být zakázáno, umožňuje právní úprava pozdějšímu svolavateli, aby na základě výzvy úřadu podle § 8 zákona změnil trasu či čas tak, aby ke kolizi nedošlo. To plně odpovídá principu proporcionality. K největšímu zásahu do práva shromažďovacího (zakáz shromáždění) může ze strany veřejné moci dojít teprve tehdy, není-li možný zásah slabší intenzity (dohoda svolavatelů, resp. jednostranná úprava zamýšleného shromáždění na základě úřední výzvy). Česká právní úprava tak vychází z toho, že by nemělo dojít k fyzickému kontaktu dvou či více shromáždění na stejném místě a ve stejném čase.“

²⁸⁹ Např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva *Stankov a Sjedinená makedonská organizace Ilinden proti Bulharsku* ze dne 2. 10. 2001, stížnosti č. 29221/95 a 29225/95.

odůvodnit její zákaz, společnost by se zbavovala možnosti příležitosti slyšet různé názory na otázky, které uráží citlivost většinového mínění.

2.5. *Právo na pokojné shromáždění a anonymita jeho účastníků*

Je třeba zdůraznit, že ústavní pořádek stejně jako mezinárodní smlouvy explicitně zaručují pouze právo shromažďovat se pokojně²⁹⁰, takže jejich ochrany nepoživají shromáždění, zaměřená či projevující se agresivním nebo dokonce násilnickým způsobem (setkání ozbrojených sportovních chuligánů, průvody politických extrémistů mající pogromistickou povahu apod.). Výkonem shromažďovacího práva nelze ospravedlnit např. projevy vandalství, ke kterým může při shromáždění docházet. Nepochybně rovněž nelze pod záruky výkonu tohoto práva či svobody projevu podřazovat násilné činy, byť by jejich motivací rovněž mohlo být vyjádření určitého postoje.²⁹¹ Zákon o shromažďování proto výslovně zakazuje účastníkům shromáždění mít u sebe střelné zbraně, výbušniny nebo pyrotechnické výrobky (§ 7 odst. 3) a současně stanoví, že nesmějí mít ani jiné předměty, jimiž lze ublížit na zdraví, lze-li z okolností nebo z chování účastníků usuzovat, že mají být užity k násilí nebo k pohrůžce násilím. Je proto věci posouzení konkrétní situace, o jaké předměty se může jednat, jelikož závisí na účelu a povaze shromáždění, zda stejné předměty mohou být kvalifikovány jako zcela neškodné či naopak jako potenciální riziko.²⁹²

S otázkou ochrany (pouze) pokojného shromáždění souvisí i zákonný zákaz účastníků shromáždění mít obličej zakrytý způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím jejich identifikaci, pokud úřad nebo policie vydá takový pokyn, je-li narušen či ohrožen pokojný průběh shromáždění (§ 7 odst. 4 zákona o shromažďování). Toto možné omezení shromažďovacího práva je třeba vykládat v souladu s jeho účelem, kterým je zjevně předcházení trestným činům a umožnění identifikace jejich případných pachatelů.

Jde opět o zákonný prostředek proti zneužívání práva pokojně se shromažďovat, jelikož v minulosti docházelo k případům různých pochodů, pořádaných pravicovými nebo levicovými extrémisty, kteří se z (důvodné) obavy před případným trestním postihem maskovali, aby znemožnili svoji identifikaci.

²⁹⁰ Srov. např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva *G. proti Německu* (ze dne 6. 3. 1989, stížnost č. 13079/87) a *Christians against Racism and Fascism proti Spojenému království* (ze dne 16. 7. 1980, stížnost č. 8440/78).

²⁹¹ Srov. shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 101/2011.

²⁹² Kameny v ruce účastníků průvodu mají např. jiný význam, pokud je tento pojat jako recese a nikoliv jako protest proti zasedání Mezinárodního měnového fondu; pивní sklenice demonstrantů bojujících za práva malých pivovarů nepředstavují nebezpečí, naopak stejné sklenice v rukou pochodujících chuligánů mohou působit jako zbraně atp.

Jednoznačně protiústavní by však byl takový výklad, který by např. fakticky znemožňoval výkon shromažďovacího práva zahaleným muslimským ženám, pacientům s některým druhem onemocnění anebo recesistických průvodů („poslední zvonění“, karnevaly, majálesy atp.). O úmyslu zákonodárce ostatně dostatečně přesvědčivě svědčí i vývoj zákonné úpravy, kdy do původního úplného zákazu účastníků shromáždění mít zakrytý obličej bylo novelizujícím zákonem²⁹³ doplněno, že se tento zákaz omezuje pouze na případy zmíněného pokynu úřadu nebo policie, přičemž důvodem jeho vydání může být výhradně narušení či ohrožení pokojného průběhu shromáždění.

3. Zákaz zneužití práva platí i pro orgány veřejné moci

Reálný život ukazuje, že ke zneužívání práva (přesněji: pravomoci) dochází nejen ze strany svolavatelů a účastníků různých shromáždění, nýbrž že se ho někdy dopouštějí též orgány veřejné moci, které se takto snaží zabránit jejich uskutečnění. Jako ukázkou vybírám několik názorných příkladů.

Prvním příkladem byla snaha uchránit Národní kulturní památku Vyšehrad před očekávaným řáděním aktivistů, kteří do Prahy přijeli protestovat proti zasedání Mezinárodního měnového fondu v září roku 2000. Rozhodnutím magistrátu bylo totiž uloženo Národní kulturní památce Vyšehrad zajistit uzavření jejího areálu pro veřejnost v době od 21. 9. 2000 do 27. 9. 2000. K tomu však Ústavní soud uvedl, že „ačkoli byla formálně rozhodnutím magistrátu jen uložena určitá povinnost NKP Vyšehrad, via facti jím bylo též zabráněno konat řádně ohlášené shromáždění plánované stěžovatelem. V projednávaném případě tak právě touto cestou byl zjevně obcházen zákon o právu shromažďovacím, který zcela jasně vymezuje, za jakých okolností a jakým způsobem lze ohlášené shromáždění zakázat. Tyto okolnosti zjevně nebyly naplněny a shromáždění ohlášené stěžovatelem zakázáno – způsobem stanoveným zákonem – nebylo.“²⁹⁴

Dalším příkladem je situace, kdy byla zjevná snaha obejít ústavní zákaz podmiňovat konání shromáždění povolením orgánu veřejné správy postupem podle zákona o pozemních komunikacích²⁹⁵, např. prostřednictvím institutu tzv. zvláštního užívání (§ 25). Podle tohoto ustanovení totiž platí, že k užívání dálnic, silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny, je třeba povolení příslušného silničního správního úřadu vydaného s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní

²⁹³ Zákon č. 94/2021 Sb.

²⁹⁴ Nález II. ÚS 459/04 ze dne 18. 8. 2005 (N 161/38 SbNU 285).

²⁹⁵ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

komunikace, a může-li zvláštní užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, také s předchozím souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici a rychlostní silnici, v ostatních případech se souhlasem příslušného orgánu Policie České republiky. Zvláštním užíváním je výslovně také pořádání sportovních, kulturních, náboženských, zábavních a podobných akcí, jestliže by jimi mohla být ohrožena bezpečnost nebo plynulost silničního provozu.

K tomu však Ústavní soud uvedl, že k částečnému či úplnému uzavření komunikace může správní orgán přistoupit pouze tehdy, pokud zájem žadatele na uzavření komunikace převáží nad jinými v úvahu připadajícími zájmy, jen v rozsahu zcela nezbytném pro dosažení tohoto zájmu a na dobu pokud možno co nejkratší. Mohou-li být rozhodnutím o uzavírací dotčena základní práva, musí správní orgán šetřit jejich podstatu a smysl. „*K uzavření pozemní komunikace, na níž se má konat ohlášené shromáždění, může správní orgán přistoupit pouze a toliko tehdy, jestliže k uzavírací dojde za účelem dosažení jednoho z legitimních cílů uvedených v čl. 19 odst. 2 Listiny, toto opatření bude k dosažení tohoto cíle nezbytné a za podmínky, že omezení shromažďovacího práva bude vůči sledovanému cíli přiměřené.*“²⁹⁶

Nepochopením podstaty práva pokojně se shromažďovat je v některých případech rovněž vyslovení zákazu konání shromáždění odkazem na ochranu zdraví. Ani toto omezení nesmí být v praxi zneužíváno, takže pro zákaz shromáždění nepostačuje jakékoliv ohrožení zdraví, nýbrž pouze závažné nebezpečí. Důkazní břemeno v tomto směru spočívá plně na správním orgánu. Judikatura proto zcela správně a v souladu se smyslem komentovaného článku např. dovodila, že podmínka ohrožení zdraví účastníků shromáždění není dána, má-li se jednat o pouliční průvod, který povede i po vozovce. K zákazu by proto mohlo dojít skutečně jen tehdy, dosahuje-li tato hrozba značné intenzity. Rovněž v těchto případech je tedy namístě postupovat přiměřeně podle ustanovení § 8 zákona o shromažďování tak, že úřad nejprve svolavatelé nabídně jiné místo, aby se shromáždění mohlo uskutečnit, a nepřistoupit hned k zákazu jeho konání.²⁹⁷

Ústavní soud konečně v jiné věci konstatoval, že k porušení práva pokojně se shromažďovat může dojít i v rámci preventivních opatření ze strany veřejné moci. V této souvislosti se hovoří o tzv. odrazujícím účinku (*chilling effect*) těchto opatření, která sice neznamenají plný výkon shromažďovacího práva, nicméně odrazují od něj.²⁹⁸ „*Ústavně*

²⁹⁶ Nález sp. zn. Pl. ÚS 21/16 ze dne 27. 6. 2017 (č. 282/2017 Sb.; N 110/85 SbNU 793).

²⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 26/2007 ze dne 4. 9. 2007 (č. 1385/2007 Sb. NSS).

²⁹⁸ K tomu srov. např. ČENTĚŠ, J. - BELEŠ, A.: Právo na pokojné zhromažďování a možnosti jeho obmedzenia. In *Právnik*, č. 3, 2023, s. 257 a násl.

zaručené právo pokojně se shromažďovat lze vykonávat jak účasti na shromážděních předem oznámených v souladu s příslušnou podústavní úpravou, tak i účasti na shromážděních neoznámených. K zásahu do práva pokojně se shromažďovat může dojít nejen znemožněním shromáždění, ale také jeho omezením v důsledku opatření přijatých před jeho konáním, v jeho průběhu či po něm. Při hodnocení takových opatření z hlediska jejich způsobilosti zasáhnout do práva pokojně se shromažďovat je třeba přihlížet k zásadě nepřipustnosti tzv. odrazujících účinků.“²⁹⁹

4. Závěr

Závěr, plynoucí z předchozího textu, je velmi banální. Předně, polistopadový vývoj se vyznačuje tím, že po fázi maximální a možná až přehnaně idealistické liberalizace politických práv (což byla ovšem zcela pochopitelná a bezprostřední reakce na jejich brutální potlačování totalitním komunistickým režimem) nastala fáze jejich uvedení do „vyváženého stavu“, jelikož praktické nakládání s nimi ukázalo, že jejich bezbřehé nastavení může ve svých důsledcích vést k zásahům do základních práv jiných osob a k porušování významných hodnot demokratického a právního státu.

Úkolem všech soudů³⁰⁰ včetně Ústavního soudu nicméně zůstává i nadále bdít nad tím, aby nedocházelo k porušování práva svobodně se shromažďovat, byť i pod zástěrkou velmi bohuľibých cíľů.

Mark Twain řekl: „*Je-li jediným nástrojem kladivo, pak každý problém vypadá jako hřebík.*“³⁰¹ Snažil jsem se proto ukázat, že rolí soudů v podmínkách demokratického právního státu není používání kladiva, nýbrž spíše šroubováku a smirkového papíru tak, aby shromažďovací právo bylo na straně jedné plně respektováno, nicméně na straně druhé aby nebylo prostředkem zneužívaným k potlačování práv druhých. I pro soudy totiž platí imperativ plynoucí z čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle kterého při omezení základních práv musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a tato omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro která byla stanovena. Optimisticky nazírám nicméně za to, že české soudy tuto svoji roli zatím naplňují velmi dobře a není proto důvod se domnívat, že toho nebudou schopny i v budoucnu. I v tomto případě nicméně platí, že se nevyplatí usínat na vavřínech.

²⁹⁹ Nález II. ÚS 1022/21 ze dne 11. 10. 2021. V tomto konkrétním případě stěžovatel v červnu 2018 cestoval na několikadenní protestní akci k Litvínovu (*Klimakemp 2018*) a na nádraží byl legitimován policií; údajně chtěl navštívit jen demonstraci a přednášky.

³⁰⁰ Čl. 4 Ústavy, podle kterého základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci.

³⁰¹ Cit. podle ŠTROSENNOVÁ, N.: *Nenávist*. Praha: Institute H21, 2021, s. 239.

Použitá literatura:

- ALEXY, R.: *Theorie der Grundrechte*. Baden Baden: Nomos Verlag, 1994.
- ARENDTOVÁ, H.: *Původ totalitarismu I-III*. Praha: OIKOYMENH, 1996.
- CANETTI, E.: *Masa a moc*. Praha: Academia, 2007.
- ČENTĚŠ, J. - BELEŠ, A.: Právo na pokojné zhromažďování a možnosti jeho obmedzenia. In *Právník*. č. 3, 2023.
- JELLINEK, G.: *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906
- KÜHN, Z. - KRATOCHVÍL, J. - KMEC, J. - KOSAŘ, D.: *Listina základních práv a svobod - velký komentář*. Praha: Leges, 2022
- LE BON, G.: *Psychologie davu*. Praha: KRA, 1997
- MICHAEL, L. - MORLOK, M.: *Grundrechte*. 6. vyd. Baden Baden: Nomos Verlag, 2017
- STROSSENOVÁ, N.: *Nenávist*. Praha: Institute H21, 2021

Kontaktní údaje:

doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D.

vojtech.simicek@usoud.cz

Ústavní soud

Joštova 8

66083 Brno

Česká republika

Konstytucyjne zasady prawa wyborczego i ich prawna ochrona w Polsce – przegląd problematyki

prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki

Abstract:

The Constitution of the Republic of Poland from 1997 states that elections to the Sejm are universal, equal, direct, proportional, and conducted by secret ballot (Article 96, paragraph 2). Senate elections are universal, direct, and conducted by secret ballot (Article 97, paragraph 2). The President of the Republic of Poland is elected in general, equal, direct, and secret ballot elections (Article 127, paragraph 1). Elections to the bodies of local self-government are universal, equal, direct, and conducted by secret ballot (Article 169, paragraph 2). However, the Constitution does not regulate the principles of elections to the European Parliament, nor does it list principles such as free, fair, honest, and transparent elections. The constitutional regulation of the principles of electoral law is also very laconic. In the case of the universality of elections, it specifies the conditions for obtaining active voting rights: citizenship, reaching the age of 18, possessing full legal capacity, and enjoying full public rights. This regulation requires changes, above all, there should be a move away from automatic disenfranchisement of incapacitated persons. The Constitution also stipulates that elections should take place on a non-working day. Other guarantees for the universality of elections are defined by the electoral code, including the possibility of postal voting and voting by proxy. In the case of other principles of electoral law, the constitution does not define them, nor does it indicate any guarantees for them. It is considered that this leaves too much discretion to the legislator in shaping the electoral system and therefore requires changes and expansion of constitutional regulations.

Streszczenie:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z 1997 r. stanowi, że wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie, proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 96 ust. 2), wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 97 ust. 2), Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym (art. 127 ust. 1), zaś wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 169 ust. 2). Konstytucja nie reguluje natomiast zasad wyborów do

Parlamentu Europejskiego, jak i nie wymienia zasad takich zasada wyborów jak wybory wolne, sprawiedliwe, uczciwe i rzetelne. Konstytucyjna regulacja zasad prawa wyborczego jest też bardzo lakoniczna. W przypadku zasady powszechności wyborów wskazuje warunki uzyskania czynnego prawa wyborczego: obywatelstwo, ukończenie 18 lat, posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych i pełni praw publicznych. Jest to regulacja wymagająca zmiany. Przede wszystkim należy odejść od automatyzmu w pozbawianiu praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych. Konstytucja stanowi również, że wybory mają odbywać się w dniu wolnym od pracy. Inne gwarancje dla zasady powszechności wyborów określa kodeks wyborczy, w tym m.in. możliwość głosowania korespondencyjnego i przez pełnomocnika. W przypadku pozostałych zasad prawa wyborczego konstytucja nie definiuje ich, jak i nie wskazuje na żadne ich gwarancje. Uważa się, że pozostawia to ustawodawcy zbyt dużą swobodę w kształtowaniu systemu wyborczego i dlatego wymaga zmiany i rozbudowania regulacji konstytucyjnej.

Keywords:

Elections, constitution, principle of universal suffrage, the principle of equality of elections, the principle of directness of elections, the principle of proportionality of elections, the principle of secrecy of the vote

Słowa kluczowe:

Wybory, konstytucja, zasada powszechności wyborów, zasada równości wyborów, zasada bezpośredniości wyborów, zasada proporcjonalności wyborów, zasada tajności głosowania.

1. O kształcie wyborów decydują zasady prawa wyborczego, przez które rozumie się podstawowe decyzje, zawarte najczęściej w konstytucji, przesądzające o ogólnym charakterze wyborów i o treści prawa wyborczego. Nie ma przy tym ich uniwersalnego katalogu, jak i rozumienia, które ewoluowało na przestrzeni lat. Katalog tych praw podczas wyborów różnych organów nie musi być też taki sam. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. *expressis verbis* stanowi, że wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie, proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 96 ust. 2), wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 97 ust. 2), Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym (art. 127 ust. 1), zaś wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego są

powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 169 ust. 2). Konstytucja nie reguluje natomiast zasad wyborów organów wykonawczych samorządu terytorialnego, nie stanowi również na temat zasad wyborów do Parlamentu Europejskiego, co jest konsekwencją zupełnego braku regulacji w tym akcie prawnym problematyki członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Należy również podkreślić, że o ile sposób wyboru Sejmu i Prezydenta RP uregulowany jest stosunkowo precyzyjnie, to absolutnie nie można tego powiedzieć o wyborach do Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, które są zdecydowanie zbyt lakoniczne jak na znaczenie ustrojowe tych organów i pozostawiające ustawodawcy zbyt dużą swobodę w kształtowaniu systemu wyborczego³⁰². Zasady prawa wyborczego wymienione w Konstytucji są stosunkowo szeroko omówione w polskim piśmiennictwie naukowym, a wielu spośród nich poświęcono nawet odrębne monografie³⁰³.

W przypadku konstytucyjnych zasadach prawa wyborczego mamy jednak do czynienia również z takimi, które *expressis verbis* wyrażone nie są. Przede wszystkim odnosi się to do zasady wolnych wyborów (w przypadku wyborów do Senatu stanowiła o nich wprost jedynie tzw. mała konstytucja z 1994 r.)³⁰⁴. W doktrynie oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się również na zasady wyborów sprawiedliwych, uczciwych i rzetelnych³⁰⁵.

Konstytucja statuując zasady prawa wyborczego nie definiuje ich lecz traktuje jako pojęcia zastane i ukształtowane w rozwoju historycznym. Nie oznacza to jednak, że odnośnie do rozumienia ich istoty nie ma rozbieżności³⁰⁶.

³⁰² GARLICKI, L.: Uwaga 3 do art. 97. W GARLICKI, L. (ed.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I. Warszawa: 1999, s. 2-3; NALEZIŃSKI, B.: Uwagi 3 i 4 do art. 169. In TULEJ, P.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: 2019, s. 515-516.

³⁰³ Np. SKOTNICKI, K.: *Zasada powszechności wyborów. Zagadnienia teorii i praktyki*. Łódź: 2000; Konsekwencje konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu RP. W GRABOWSKI, R. – GRABOWSKA, S. (eds.): *Zmiana ordynacji wyborczej a zamiana konstytucji*. Rzeszów: 2008; UZIĘBŁO, P.: *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*. Warszawa: 2013; ZYCH, R.: *Istota i gwarancje zasady tajności głosowania w polskim prawie wyborczym*. Toruń: 2016; FRYDRYCH-DEPKA, A.: *Zasada bezpośredniości wyborów i jej gwarancje w polskim prawie wyborczym*. Toruń: 2021.

³⁰⁴ SKOTNICKI, K.: Warunki brzegowe wolnych i uczciwych wyborów w demokratycznym państwie prawnym. Czy potrzebne są zmiany polskiego prawa wyborczego? W GRANAT, M.: *Wolne i uczciwe wybory*. Warszawa: 2023, s. 5-40.

³⁰⁵ KRYSZEŃ, G.: *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „*Studia Wyborcze*”, 2016, t. 21, s. 7-31;

A. DOMAŃSKA, A. - WRZALIK, M.: Przejawy zasady (nie)uczciwych wyborów na przykładzie wyborów prezydenckich 2020 r. W CIAPAŁA, J. – PYRZYŃSKA, A. (eds.): *Dylematy polskiego prawa wyborczego*. Warszawa: C.H. Beck, 2021, s. 108-110; wyrok TK z 3.11.2006 r., K 31/06, OTK-A 2006/10. Poz. 147; wyrok TK z 20.07.2011 r., K 9/11, OTK-A 2011/6, poz. 61.

³⁰⁶ SOKAŁA, A.: „Podstawowe zasady prawa rządzące wyborami” w dydaktyce polskiego prawa konstytucyjnego. W GRAJEWSKI, K. – GAJDA, A. - RYTEL-WARZOCHA, A. - UZIĘBŁO, P. - WISZOWATY, M.M. (eds.): *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmajta*. Gdańsk: 2020, s. 433.

2. W przypadku zasady powszechności wyborów można wyróżnić co najmniej trzy jej znaczenia. W najwęższym ujęciu oznacza ona prawo udziału w głosowaniu jak najszerzego kręgu osób, a więc wiązana jest wyłącznie z czynnym prawem wyborczym. W nieco szerszym ujęciu pojmowana jest jako prawo udziału w głosowaniu i prawo kandydowania jak najszerzego kręgu osób, a zatem obejmuje łącznie czynne i bierne prawo wyborcze. Wreszcie, w najszerszym znaczeniu, zasada ta odnoszona jest do prawa udziału w głosowaniu jak największej liczby osób, kandydowania oraz uczestniczenia w innych etapach postępowania wyborczego, jak np. zgłaszaniu kandydatów, pracy w komisjach wyborczych czy możliwości zgłaszania protestów wyborczych.

Konstytucja w przypadku czynnego prawa wyborczego stanowi w art. 62, iż w przypadku wszystkich wyborów i referendum przysługuje ono obywatelom polskim, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat (ust. 1) i którzy nie są prawomocnym orzeczeniem sądowym ubezwłasnowolnieni lub pozbawieni praw publicznych bądź wyborczych (ust. 2). Już od pewnego czasu regulacja ta jest krytykowana. Jest zrozumiałe, że w przypadku wyborów do Sejmu i do Senatu oraz Prezydenta, a więc organy poprzez które realizowana jest zasada suwerenności Narodu, wyboru powinni dokonywać wyłącznie obywatele. Należy jednak pamiętać, że obywatelstwo w tradycyjnym rozumieniu (więzi prawnej i faktycznej) odgrywa we współczesnych społeczeństwach znacznie słabszą rolę niż w przeszłości. Wiele osób zamieszkuje poza swoją ojczyzną, wiele ma więcej niż jedno obywatelstwo, ale zarazem obywatelstwo nie ma znaczenia w odniesieniu do samorządu terytorialnego, inaczej kwestia ta przedstawia się również w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego. Jest dlatego zrozumiałe, że inne spojrzenie na obywatelstwo jako cenzus wyborczy wydaje się konieczne³⁰⁷.

W świecie coraz częściej czynne prawo wyborcze przyznawane jest osobom, które jeszcze nie ukończyły 18 lat (np. w Austrii). Można dyskutować, czy jest to zasadne, ale niewątpliwie jest to zagadnienie, z którym w niedługiej przyszłości będzie zmuszona zmierzyć się nie tylko Polska³⁰⁸.

Wyroki ETPC z 6.10.2005 r. w sprawie *Hirst v. Zjednoczone Królestwo* oraz z 20.05.2010 r. w sprawie *Alajos Kiss v. Węgry* nakazują inaczej spojrzeć na automatyzm w pozbawianiu osób ubezwłasnowolnionych czynnego prawa wyborczego. Jest to nieuzasadniona

³⁰⁷ UZIĘBŁO, P.: Cenzusy wyborcze w XXI w. – potrzeba nowego podejścia? W WITKOWSKI, Z. - FRYDRYCH-DEPKA, A. – RAŻNY, P. (eds.): *Wokół wyborów i prawa wyborczego. Wykłady im. prof. dr. Wacława Komarnickiego*. Toruń: 2017, s. 168-173.

³⁰⁸ ŻUKOWSKI, A.: Wiek a czynne prawo wyborcze na świecie: przeszłość, teraźniejszość, przyszłość. W MI-CHALCZUK-WLIZŁO, A. – PODOLAK, M. (eds.): *Prawo, państwo, polityka, Monografia dedykowana Profesorowi Markowi Żmigrodzkiemu*. Lublin: 2022, s. 556-560.

dyskryminacja niezgodna z art. 3 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³⁰⁹, zwłaszcza że Polska ratyfikowała też Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych z 13.12.2006 r.³¹⁰. Powinno to spowodować zmianę regulacji konstytucyjnej.

Wątpliwości nie budzi wprowadzenie konstytucyjny cenzus pełni praw publicznych, zastrzeżenia są jednak formułowane pod adresem regulacji zawartych w Kodeksie karnym, Kodeksie wyborczym oraz powściągliwości orzekania tego środka karnego. Dlatego postulowane jest nawet wskazanie wprost w Konstytucji przestępstw, których popełnienie powinno wiązać z obowiązkiem orzeczenia pozbawienia praw publicznych³¹¹.

Konstytucja ustanawia jedną gwarancję dla zasady powszechności, a mianowicie termin głosowania. W przeciwieństwie do niektórych innych państw, jak USA czy Ukraina, Konstytucja nie wyznacza konkretnego dnia wyborów, w przypadku wyborów do Sejmu i do Senatu oraz wyborów Prezydenta RP stanowi jednak ogólnie, że musi być to dzień wolny od pracy (art. 98 ust. 2 i art. 128 ust. 2). Takie dni określa ustawa z 18.01.1951 r. o dniach wolnych od pracy³¹²; są nimi niedziele oraz dni enumeratywnie wskazane w art. 1 pkt 1 ustawy (święta państwowe i kościelne). W praktyce wybory zarządzane są na niedzielę, a więc dzień, kiedy zdecydowana większość uprawnionych do głosowania nie pracuje. Ustawa z 5.1.2011 r. – Kodeks wyborczy w pierwotnym brzmieniu przewidywała możliwość głosowania dwudniowego³¹³, przy czym pierwszym dniem miał być dzień poprzedzający dzień ustawowo wolny od pracy, regulacja ta została jednak uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją, która w przywołanych przepisach używa liczby pojedynczej³¹⁴. Nic natomiast nie stało na przeszkodzie, aby głosowanie było dwudniowe podczas wyborów samorządowych i do Parlamentu Europejskiego. Obecnie art. 4 Kodeksu wyborczego powtarza regulację konstytucyjną, że wybory odbywają się w dniu wolnym od pracy i odnosi się to do wszystkich wyborów³¹⁵.

Kodeks wyborczy ustanawia kolejne gwarancje zasady powszechności wyborów. W pierwszej kolejności wymienić należy tworzone obecnie przez komisarzy wyborczego stałe i odrębne obwody głosowania (art. 12 K.w.). Stały obwód głosowania powinien obejmować od

³⁰⁹ BODNAR, A.: *Zmiana konstytucji jako konsekwencja wykonania wyroku ETPCz z 20.05.2010 r. w sprawie Alajos Kiss v. Węgry*. Europejski Przegląd Sądowy: 2010, nr 10, s. 38 i n.; RYBSKI, R.: *Konstytucyjny status osób ubezwłasnowolnionych*. Warszawa: 2015, s. 135 i n.

³¹⁰ Dz. U. 2012, poz. 1169.

³¹¹ SOKOLEWICZ, W. - WOJTYCZEK, K.: Uwaga 11 do art. 62. W GARLICKI, L. – ZUBIK, M. (eds.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II. Warszawa: 2016, s. 526.

³¹² T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1920.

³¹³ Dz. U. z 2011 r. nr 21 poz. 112.

³¹⁴ Wyrok TK z 20.07.2011 r., K 9/11, OTK-A 2011/6/61.

³¹⁵ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277, 2418, z 2023 r. poz. 497.

200 do 4000 mieszkańców³¹⁶. Obwody odrębne tworzone są np. w zakładach leczniczych, zakładach karnych bądź aresztach śledczych, jeżeli w dniu głosowania będzie przebywać w nich co najmniej 15 wyborców, jak i domach studenckich bądź zespołach domów studenckich, jeżeli będzie w nich co najmniej 50 studentów. Podczas wyborów parlamentarnych i Prezydenta RP obwody głosowania tworzone są również za granicą, jak i na polskich statkach morskich, które znajdują się w podróży w okresie obejmującym dzień wyborów i przebywa na nich co najmniej 15 wyborców.

Obecnie podczas wszystkich wyborów głosowanie odbywa się między godz. 7.00 a 21.00 czasu miejscowego, a jeżeli miałyby się zakończyć w dniu następnym po dniu głosowania w kraju, przeprowadza się je w dniu poprzedzającym.

Istotnymi dokumentami stanowiącymi gwarancję zasady powszechności wyborów są rejestr wyborców i spis wyborców. W Polsce w przeszłości przed wyborami sporządzano *ad hoc* spisy wyborców dla konkretnych wyborów czy referendum. Od początku lat 90. ubiegłego wieku gminy zaczęły prowadzić stały rejestr wyborców, który był podstawą sporządzenia spisu wyborców przed zarządzonymi wyborami bądź referendum³¹⁷. Nowelizacja Kodeksu wyborczego z 26.1.2023 r. ustanowiła Centralny Rejestr Wyborców. Dane do niego wprowadzają w systemie teleinformatycznym wójt (burmistrz, prezydent miasta) i minister właściwy ds. informatyzacji. Rejestr składa się z części A, do której wpisywani są obywatele polscy oraz z części B, do której wpisywani są obywatele UE niebędący obywatelami polskimi oraz obywatele Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uprawnieni do korzystania z praw wyborczych w Polsce³¹⁸. Na podstawie rejestru po zarządzonych wyborach czy referendach sporządzany jest właściwy dla nich spis wyborców. On również składa się z części A i B, przy czym ta druga wykorzystywana jest tylko podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz wyborów do rad gmin i wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta), gdyż tylko wówczas uprawnieni do głosowania są zamieszkali w Polsce obywatele UE niebędący obywatelami polskimi oraz obywatele Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

Dążenie do zapewnienia jak największej liczbie wyborców możliwości głosowania polski ustawodawca wprowadził również możliwość głosowania przez pełnomocnika i

³¹⁶ Obniżenie dolnej granicy liczby mieszkańców obwodu głosowania do 200 nastąpiło nowelizacją Kodeksu wyborczego z 26.1.2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 497) i przez wielu przedstawicieli doktryny traktowane jest jako ułatwienie możliwości głosowania przez mieszkańców wsi, którzy z reguły są wyborcami rządzącej wówczas partii Prawo i Sprawiedliwość.

³¹⁷ Szerzej: SKOTNICKI, K.: *Zasada powszechności wyborów. Zagadnienia teorii i praktyki*. Łódź: 2000, s. 235-236.

³¹⁸ CHMAJ, M.: *Prawo wyborcze w Polsce*. Warszawa: 2023, s. 106-107.

głosowania korespondencyjnego. Są to gwarancje wzbudzające wiele kontrowersji, jak i stawiany był im zarzut niekonstytucyjności. Zostało to jednak jednoznacznie odrzucone w przywołanym już wyroku TK z 20.07.2011 r. W przypadku głosowania przez pełnomocnika stawiany był zarzut, że narusza ono – do czego odniosę się jeszcze w dalszej części opracowania – zasady bezpośredniości i równości głosowania. Natomiast w przypadku głosowania korespondencyjnego przede wszystkim kwestionowano – o czym również piszę niżej – tajność takiego głosowania. Dlatego obecnie spory i zmiany prawa wyborczego nie dotyczą tego, czy można głosować przez pełnomocnika bądź korespondencyjne, ale tego kto może w ten sposób głosować. Obecnie są to wyborcy o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych³¹⁹ oraz osoby, które najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat; w przypadku głosowania korespondencyjnego możliwość taką mają również wyborcy podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, o których mowa w ustawie z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³²⁰.

Od dłuższego czasu toczy się również w Polsce dyskusja na temat możliwości wprowadzenia e-votnigu lub i-votingu, nie wydaje się jednak, aby w najbliższym czasie była szansa na realizacja tych postulatów³²¹.

3. Zasada równości w prawie wyborczym to przejaw szerszej w demokratycznych państwach zasady równości praw. Zasada równości w prawie wyborczym ewoluje. Obok tradycyjnego znaczenia – formalnego i materialnego, obecnie wyróżniamy także równość szans i zaczynamy dostrzegać problem równości jakościowej. Żadne z tych znaczeń nie jest przy tym sformułowane w Konstytucji wprost, nie ma w niej również wskazanych gwarancji dla tej zasady.

Równość formalna oznacza, że każdy wyborca ma jeden głos lub taką samą większą liczbę głosów. Jej zagwarantowaniu służą spisy wyborców i własnoręczny podpis wyborcy przy odbiorze karty do głosowania.

Równość materialna odnosi się do siły (znaczenia) głosu wyborcy, która powinna być taka sama lub jak najbardziej zbliżona. Z idealną równą siłą głosu mamy do czynienia w przypadku bezpośrednich wyborów organów jednoosobowych (Prezydenta RP, wójta,

³¹⁹ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 100 ze zm.

³²⁰ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1657.

³²¹ SKOTNICKI, K.: *Kilka słów o i-votingu*. W *Dookoła Wojtek ...* Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi, pod red. R. Balickiego i M. Jabłońskiego. Wrocław: 2018, s. 447–453.

burmistrza, prezydenta miasta). Z jej zachwianiem nie mamy natomiast do czynienia w przypadku wyborów organów kolegialnych przeprowadzanych w wielu okręgach wyborczych. Można to osiągnąć poprzez ustalenie normy przedstawicielstwa. Przykładowo, w wyborach do Sejmu jest ona ustalana poprzez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez liczbę posłów wybieranych w okręgach wyborczych. Konstytucja niestety nie daje żadnych wskazówek dla zasad tworzenia okręgów wyborczych, jak i liczby przypadających na nie mandatów. Zawiera je dopiero Kodeks wyborczy, zgodnie z którym podział na okręgi wyborcze dokonywane jest w oparciu o istniejący podział administracyjno-terytorialny państwa (województwa, powiaty, gminy, jednostki pomocnicze). Regulacja kodeksowa budzi jednak wiele zastrzeżeń. Przykładowo, w przypadku wyborów do Sejmu stanowi, że najmniejszy okręg musi być co najmniej 7-mandatowy, nie określa jednak górnej granicy. W praktyce utworzono 41 okręgów, w przy czym liczba mandatów waha się w nich od 7 do 20, a najwięcej jest okręgów liczących od 9 do 12 mandatów. W związku z migracją ludności aktualna liczba mandatów przypadających na okręgi wyborcze narusza przy tym przepisu Kodeksu wyborczego. Od dawna sygnalizuje to Państwowa Komisja Wyborcza. Jej zdaniem w 21 okręgach wyborczych (na 41) liczba wybieranych w nich posłów powinna być zmieniona (w dziewięciu okręgach powinno być wybieranych o jednego posła więcej, w jednym okręgu w dwóch posłów, zaś w jedenastu okręgach powinno ubyc o jeden mandat). Zmiany te nie są jednak dokonywane, gdyż przewiduje się, że może to spowodować przez rządzącą partię o 8 mniej mandatów³²². Zastrzeżenia budzą podziały na okręgi wyborcze również w przypadku wyborów innych organów. Przykładowo Kodeks wyborczy dopuszcza w przypadku wyborów do rad gmin w gminach do 20 000 mieszkańców, aby zróżnicowanie liczby mieszkańców w okręgach jednomandatowych wynosiło jak 1 do 3³²³. Wszystko to sprawia, że trudno jest mówić w Polsce o równości wyborów w znaczeniu materialnym.

W przypadku równości materialnej wyborów coraz częściej zwraca się również uwagę, za doktryną amerykańską, na jej aspekt jakościowy, rzecz idzie bowiem nie tylko o to, aby siła głosu wyborcy była zbliżona, ale aby w wybieranym organie kolegialnym była zagwarantowana reprezentacja różnych grup społecznych (zwłaszcza narodowych, etnicznych)³²⁴. Na gruncie polskiego prawa wyborczego jest to widoczne poprzez

³²² KRASZYNA, L.: *Rozkład mandatów między okręgi wyborcze jest niesprawiedliwy i może wypaczyć wyniki*, www.oko.press (data dostępu: 3.10.2023 r.).

³²³ CEBULA, A.: 3-1? O materialnej (nie)równości wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu. W „*Samorząd terytorialny*”, 2014, nr 8, s. 58-68; tenże, Materialna równość wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu. W „*Państwo i Prawo*”, 2015, z. 2, s. 58-70.

³²⁴ JASKIERNIA, J., op. cit., s. 13.

uprzywilejowania w art. 197 Kodeksu wyborczego podczas wyborów do Sejmu komitetów wyborczych utworzonych przez zarejestrowane organizacje mniejszości narodowych z obowiązku uzyskania 5% poparcia w skali kraju dla udziału w podziale mandatów w okręgu wyborczym. W praktyce korzysta z tego mniejszość niemiecka, która zdobywa zazwyczaj jeden, a czasami nawet dwa mandaty.

Chociaż równość szans wyborczych nie jest przedmiotem zbyt wielu opracowań naukowych, to przywiązuje się do niej coraz większe znaczenie³²⁵. Jest przy tym zrozumiałe, że rzecz nie idzie o absolutną równość, lecz jest ona uzależniona od znaczenia ugrupowania politycznego na scenie politycznej, co określane jest nawet jako równość proporcjonalna³²⁶. Wiązana jest ona z procedura zgłaszania kandydatów, jednak najważniejsze znaczenie ma w przypadku kampanii wyborczej i jej finansowania³²⁷. Naruszenie równości szans to wyraźny przejaw nieuczciwości wyborów. Za naruszenie takie traktować należy brak obiektywizmu przekazu przez media publiczne, jak i zaangażowanie przedstawicieli rządu w agitację na rzecz jednego z kandydatów na co podczas wyborów Prezydenta RP zwróciła Misja Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) w raporcie z 23 września 2020 r.³²⁸; dostrzegł to również Sąd Najwyższy w uchwale z 3 sierpnia 2020 r. stwierdzającej ważność tych wyborów, uznając jednak, co zaskakuje, że nie miało to wpływu na ich wynik³²⁹.

4. Brak definicji legalnej zasady bezpośredniości wyborów sprawia, że w doktrynie nie ma jej jednolitego rozumienia, a nawet podkreśla się, że trudno mówić, iż jest to pojęcie zastane³³⁰. Zgoda jest jedynie co do tego, że wybory bezpośrednie to wybory jednostopniowe, a więc wyborcy dokonują wyboru organu wprost, zaś ich przeciwieństwem są wybory pośrednie, które mogą być realizowane na wiele sposobów. Raczej powszechnie akceptowane jest również to, że bezpośredniość gwarantuje oddanie głosu na konkretnego kandydata. Sporne jest natomiast, czy oznacza ona również wymóg głosowania osobistego. Swoistym paradoksem jest przy tym, że część przedstawicieli doktryny traktuje głosowanie osobiste jako jedną z gwarancji zasady bezpośredniości wyborów³³¹. Gwarancją zasady bezpośredniości wyborów, a przede wszystkim głosowania osobistego, jest obowiązek osobistego stawiennictwa w lokalu

³²⁵ UZIĘBŁO, P., s. 218.

³²⁶ SKOTNICKI, K.: Równość proporcjonalna w prawie wyborczym. W *(Ne)rovnost' a rovnoprávnos. Zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 13.–15. októbra 2005 v Tatranskej Štrbe*. Bratislava: 2005, s. 166–179.

³²⁷ RAKOWSKA-TRELA, A.: *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*. Łódź: 2015.

³²⁸ Raport dostępny jest na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/raport-obwez-wyborow-prezydenckich-w-polsce-2020> (data dostępu: 4.10.2023 r.).

³²⁹ Sygn. akt I NSW 5890/20.

³³⁰ FRYDRYCH, A.: op. cit., s. 253.

³³¹ JAROSZ, Z.: *System wyborczy PRL*. Warszawa: 1969, s. 155 i n.; BANASZAK, B.: *Prawo wyborcze obywateli*. Warszawa: 1996, s. 17.

obwodowej komisji wyborczej obowiązek obwodowej komisji wyborczej sprawdzenia tożsamości wyborcy (na podstawie dowolnego dokumentu) przed wydaniem karty (kart) do głosowania, jak i podpisanie się przez wyborców w spisie wyborców, co potwierdza ich odbiór³³². Osobiste głosowanie oznacza także własnoręczne wypełnienie karty do głosowania³³³. I z tego względu pojawił się sygnalizowany już problem konstytucyjności głosowania przez pełnomocnika, które nie jest osobiste oraz głosowania korespondencyjnego. Pomimo uznania ich przez Trybunał Konstytucyjny za zgodne z Konstytucją, w doktrynie nadal budzi wiele kontrowersji. W przypadku głosowania przez pełnomocnika stale aktualne jest pytanie, czy w tym przypadku głosuje wyborca udzielający pełnomocnictwa czy wyborca, który przyjął pełnomocnictwo³³⁴, co stanowi również naruszenie zasady równości wyborów w aspekcie formalnym³³⁵. W przypadku głosowania korespondencyjnego podnosi się wprawdzie, że kartę do głosowania wyborca wypełnia osobiście, jednak nie umieszcza jej on samodzielnie w urnie wyborczej, w specyficzny sposób sprawdzana jest też tożsamość wyborcy; z drugiej strony czy dla zasady bezpośredniości wyborów znaczenie ma wypełnienie karty do głosowania czy również techniczno-organizacyjne przekazanie jej do urny wyborczej? Jeszcze więcej pytań pojawia się też przy pomocy w głosowaniu osobom niepełnosprawnym, a zwłaszcza gdy głosowanie odbywa się przy wykorzystaniu nakładki w alfabecie Braille'a. Za gwarancję zasady bezpośredniości wyborów uważa się również sposób głosowania pozwalający na dokonanie preferencji personalnych wyborcy.

5. Zasada tajności głosowania odnosi się do jednej fazy procesu wyborczego i ma zapewnić wyborcy swobodę w oddaniu głosu i chronić go przed uzyskaniem przez kogokolwiek wiedzy o treści jego głosu. Gwarancją tajności głosowania jest przede wszystkim ustanowiony w Kodeksie wyborczym obowiązek urządzenia w każdym lokalu obwodowej komisji wyborczej miejsca zapewniającego tajność głosowania. W przeszłości były to wyłącznie kabiny do głosowania. Sąd Najwyższy w postanowieniu z 25.10.2000 r. uznał jednak, że funkcję taką zapewniają również miejsca osłonięte jedynie z trzech stron³³⁶, a następnie potwierdził to w postanowieniu z 17.06.2014 r.³³⁷. Brak ustandaryzowanego modelu wyposażenia lokalu wyborczego sprawi jednak, że w praktyce miejsca do tajnego głosowania

³³² FRYDRYCH, A.: op. cit., s. 209.

³³³ GAPSKI, M.P.: Nowe techniki głosowania w świetle zasady bezpośredniości wyborów. In „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 85.

³³⁴ CHMAJ, M.: op. cit., s. 70.

³³⁵ RAKOWSKA, A.: Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne). In „Studia Wyborcze”, 2007, t. IV, s. 67.

³³⁶ III SW 88/00, OSNP 2001, nr 3, poz. 97.

³³⁷ III SW 33/14, Lex nr 1480173.

często możliwości takiej możliwości nie zapewniają³³⁸. Do gwarancji tajności głosowania zaliczane są również: nakaz drukowania kart do głosowania tylko po jednej stronie, nakaz stosowania na karcie do głosowania takie samego rodzaju i wielkości czcionki dla wszystkich kandydatów i komitetów wyborczych, zakaz podpisywania się przez wyborcę na karcie do głosowania, zakaz agitacji w lokalu obwodowej komisji wyborczej, różnorodny politycznie skład obwodowych komisji wyborczych, jak i jej obowiązki sprawdzenia przed głosowania, czy miejsce do głosowania i urna do głosowania są puste oraz obserwowania przebiegu głosowania i ich liczenia przez mężów zaufania oraz krajowych i międzynarodowych obserwatorów wyborów³³⁹. W przeszłości istniała również możliwość używania podczas głosowania koperty na karty do głosowania, w 2018 r. została ona jednak usunięta z Kodeksu wyborczego³⁴⁰. Zasadne zastrzeżenia do tego rozwiązania ma Rzecznik Praw Obywatelskich³⁴¹.

6. Jeżeli wybory nie są wolne i uczciwe trudno uznać, że są to wybory. Na kwestię wolności wyborów zaczęto zwracać uwagę w drugiej połowie lat 40. XX wieku. Pojęcie „wolne wybory” funkcjonowało przy tym początkowo w wypowiedziach o charakterze politycznym i publicystycznym, w których było traktowane jako pewna wartość aksjologiczna, kategoria polityczna stanowiąca podstawę i wymóg wyborów. Szybko stała się jednak również terminem z języka prawnego i języka prawniczego; odnoszona jest przy tym nie tylko do aktu głosowania, ale do całego procesu wyborczego.

Wyjaśnianie pojęcia „wolne wybory” odbywa się na dwa sposoby. Pierwszy sprowadza się do wskazania konstytuujących ją wolności i praw. W tym przypadku akcentuje się swobodna konkurencję partii politycznych i programów oraz kandydatów, ale również swobodę zgłaszania kandydatów bądź ich list, swobodę prowadzenia kampanii wyborczej, swobodę głosowania, takie same zasady finansowania kampanii wyborczej, jak i przeprowadzanie wyborów przez niezależną i neutralną politycznie administrację wyborczą

³³⁸ GORAZDOWSKI, M.: Tajność głosowania w prawie wyborczym wybranych państw Europy Środkowej. W „*Studia Iuridica*”, 2018, tom LXXVI, s. 179.

³³⁹ CHMAJ, M.: s. 74.

³⁴⁰ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130 ze zm.).

³⁴¹ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z 11.08.2023 r., sygn. VII.602.11.2023.BS/CW (www.bip.rpo.gov.pl; data dostępu: 05.10.2023 r.).

oraz niezależny mechanizm kontroli wyborów³⁴². Drugi sposób wyjaśniania czym są wolne wybory polega na akcentowaniu zakazu ingerencji państwa w wybory³⁴³.

W moim przekonaniu o wolności wyborów decyduje również stabilność prawa wyborczego i zakaz dokonywania w nim zmian na krótko przed wyborami, co wynika z zasady państwa prawnego³⁴⁴. Komisja Wenecka w zaleceniach tzw. *Kodeksu dobrych praktyk wyborczych* uznała, że w szczególności w odniesieniu do systemu wyborczego w wąskim znaczeniu, składu komisji wyborczych i ustalania granic okręgów wyborczych, kwestie najlepiej, gdyby były uregulowane w konstytucji lub prawie na szczeblu wyższym niż ustawy, zaś nowelizacja ustaw wyborczych powinna być dokonywana na rok przed wyborami³⁴⁵. Polski Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3.11.2006 r. uznał jednak, że swoistym *minimum minimorum* w przypadku uchwalania istotnych zmian w prawie wyborczym jest sześć miesięcy przed wyborami rozumianymi jako całość czynności objętych kalendarzem wyborczym, zaś wyjątki od tego mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym³⁴⁶. Nie podzielam tego poglądu i uważam, że okres ten powinien być dłuższy i wynosić co najmniej rok, zaś w szczególnych sytuacjach ewentualne zmiany w prawie wyborczym mogłyby być dokonywane kwalifikowana większością głosów³⁴⁷.

Wolne wybory to jednak również takie, w przypadku których nie ma manipulowania terminem ich przeprowadzenia (a niestety w praktyce mamy z tym do czynienia, czego dowodzi przesunięcie terminu wyborów samorządowych z jesieni 2023 r. na wiosnę 2024 r.), jak i pora roku, godziny otwarcia lokali wyborczych czy czas na składanie protestów wyborczych³⁴⁸. Na wolność (ale i uczciwość) wyborów duży wpływ ma także przyjęcie określonej metody przeliczania głosów na mandaty, czyli systemu wyborczego *sensu stricto* i dokonanie podziału na okręgi wyborcze, gdyż sprzyja to wszelkim manipulacjom wyborczym (inżynierii wyborczej)³⁴⁹.

³⁴² GARLICKI, L.: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 9, Warszawa: 2022, s. 171; Hasło *Wolnych wyborów zasada*, W SOKALA, A. - MICHALAK, B. - UZIĘBŁO, P.: *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Warszawa: 2013, s. 268; BANASZAK, B.: *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. Kraków: 2007, s. 308.

³⁴³ GARLICKI, L. - GOŁYŃSKI, K.: *Polskie prawo konstytucyjne*. Warszawa: 1996, s. 71-72.

³⁴⁴ RAKOWSKA-TRELA, A.: Zasada demokratycznego państwa prawnego a zmiany w prawie wyborczym. W „*Studia Wyborcze*”, 2018, tom 25, s. 21-23.

³⁴⁵ CZAPLICKI, K.W.: O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy. W WITKOWSKI, W Z. - FRYDRYCH-DEPKA, A. – RAŻNY, P. (eds.): *Wokół wyborów i prawa wyborczego*. Toruń: 2017, s. 45.

³⁴⁶ K 31/06, OTK ZU nr 10A, poz. 147.

³⁴⁷ SKOTNICKI, K.: Warunki brzegowe wolnych i uczciwych wyborów w demokratycznym państwie prawnym. Czy potrzebne są zmiany polskiego prawa wyborczego? W GRANAT, M.: *Wolne i uczciwe wybory*. Warszawa: 2023, op. cit., s. 11 i przywołana tam literatura.

³⁴⁸ WOJTASIK, W.: *Manipulacje wyborcze*. Katowice: 2022, s. 62-63.

³⁴⁹ KRYSZEŃ, G.: *Standardy prawne wolnych wyborów*. Białystok: 2007, s. 107.

7. Przedstawiając konstytucyjne zasady prawa wyborczego chciałbym wreszcie zasygnalizować problem wyborów uczciwych i rzetelnych. Ich wyodrębnianie stanowi niewątpliwie pewne *novum* i stanowi bardziej wskazanie na pewną wartość czy wartości, nie jest zaś jurydycznym ustanowieniem konkretnych rozwiązań prawnych. Ich rozróżnienie w dużej mierze wynika przy tym z odmiennego tłumaczenia na język polski angielskiego terminu *fair elections* (nawiązującego do *fair play*). Nie oznacza to jednak, że na gruncie języka polskiego, chociaż czynią tak niektórzy przedstawiciele doktryny i Trybunał Konstytucyjny³⁵⁰, należy traktować je jako synonimiczne, gdyż można doszukiwać się odmienności znaczeniowego każdego z tych pojęć; wybory rzetelne to element wyborów uczciwych, stąd w szczególności wybory mogą być rzetelne, ale wcale nie muszą być uczciwe³⁵¹. Owa nieuczciwość widoczna jest w przywoływanym już braku korygowania liczby mandatów przypadających na okręgi wyborcze pomimo zmiany zamieszkującej je liczby mieszkańców, zaangażowaniu przedstawicieli administracji rządowej w kampanię wyborczą rządzącej partii politycznej czy braku obiektywizmu przekazu w środkach masowego przekazu. Są to niewątpliwie problemy, nad rozwiązaniem których, także w prawie, trzeba się zastanawiać.

8. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że polska regulacja konstytucyjna zasad wyborczych i ich gwarancji wymaga korekty. Wymienia wprowadzając zasady powszechności, równości, bezpośredniości, tajności, jak i (w przypadku wyborów Sejmu) proporcjonalności, pomija jednak zasadę wolnych wyborów, jak i wyborów sprawiedliwych, uczciwych i rzetelnych, które należy dopiero z niej dekodować. Nie definiuje przy tym żadnej z tych zasad, zaś regulacja odnośnie do czynnego prawa wyborczego nie przystaje już do dzisiejszych czasów³⁵². Poza ramowym uregulowaniem terminu wyborów nie zawiera też innych gwarancji dla zasad prawa wyborczego i generalnie w przypadku wszystkich wybieranych organów pozostawia ustawodawcy zbyt dużą swobodę w kształtowaniu systemu wyborczego. Można mieć również szereg uwag do ustawowej regulacji gwarancji poszczególnych zasad prawa wyborczego.

Bibliografia:

BANASZAK, B.: *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. Kraków: 2007.

³⁵⁰ KRYSZEŃ, G.: Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego. W „*Studia Wyborcze*”, 2016, tom 21, s. 9; wyrok TK z 20.7.2011, K 9/11, ZU 2011/6A/61.

³⁵¹ DOMAŃSKA, A. - WRZALIK, M.: op. cit., s. 108-110.

³⁵² SKOTNICKI, K.: Spojrzenie na konstytucyjną regulację prawa wyborczego po dwudziestu pięciu latach jej obowiązywania. W „*Państwo i Prawo*”, 2022, nr 10, s. 124-139.

- BANASZAK, B.: *Prawo wyborcze obywateli*. Warszawa: 1996.
- BODNAR, A.: Zmiana konstytucji jako konsekwencja wykonania wyroku ETPCz z 20.05.2010 r. w sprawie Alajos Kiss v. Węgry. W „*Europejski Przegląd Sądowy*”, 2010, nr 10.
- CEBULA, A.: 3-1? O materialnej (nie)równości wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu. W „*Samorząd Terytorialny*”, 2014, nr 8.
- CEBULA, A.: *Materialna równość wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu*. W „*Państwo i Prawo*”, 2015, z. 2.
- CHMAJ M.: *Prawo wyborcze w Polsce*. Warszawa: 2023.
- CZAPLICKI, K.W.: O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy. W WITKOWSKI, Z. - FRYDRYCH-DEPKA, A. – RAŻNY, P. (eds.): *Wokół wyborów i prawa wyborczego*. Toruń: 2017.
- DOMAŃSKA, A. – WRZALIK, M.: Przejawy zasady (nie)uczciwych wyborów na przykładzie wyborów prezydenckich 2020 r. W CIAPAŁA, J. – PYRZYŃSKA, A.: *Dylematy polskiego prawa wyborczego*. Warszawa: C.H. Beck, 2021.
- FRYDRYCH-DEPKA, A.: *Zasada bezpośredniości wyborów i jej gwarancje w polskim prawie wyborczym*. Toruń: 2021.
- GAPSKI, M.P.: Nowe techniki głosowania w świetle zasady bezpośredniości wyborów. W „*Przegląd Sejmowy*”, 2009, nr 2.
- GARLICKI, L.: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. wyd. 9. Warszawa: 2022.
- GARLICKI, L.: Uwaga 3 do art. 97. W GARLICKI, L.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I. Warszawa: 1999.
- GARLICKI, L. - GOŁYŃSKI, K.: *Polskie prawo konstytucyjne*. Warszawa: 1996.
- GORAZDOWSKI, M.: Tajność głosowania w prawie wyborczym wybranych państw Europy Środkowej. W „*Studia Iuridica*”, 2018, tom LXXVI.
- JAROSZ, Z.: *System wyborczy PRL*. Warszawa: 1969.
- JASKIERNIA, J.: *Zasada równości w prawie wyborczym USA*. Warszawa: 1992.
- KRASZYNA, L.: *Rozkład mandatów między okręgi wyborcze jest niesprawiedliwy i może wypaczyć wyniki*, www.oko.press (data dostępu: 3.10.2023 r.).
- KRYSZEŃ, G.: *Standardy prawne wolnych wyborów*. Białystok: 2007.
- KRYSZEŃ, G.: Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego. W „*Studia Wyborcze*”, 2016, tom XXI.
- NALEZIŃSKI, B.: Uwagi 3i4 do art. 169. W TULEJ, P.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: 2019.

RAKOWSKA, A.: Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne). W „*Studia Wyborcze*”, 2007, t. IV.

RAKOWSKA-TRELA, A.: *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*. Łódź: 2015.

RAKOWSKA-TRELA, A.: Zasada demokratycznego państwa prawnego a zmiany w prawie wyborczym. W „*Studia Wyborcze*”, 2018, tom XXV.

RAKOWSKA, A. – SKOTNICKI, K.: Konsekwencje konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu RP. W GRABOWSKI, R. – GRABOWSKA, S. (eds.): *Zmiana ordynacji wyborczej a zamiana konstytucji*. Rzeszów: 2008.

RYBSKI, R.: *Konstytucyjny status osób ubezwłasnowolnionych*. Warszawa: 2015.

SKOTNICKI, K.: Kilka słów o i-votingu. W *Dookoła Wojtek ... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, pod red. R. Balickiego i M. Jabłońskiego. Wrocław: 2018.

SKOTNICKI, K.: Równość proporcjonalna w prawie wyborczym. W *(Ne)rovnost' a rovnoprávnos, Zborník z medzárrodnej konferencie konanej v dňoch 13.–15. októbra 2005 v Tatranskej Štrbe*. Bratislava: 2005.

SKOTNICKI, K.: Spojrzenie na konstytucyjną regulację prawa wyborczego po dwudziestu pięciu latach jej obowiązywania. W „*Państwo i Prawo*”, 2022, nr 10.

SKOTNICKI, K.: Warunki brzegowe wolnych i uczciwych wyborów w demokratycznym państwie prawnym. Czy potrzebne są zmiany polskiego prawa wyborczego? W GRANAT, M.: *Wolne i uczciwe wybory*. Warszawa: 2023.

SKOTNICKI, K.: *Zasada powszechności wyborów. Zagadnienia teorii i praktyki*. Łódź: 2000.

SOKALA, A. – MICHALAK, B. – UZIĘBŁO, P.: *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Warszawa: 2013.

SOKALA A.: „Podstawowe zasady prawa rządzące wyborami” w dydaktyce polskiego prawa konstytucyjnego. W GAJDA, A - GRAJEWSKI, K. RYTEL-WARZOCHA, A. - UZIĘBŁO, P. – WISZOWATY, M.M. (eds.): *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmtya*. Gdańsk: 2020.

SOKOLEWICZ, W. – WOJTYCZEK, K.: Uwaga 11 do art. 62. W GARLICKI, L. – ZUBIK, M. (eds.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. tom II. Warszawa: 2016.

UZIĘBŁO, P.: Cenzusy wyborcze w XXI w. – potrzeba nowego podejścia?. W WITKOWSKI, Z. - FRYDRYCH-DEPKA, A. – RAŻNY, P.: *Wokół wyborów i prawa wyborczego. Wykłady im. prof. dr Wacława Komarnickiego*. Toruń: 2017.

UZIĘBŁO, P.: *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*. Warszawa: 2013.

WOJTASIK, W.: *Manipulacje wyborcze*. Katowice: 2022.

ZYCH, R.: *Istota i gwarancje zasady tajności głosowania w polskim prawie wyborczym*. Toruń: 2016.

ŻUKOWSKI, A.: Wiek a czynne prawo wyborcze na świecie: przeszłość, teraźniejszość, przyszłość. W MICHALCZUK-WLIZŁO, A – PODOLAK, M. (eds.): *Prawo, państwo, polityka. Monografia dedykowana Profesorowi Markowi Żmigrodzkiemu*. Lublin: 2022, s. 556-560.

Informacje kontaktowe:

prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki (Polska)

Uniwersytet Łódzki

Wydział Prawa i Administracji

Katedra Prawa Konstytucyjnego

kskotnicki@wpia.uni.lodz.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9428-2103>

Pasívne volebné právo cez prizmu zásady prezumpcie nevinoty

doc. JUDr. Ondrej Laciak, PhD.

Abstract:

The paper analyzes the possibility of exercising the passive right to vote in the presence of a criminal prosecution of a person who has the will to exercise this right and run for office in the relevant elections. In the paper, the author examines the extent to which this constitutional right interferes with the criminal accusation of a person through the prism of the constitutional principle of the presumption of innocence, which is a necessary prerequisite for the functioning of the rule of law.

Abstrakt:

Príspevok analyzuje možnosť realizácie pasívneho volebného práva pri súčasnej existencii trestného stíhania osoby, ktorá má vôľu realizovať toto právo a kandidovať v príslušných voľbách. V príspevku autor skúma, do akej miery je interferencia tohto ústavného práva s trestným obvinením osoby cez prizmu ústavnej zásady prezumpcie nevinoty, ktorá je nevyhnutným predpokladom funkčnosti právneho štátu.

Keywords:

suffrage, criminal prosecution, presumption of innocence

Kľúčové slová:

volebné právo, trestné stíhanie, prezumpcia nevinoty

V zmysle článku 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) majú občania právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Zároveň v odseku 4 tohto článku je ustanovené, že občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.

Základné právo upravené čl. 30 ods. 1 ústavy nemožno stotožniť s aktívnym a pasívnym volebným právom, pretože túto množinu svojím účelom presahuje. Ide o jedno zo základných politických práv jednotlivca v demokratickej spoločnosti. Pod správou vecí verejných je

potrebné rozumieť účasť jednotlivca na politickom živote štátu, správe štátu a správe verejných vecí v obciach a vyšších územných celkoch (II. ÚS 9/00). Obsah základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 ústavy pozostáva zo všeobecnej ochrany prístupu ku všetkým voleným funkciám a z osobitnej ochrany pasívneho volebného práva. Ústavný princíp zakotvený v čl. 31 ústavy (vo vzťahu k súdnej moci, pozn.) požaduje taký výklad a aplikáciu právnej úpravy politických práv zakotvených čl. 30 ústavy, ktorý umožňuje a napomáha slobodnej súťaži politických síl v demokratickej spoločnosti, ktorá sa zaručuje nielen medzi jednotlivými politickými stranami a v ich vnútri, ale aj medzi všetkými občanmi, ktorí uplatňujú právo na prístup k volenej funkcii (PL. ÚS 15/1998). Ustanovenia ústavy upravujúce politické práva treba vykladať spôsobom, ktorý zabezpečí ich praktickú a efektívnu ochranu.³⁵³ Článkom 30 ods. 1 ústavy sa občanom Slovenskej republiky zaručuje právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo. Článkom 30 ods. 4 ústavy sa občanom Slovenskej republiky zaručuje prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok. V rozsahu prístupu k voleným funkciám sa týmto ustanovením ústavy zaručuje pasívne volebné právo. Článkom 30 sa v spojení s čl. 2 ods. 1 ústavy občanovi zaručuje nielen možnosť odovzdať svoj hlas v prospech kandidáta na volené miesto alebo možnosť dostať hlas od iných občanov, ale aj to, že uplatnenie tohto práva po splnení zákonom ustanovených podmienok vyvolá zákonom určené právne účinky. Ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy sa výslovne vzťahuje na štátne orgány. Implikovane sa týka aj právneho postavenia občanov, ktorým zaručuje, že každý občan má právo na to, aby sa všetky štátne orgány voči nemu správali len spôsobom, ktorý im dovoľuje Ústava Slovenskej republiky a ďalšie zákony.³⁵⁴ Podstatou ochrany ústavnosti vo volebných veciach je ochrana práv zaručených v čl. 30 ústavy, t. j. aktívneho a pasívneho volebného práva.³⁵⁵ Podstatou zákonnosti napríklad volieb do orgánov územnej samosprávy je uskutočnenie volieb v súlade so všetkými dotknutými volebnými predpismi s právnou silou zákona (PL. ÚS 34/99, PL. ÚS 82/07), pričom podľa stabilizovanej judikatúry ústavného súdu zistená nezákonnosť volieb do orgánov územnej samosprávy musí byť v príčinnej súvislosti s takým následkom porušenia práv, ktorá je v konečnom dôsledku porušením volebného práva a jeho princípov (PL. ÚS 82/07).

Realizáciu aktívneho a pasívneho volebného práva upravuje zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o podmienkach výkonu volebného práva“). Podľa § 6 zákona podmienkach výkonu

³⁵³ Pozri nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 169/2023, bod 33.

³⁵⁴ Pozri Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 48/97.

³⁵⁵ Pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 13Svp/16/2022.

volebného práva je prekážkou práva byť volený do Národnej rady Slovenskej republiky, do Európskeho parlamentu, za prezidenta Slovenskej republiky alebo do orgánov územnej samosprávy a) výkon trestu odňatia slobody, b) právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené, c) pozbavenie spôsobilosti na právne úkony. Teda vedenie trestného stíhania proti kandidátovi nie je zákonnou prekážkou byť volený do Národnej rady Slovenskej republiky, do Európskeho parlamentu, za prezidenta Slovenskej republiky alebo do orgánov územnej samosprávy. Zákon o podmienkach výkonu volebného práva nestanovuje ako prekážku realizácie pasívneho volebného práva ani existencia právoplatne vzneseného obvinenia a dokonca ani výkon väzby v predmetnej trestnej veci, v ktorej je kandidát trestne stíhaný. Takúto právnu úpravu možno vnímať ako pretavenie článku 50 ods. 2 ústavy upravujúcej prezumpciu nevinu (*Každý, proti komu sa vedie trestné konanie, považuje sa za nevinného, kým súd nevysloví právoplatným odsudzujúcim rozsudkom jeho vinu.*) do zákonnej úpravy realizácie volebného práva, či aktívneho alebo pasívneho.

Zásada prezumpcie nevinu vyplývajúca aj z článku 6 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), z článku 40 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd, ako aj už spomenutého článku 50 ods. 2 ústavy predstavuje primárne jednu z najdôležitejších zásad trestného konania, ale aj jeden z prejavov funkčnosti právneho štátu. Zároveň je logicky aj systémovo spätá s právom na obhajobu. Prezumpcia nevinu je v práve Európskej únie upravená v článkoch 48³⁵⁶ Charty základných práv Európskej únie, ako aj **Smernici Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/343 z 9. marca 2016 o posilnení určitých aspektov prezumpcie nevinu a práva byť prítomný na konaní pred súdom v trestnom konaní** (ďalej aj len „Smernica o prezumpcii nevinu“). Podľa článku 3 tejto smernice o prezumpcii nevinu *členské štáty zabezpečia, aby sa podozrivé a obvinené osoby považovali za nevinné, kým sa zákonným spôsobom nepreukáže ich vina.*

Na obvineného, ale aj podozrivého, sa v plnej miere vzťahuje prezumpcia nevinu do právoplatného skončenia trestného stíhania. Jej základy môžeme nachádzať v potrebe chrániť jednotlivca pred nesprávnym používaním štátnej moci. Táto zásada je spojená so zásadou, ktorá sa používala v anglosaskom právnom systéme, teda že každý občan je poriadny, pokiaľ sa nepreukáže opak (*presumptio boni viri*). Prezumpcia nevinu je vyjadrením humánnosti prístupu k osobe, proti ktorej sa vedie trestné konanie, rešpektovania jej procesných oprávnení i jej osobnosti. Má zaručiť objektívny postoj k obvinenému počas konania, má byť zárukou správnosti, objektívnosti a zákonnosti celého konania, jej integrálnou súčasťou je aj ochrana

³⁵⁶ čl. 48 Charty základných práv EÚ: „1. Každý, kto je obvinený, sa považuje za nevinného, dokiaľ jeho vina nebola preukázaná zákonným spôsobom. 2. Každý, kto je obvinený, má zaručené právo na obhajobu.“

zákonných práv a záujmov obvineného.³⁵⁷ Aspekty práva na prezumpciu nevinu spočívajú v niekoľkých rovinách, pričom prvá sa týka skôr osobnostných práv obvineného a ďalšie majú procesnoprávne dopady. Prvou z podmienok prezumpcie nevinu je zachovanie práva, aby pred vynesením právoplatného odsudzujúceho rozsudku neboli podozrivé alebo obvinené osoby vo verejných vyhláseniach a úradných rozhodnutiach orgánov verejnej moci označené za vinné. K procesnoprávnym podmienkam prezumpcie nevinu patrí zabezpečenie dôkazného bremena spočívajúceho na prokurátorovi, pričom akékoľvek odôvodnené pochybnosti o vine sa musia vykladať v prospech obvineného (in dubio pro reo). Poslednou podmienkou dodržania prezumpcie nevinu je zachovanie práva nevypovedať vo vlastný neprospech (právo odoprieť výpoveď) a právo nespolupracovať s orgánmi činnými v trestnom konaní a súdom.

Umožnenie realizácie pasívneho volebného práva osobou, ktorá je trestne stíhaná, no stále de iure nevinná, je zaiste jedným z praktických aspektov funkčnosti zásady prezumpcie nevinu v právnom štáte, ktorá ma oveľa širšiu aplikáciu ako len v trestnom konaní. Ústavný súd už vyslovil, že prezumpcia nevinu sa „neobmedzuje len na trestné konanie, v ktorom sa má rozhodnúť o vine toho, proti komu sa konanie vedie, ale má aj širší dosah. Okrem iného z nej vyplýva, že žiadny štátny orgán (vrátane jeho ústavných činiteľov) nie je oprávnený vysloviť, či rozhodnúť o vine osoby, proti ktorej sa vedie trestné konanie, ešte predtým, ako ju vyslovil príslušný súd právoplatným odsudzujúcim rozsudkom“ (PL. ÚS 12/98). Ústavný súd Slovenskej republiky v uznesení I. ÚS 54/01 tiež konštatoval, že povinnosť rešpektovať prezumpciu nevinu obvinenej osoby sa na Národnú radu Slovenskej republiky vzťahuje v rovnakej miere ako na ktorýkoľvek iný štátny orgán.

Je nesporné, že prezumpcia nevinu musí byť v právnom štáte, teda aj v Slovenskej republike v zmysle článku 1 ods. 1 ústavy, rešpektovaná, teda aj v rámci volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, do Európskeho parlamentu, za prezidenta Slovenskej republiky alebo do orgánov územnej samosprávy. Jedným dychom je ale na mieste zamyslenie, či aj v materiálnom slova zmysle je pri kandidátoch do Národnej rady Slovenskej republiky, do Európskeho parlamentu, za prezidenta Slovenskej republiky alebo do orgánov územnej samosprávy v rámci predvolebnej kampane skutočne rešpektovaná prezumpcia nevinu, najmä zo strany ostatných kandidátov, či médií.

V masmédiách je vo všeobecnosti pri informovaní o prebiehajúcom trestnom konaní nevyhnutné dôsledne označovať procesné postavenie osoby, pričom zastávam názor, že nie je v súlade s prezumpciou nevinu osobu obvineného v médiách označovať menom a priezviskom,

³⁵⁷ KURILOVSKÁ, L.: *Základné zásady trestného konania*. Šamorín: HEURÉKA, 2013. ISBN 978-80-89122-91-2, s. 116.

ale maximálne iniciálkami mena a priezviska. Právo na dodržiavanie prezumpcie neviný je garantované v zákone č. 301/2005 Z. z. Trestnom poriadku (ďalej len „Trestný poriadok“) aj ustanovením § 6 ods. 2 „*pri poskytovaní informácií sú orgány činné v trestnom konaní a súd oprávnení utajiť tie skutočnosti, ktoré by mohli zmariť alebo sťažiť objasnenie a vyšetrenie veci. Pritom sú povinní dbať na zásadu prezumpcie neviný. Dbajú aj na to, aby nezverejňovali chránené osobné údaje ani skutočnosti súkromného charakteru, najmä rodinného života, obdobia a korešpondencie, ktoré priamo s trestnou činnosťou nesúvisia. Osobitne dbajú na záujmy maloletých, mladistvých a poškodených, ktorých osobné údaje sa nezverejňujú*“. V § 6 ods. 1 a nasl. Trestného poriadku je zakotvený postup uverejňovania informácií o prebiehajúcich trestných stíhaniach prostredníctvom rozhlasu, tlače, na virtuálnej platforme, ako aj televízie. Tieto údaje poskytujú masmédiá, súdy či orgány činné v trestnom konaní oznamovacími a informačnými prostriedkami, medzi ktoré môžeme zaradiť aj sociálne siete a oficiálne internetové stránky. Orgány činné v trestnom konaní v prípravnom konaní môžu sprostredkovať iba také údaje týkajúce sa trestného konania, ktoré nezasahujú do priebehu vyšetrovania. Taktiež musia postupovať takým spôsobom, aby zverejnenými informáciami nezasahovali do zásady prezumpcie neviný a mali by sa obmedziť na poskytovanie len takých údajov, ktoré sú pre trestné konanie zásadné.³⁵⁸ Sloboda prejavu v sebe zahŕňa právo na vyhľadávanie a následné rozširovanie informácií, na ktorých má široká verejnosť oprávnený záujem. Medzi tieto informácie nespochybniteľne patria správy o priebehu trestných konaní. Obmedzenia, ktoré sú kladené na príjem týchto informácií verejnosťou, spočívajú v predkladaní nepravdivých, skresľujúcich tvrdení, ktoré súvisia s prebiehajúcim trestným stíhaním.³⁵⁹ Prezumpcia neviný by bola porušená, keby sa vo verejných vyhláseniach orgánov verejnej moci alebo v súdnych rozhodnutiach, ktoré nie sú rozhodnutiami o vine, označovala podozrivá alebo obvinená osoba za vinnú, ak tejto osobe ešte nebola preukázaná vina zákonným spôsobom. Takéto vyhlásenia a súdne rozhodnutia by nemali vzbudzovať dojem, že táto osoba je vinná.³⁶⁰ Hoci z hľadiska atraktívnosti medializovanej informácie o konkrétnom kandidátovi a jeho eventuálnom trestnom stíhaní ide o relevantnú informáciu, no spôsob a forma podania takejto informácie je tenký ľad, ktorý sa ľahko preborí a prezumpcia neviný tohto kandidáta bude porušená. V nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 83/01 z 24. januára 2002 sa uvádza: „*Samotné tvrdenia orgánov činných v trestnom konaní o spáchaní*

³⁵⁸ ČENTĚŠ, J. - KURILOVSKÁ, L. - ŠIMOVIČEK, I. - BURDA, E. a kol.: *Trestný poriadok I. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2021, s. 60-61.

³⁵⁹ ČENTÍK, T.: Prezumpcia neviný a ochrana osobnosti. In *Bulletin slovenskej advokácie*, 3, 2021, ISSN 1335-1079, s. 12.

³⁶⁰ Pozri k tomu body 16 až 19 Preambuly Smernice o prezumpcii neviný.

trestného činu obvineným nie sú zásahom do prezumpcie nevinu, pokiaľ sú vyslovené s výhradami, ktoré odôvodňujú postavenie jednotlivých orgánov činných v trestnom konaní a tiež štádium trestného konania. Prezumpciu nevinu porušujú výroky orgánov činných v trestnom konaní o obvinenom zverejnené v masmédiách, ktoré vyjadrujú názor, že tento je vinný, pričom jeho vinu ešte nevyslovil právoplatným odsudzujúcim rozsudkom súd. Prezumpciu nevinu neporušujú také výroky, ktoré len vyjadrujú stav podozrenia zo spáchania trestného činu.“

V tejto súvislosti je vhodné dať do pozornosti aj Nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. II. ÚS 577/13, v ktorého bode 33 sa uvádza: „Ochrana osobnosti je s trestným řízením neoddelitelně spojena. Rozhodování o vině má v jeho rámci současně význam pro rozhodování o tom, zda v důsledku trestního stíhání nedošlo k neoprávněnému zásahu do osobnostních práv obviněného či obžalovaného. Ze samotného faktu, že je proti někomu vedeno trestní řízení, sice ještě nelze vyvozovat, že se trestného činu skutečně dopustil, to však neznamená, že tato skutečnost nemůže mít významný negativní dopad do jeho soukromé sféry. Na straně druhé nelze přehlédnout, že právě trestní řízení mu současně vytváří procesní rámec k tomu, aby se mohl proti svému obvinění bránit a očistit tak svou pověst a jméno. Pakliže bude dotčená osoba zproštěna obžaloby pravomocným rozsudkem, z něhož bude vyplývat, že se trestný čin nestal nebo že se jej tato osoba nedopustila, pak bude mít pro ni takovéto rozhodnutí význam určitě satisfakce vůči veřejnosti, neboť se jím autoritativně konstatuje její nevina nebo alespoň nepodloženost tvrzení o její vině. Tento závěr lze vztáhnout i na jiné rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení, kterým bude z obdobného důvodu trestní stíhání zastaveno. K tomu, aby trestní řízení mohlo reálně plnit i funkci ochrany osobnosti, je ovšem nezbytné, aby byla presumpce nevinu ukotvena jako princip sloužící k ochraně osobnostních práv ve výše uvedeném smyslu v povědomí nejen právnické, ale i laické veřejnosti. Zároveň musí být v tomto smyslu reflektována i při informování o trestním řízení, ať už ze strany orgánů činných v trestním řízení, nebo kohokoliv jiného.“

Každopádne pri informovaní o kandidátoch v akýchkoľvek voľbách by mali byť najmä média veľmi opatrné a pri informáciách o dôvodnosti konkrétneho obvinenia konkrétneho kandidáta skôr zdržanlivejšie. Významnou podmienkou slobodnej súťaže politických síl vo voľbách je zachovávanie zákonných pravidiel vo všetkých štádiách volebného procesu. Významnou súčasťou slobodnej súťaže politických síl vo voľbách je ovplyvňovanie voličov šírením informácií o kandidátoch. Ak sa porušia zákonné pravidlá šírenia informácií o kandidátoch v prospech alebo v neprospech niektorého z kandidátov spôsobom, ktorý mohol ovplyvniť taký veľký počet voličov, že to mohlo viesť k ovplyvneniu výsledku volieb toho, kto

bol zvolený, tak ide o dôvod pre vyhlásenie volieb za neplatné.³⁶¹ Asi najzásadnejšie je to predstaviteľné pri voľbách za prezidenta, kde koncentrácia mediálnej pozornosti vo vzťahu k jednotlivým kandidátom je neporovnateľne intenzívnejšia ako pri parlamentných voľbách alebo komunálnych voľbách, takže v prípade trestne stíhaného kandidáta na prezidenta je potenciál porušenia prezumpcie nevinoty oveľa vyšší. Napokon, v Českej republike kandidoval vo voľbách za prezidenta v roku 2023 trestne stíhaný kandidát, ktorý ale v druhom kole neuspel.³⁶² V takýchto situáciách sú práve médiá jazyčiek na váhach, do akej miery prezumpciu nevinoty budú rešpektovať a s akou citlivosťou sa formulujú informácie a úvahy týkajúce sa eventuálneho trestného stíhania toho-ktorého kandidáta, najmä pri analyzovaní dôvodnosti a zákonnosti predmetného trestného konania. Interpretácia konkrétnej trestnej veci zo strany médií, teda či bude trestné stíhanie interpretované ako svojvôľa a nespravodlivosť alebo naopak, ako dôvodné a zákonné, má potenciál v značnej miere ovplyvniť voličov konkrétného kandidáta. Uvedené platí samozrejme aj pri parlamentných a komunálnych voľbách. Podľa stabilizovanej judikatúry ústavného súdu zistená nezákonnosť volieb do orgánov územnej samosprávy musí byť v príčinnej súvislosti s takým následkom porušenia práv, ktorá je v konečnom dôsledku porušením volebného práva a jeho princípov (PL. ÚS 82/07). Je možné si predstaviť aj eventualitu, že kandidát by bol trestne stíhaný nezákonne, uznesenie o vznesení obvinenia by trpelo znakmi arbitrárnosti, pričom by sa celé trestné stíhanie javilo ako svojvoľné, pripúšťajúc paralelu totalitnej metódy odstavenia politického oponenta, najmä, ak by išlo o predstaviteľa politickej opozície. V takom prípade by médiá zohrávali extrémne zásadnú úlohu, ako by takéto obvinenia kandidáta interpretovali, a tým potenciálne ovplyvnili voličov, či už pozitívne alebo negatívne. Viacerí autori rozlišujú medzi arbitrárnosťou a svojvôľou. Určite je na mieste úvaha a analyzovanie rozdielnosti pojmov arbitrárnosť a svojvôľa, no na druhej strane v zahraničnej literatúre, ako aj v rozhodnutiach medzinárodných súdov treba častokrát rozumiť pod pojmom arbitrárnosť aj svojvôľu v duchu, ako to môže byť chápané v slovenskom jazyku. O svojvôli pri výklade alebo aplikácii právneho predpisu všeobecným súdom by bolo možné uvažovať vtedy, ak by sa jeho názor natoľko odchýlil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam (napr. I. ÚS 115/02, I. ÚS 176/03).

Takisto aj v aplikačnej praxi je nie raritný jav, že policajt vznesie osobe obvinenie a dozorový prokurátor na základe sťažnosti podanej obvineným uznesenie o vznesení

³⁶¹ Pozri Odlišné stanovisko sudcu Eduarda Bárányu sp. zn. PL. ÚS 5/03.

³⁶² Pozri k tomu názor českého akademika Jana Kysela <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/rozhovory-i-kdyby-babise-odsoudili-zvolen-prezidentem-muze-byt-i-z-vezeni-rika-pravnik-194728>.

obvinenia zruší, čo v niektorých prípadoch trvá aj dva - tri mesiace, pričom počas sťažnostného konania je osoba obvinená, hoci nie právoplatne. Ak by išlo o osobu, ktorý by bola v danom čase kandidátom v niektorých voľbách, tak je otázka, či by médiá precízne formulovali, že predmetný kandidát má vznesené obvinenie, ale stále nie právoplatne. Ako príklad javu trestne stíhaných kandidátov v praxi môžeme vnímať aj posledné voľby do Národnej rady Slovenskej republiky v septembri 2023, kde kandidovali aj osoby, ktoré boli v čase predvolebnej kampane, či priebehu volieb a napokon aj v čase ich zvolenia, trestne stíhaní a rozličné médiá to interpretovali variabilne.³⁶³ Je na mieste sa zamyslieť, do akej miery forma a spôsob informovania médiami ovplyvnili volebné výsledky vo vzťahu k jednotlivým kandidátom na poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. V neposlednom rade je potrebné vždy brať do úvahy aj správanie, konanie a vyjadrenia ostatných kandidátov v daných voľbách. Úvaha o eventúálnom zrušení výsledku volieb alebo vyhlásenie volieb za neplatné je možná za podmienky, ak k porušeniu zákona dôjde spôsobom ovplyvňujúcim slobodnú súťaž kandidátov. Vyžaduje sa však hrubé alebo závažné porušenie, prípadne opätovné porušenie zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb.³⁶⁴

Téma existencie trestných stíhaní, či odsúdení a ich zahľadení nie je otázkou len Slovenskej republiky. Aj v rozhodovacej praxi Európskeho súdu pre ľudské práva možno evidovať niekoľko zaujímavých rozhodnutí týkajúcich sa základného práva na prezumpciu nevinu podľa článku 6 ods. 2 Dohovoru v spojení práva na slobodné voľby podľa článku 3 Protokolu č. 1 k Dohovoru. Jedno z takýchto zaujímavých rozhodnutí je rozhodnutie Dicle a Sadak proti Turecku³⁶⁵, v ktorom Európsky súd pre ľudské práva rozhodol o porušení práv sťažovateľov, uvedených v čl. 6 ods. 2 (prezumpcia nevinu) a čl. 3 Protokolu č. 1 (právo na slobodné voľby). V podstate išlo o situáciu, v ktorej dvaja sťažovatelia kandidovali ako nezávislí kandidáti v parlamentných voľbách. Vyššia volebná rada ale odmietla ich kandidatúru z dôvodu, že ich predchádzajúce odsúdenie za trestný čin ich zbavuje spôsobilosti kandidovať do parlamentných volieb.

³⁶³ Pozri napríklad <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/675975-obvini-ci-stihani-no-aj-tak-kandiduju-pravne-je-to-v-poriadku-eticky-nie-lidri-mali-zvazit-ich-nominacie/> alebo <https://tvnoviny.sk/domace/clanok/850586-obvini-na-kandidatkach-niektore-strany-sa-k-nim-hrdo-hlasia-ine-radsej-mlcia>.

³⁶⁴ Pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 13Svp/16/2022, bod 18:

Pôsobnosť Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky rozhodovať o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy vyplýva z čl. 142 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Vecná príslušnosť na toto konanie vyplýva z ustanovenia § 11 písm. f) SSP. O zrušení výsledku volieb alebo vyhlásiť voľby za neplatné podľa § 312j ods. 2 a písm. a) a b) môže najvyšší správny súd len za podmienky, ak k porušeniu zákona dôjde spôsobom ovplyvňujúcim slobodnú súťaž kandidátov na funkciu starostu obce alebo primátora miest. Na uplatnenie tohto oprávnenia najvyššieho správneho súdu sa však vyžaduje hrubé alebo závažné porušenie, prípadne opätovné porušenie zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb (PL. ÚS 50/99).

³⁶⁵ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Dicle a Sadak proti Turecku zo 16. júna 2015, sťažnosť č. 48621/07.

Avšak rozsudok, v ktorom boli odsúdení za trestný čin bol zrušený z dôvodu v medzičase povolenej obnovy konania, ale v policajných záznamoch boli stále evidovaní ako vinní zo spáchania trestného činu, v súvislosti s ktorým ich vina ale ešte nebola právoplatne preukázaná vzhľadom na prebiehajúce obnovené trestné konanie.

Európsky súd pre ľudské práva prejednával aj ďalšie obdobné prípady. Vo veci *Miniscalco proti Taliansku*,³⁶⁶ bol sťažovateľ vylúčený z účasti vo voľbách ako kandidát vo voľbách do miestnej samosprávy z dôvodu jeho právoplatného odsúdenia za zneužitie právomoci verejného činiteľa. Súd konštatoval, že namietané opatrenie zodpovedá naliehavej potrebe zabezpečiť riadne fungovanie orgánov verejnej moci a bolo zlučiteľné s princípom právneho štátu a všeobecných cieľov Dohovoru. Po preskúmaní existujúceho právneho rámca Európsky súd pre ľudské práva dospel k záveru, že diskvalifikácia kandidovania vo voľbách bola spojená so zárukami. Najmä diskvalifikácia bola podmienená existenciou právoplatného odsúdenia za trestný čin prísne vymedzeným a zákonom časovo obmedzeným účinkom a jeho predvídateľnosť spadala do širokého rozsahu voľnej úvahy (*margin of appreciation*) štátom ako zmluvnou stranou Dohovoru. Podobne v prípade *Galan proti Taliansku*³⁶⁷, bol sťažovateľ odvolaný z volenej funkcie poslanca parlamentu z dôvodu jeho odsúdenia za trestný čin korupcie. Na rozdiel od prípadu *Lykourazos proti Grécku*,³⁶⁸ v momente, keď sa konali voľby vo veci *Galan*, tak sťažovateľ, ako aj voliči mali možnosť vedieť, že volený zástupca neskôr usvedčený z jedného zo závažných trestných činov uvedených v príslušnom osobitnom zákone by mohol byť pozbavený zvolenej funkcie poslanca parlamentu. Hoci parlament mal do značnej miery diskrečnú právomoc v tejto oblasti, sťažovateľ mal možnosť sa k tomu vyjadriť, byť zastúpený advokátom a vystupovať počas predmetného konania. Po vyčerpávajúcom preskúmaní dôvodov v rámci rozhodovacieho procesu v parlamente o návrhu na zrušenie voľby sťažovateľa, poslanecká snemovňa na verejnom zasadnutí v pléne vypočula návrh spravodajcu a názory niektorých poslancov. Za takýchto okolností mal sťažovateľ dostatočné a primerané procesné záruky a jeho sťažnosť bola Európskym súdom pre ľudské práva vyhlásená za neprípustnú, teda súd nekonštatoval porušenia žiadneho základného Dohovorom priznaného práva sťažovateľa.³⁶⁹

³⁶⁶ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Miniscalco proti Taliansku* zo 17. júna 2021, sťažnosť č. 55093/13.

³⁶⁷ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Galan proti Taliansku* z 18. mája 2021, sťažnosť č. 63772/16.

³⁶⁸ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Lykourazos proti Grécku* z 15. júna 2005, sťažnosť č. 33554/03.

³⁶⁹ Pozri k tomu *Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights*, dostupné na https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide_Art_3_Protocol_1_ENG.

Záver

Záverom možno nepochybné konštatovať, že prezumpcia neviný musí byť v právnom štáte, teda aj v Slovenskej republike v zmysle článku 1 ods. 1 ústavy, rešpektovaná v rámci volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, do Európskeho parlamentu, za prezidenta Slovenskej republiky alebo do orgánov územnej samosprávy. V takýchto situáciách sú práve médiá jazýček na váhach, do akej miery prezumpciu neviný budú rešpektovať a s akou citlivosťou sa budú formulovať informácie týkajúce sa eventuálneho trestného stíhania toho-ktorého kandidáta, najmä pri analyzovaní dôvodnosti a zákonnosti predmetného trestného konania. Interpretácia konkrétnej trestnej veci zo strany médií, teda či bude trestné stíhanie interpretované ako svojvôľa a nespravodlivosť voči kandidátovi alebo naopak, ako dôvodné a zákonné trestné stíhanie, má potenciál v značnej miere ovplyvniť voličov konkrétneho kandidáta negatívne alebo pozitívne. Je faktom, že novinári a médiá sú „strážni psi demokracie“ a verejnosť má legitímne právo na informácie a obzvlášť o verejne činných osobách. Takisto je potrebné rešpektovať právo na slobodu slova, no hodnotiace úsudky a formulácie medializovaných informácií vo vzťahu ku kandidátom, ktorí sú v čase volebnej kampane trestne stíhaní, by mala rešpektovať slobodnú súťaž vo voľbách a rešpektovať jeden z dôkazov funkčnosti právneho štátu – efektívnu a odbornou aj laickou verejnosťou rešpektovanú prezumpciu neviný. V neposlednom rade aj správanie ostatných kandidátov musí byť v uvedených limitoch, nech je politická súťaž akákoľvek vypätá. Aj toto je prejavom vyspelosti krajiny, politickej kultúry a úrovne spoločnosti, ktorá by nemala bažiť len po bulvárnych informáciách.

Použitá literatúra:

ČENTÉŠ, J. KURILOVSKÁ - L. ŠIMOVICEK, I. - BURDA, E. a kol. *Trestný poriadok I. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-89603-86.

ČENTÍK, T.: Prezumpcia neviný a ochrana osobnosti. In *Bulletin slovenskej advokácie*, 3, 2021, ISSN 1335-1079.

KURILOVSKÁ, L.: *Základné zásady trestného konania*. Šamorín: HEURÉKA, 2013. ISBN 978-80-89122-91-2.

POSLUCH M. - CIBULKA L.: *Štátne právo SR*. Heuréka, 2009. ISBN 978-80-89122-56-1.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 83/01.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 169/23.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 48/97.

Nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. II. ÚS 577/13.

Rozsudok Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 13Svp/16/2022.

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva Dicle a Sadák proti Turecku zo 16. júna 2015, sťažnosť č. 48621/07.

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Miniscalco proti Taliansku zo 17. júna 2021, sťažnosť č. 55093/13.

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Galan proti Taliansku z 18. mája 2021, sťažnosť č. 63772/16.

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Lykourazos proti Grécku z 15. júna 2005, sťažnosť č. 33554/03.

Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, dostupné na https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide_Art_3_Protocol_1_ENG.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Ondrej Laciak, PhD.

e-mail: laciak@sak.sk

Slovenská advokátska komora

Kolárska 4

813 42

Slovenská republika

Záujmová samospráva a právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných - súdna a iná právna ochrana³⁷⁰

prof. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD.

Abstract:

The paper discusses some aspects of interest self-governance, with its close connections to both the right to participate in public governance and to freedom of association as a political rights. Interest self-government is a legal concept; it is a concept that constitutes a system of legally regulated subjects, relations, organisation and activities, including decision-making and norm-setting, and which has a firm place in the space of a democratic and legal state in the governance of public affairs. It is part of democracy and the decentralisation of the exercise of public administrations, and its personal substrate is linked to the right to participate in governance. The paper deals with interest self-government in its form of professional self-government and its legal and judicial protection. The paper points to several examples of how the self-government of the professions is beginning to be stripped away from self-government after three decades of a great scope of legally regulated (guaranteed) freedom in the sense of self-government and the organisation of one's own affairs. The paper discusses the legal protection of interest self-government in the professions, both in law-making, with examples of its limitations with regard to internal norm-making and disciplinary powers, and in the application of the law, and considers its future explicit constitutional guarantee.

Abstrakt:

Príspevok sa zaoberá niektorými aspektami záujmovej samosprávy, a to s jej úzkym prepojením s právom účasti na správu verejných i so slobodou združovania, ako s politickými právami. Záujmová samospráva je právnym pojmom, je to samostatný koncept, ktorý tvorí systém právom upravených subjektov, vzťahov, organizácie a činností, vrátane rozhodovania a normotvorby, a ktorý má v priestore demokratického a právneho štátu pevné miesto v oblasti spravovania verejných záležitostí. Je súčasťou demokracie a decentralizácie výkonu verejnej moci a jej personálny substrát sa viaže na právo účasti na správe vecí verejných. Príspevok sa venuje

³⁷⁰ Prof. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD., Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta. Tento príspevok je súčasťou výskumnej úlohy a výstupom z projektu VEGA č. 1/0579/23 – Právne a etické aspekty disciplinárnej zodpovednosti v právnom štáte.

záujmovej samospráve v jej podobe profesijnej samosprávy a jej právnej i súdnej ochrane. Príspevok poukazuje na niekoľko príkladov, ako sa záujmovej samospráve profesií po troch dekádach veľkého rozsahu právne upravenej (garantovanej) slobody v zmysle samosprávneho pôsobenia a organizovania si vlastných záležitostí zo samosprávy začína ukrájať. Príspevok sa venuje právnej ochrane záujmovej samosprávy v profesiách, a to pri tvorbe práva, s príkladmi jej obmedzenia s ohľadom na vnútornú normotvorbu a disciplinárne oprávnenia, a pri aplikácii práva a uvažuje nad jej budúcou výslovnou ústavnou garanciou.

Keywords:

the right to participate in governance, interest self-government in professions, the professional chamber

Kľúčové slová:

právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných, záujmová samospráva v profesiách, profesijná komora

Úvod

Záujmová samospráva je relatívne novodobý koncept, rozvíjajúci sa od 19. storočia, ktorý je súčasťou spravovania vecí verejných, je súčasťou verejnej moci a správy, a to popri štáte a územnej samospráve. O záujmovej samospráve neuvažujeme ako o „klasickom“ politickom práve, napriek tomu veľmi **úzko súvisí s právom zúčastňovať sa na správe vecí verejných**. Právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných tak, ako je ústavne zakotvené v článku 30, sa ustálene interpretuje v jednotlivých úrovniach, a to v priamom výkone demokracie (referendum), vo volebnom práve a v práve na prístup k voleným alebo iným verejným funkciám, čiže v aktívnej a pasívnej forme účasti na správe vecí verejných. Systematicky tento článok 30 nadväzuje na článok 1 ods. 1 a článok 2 ods. 1 Ústavy SR „*vyjadrujúce fundamentálne princípy slovenského ústavného systému – princíp demokracie a princíp suverenity ľudu*“ a prostredníctvom neho sa tieto „*princípy uvádzajú do života*“³⁷¹.

³⁷¹ Pozri DOMIN, M.: Komentár k čl. 30. In OROSZ, L. - SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I (Základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, s.r.o., 2021, s. 400 a nasl. K formovaniu ústavných základov SR po roku 1989 a k ďalšiemu vývoju ústavného systému SR pozri OROSZ, L.: *Formovanie ústavných základov Slovenskej republiky a ďalší vývoj ústavného systému*. In OROSZ, L. - SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I (Základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, s.r.o., 2021, s. XVIII a nasl.

No interpretácia je širšia, a to aj vďaka doktrínálnemu pôsobeniu Ústavného súdu SR. V roku 1997 Ústavný súd SR uviedol: „Termín „zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo...“ nemožno uplatňovať reštriktívne v zmysle práva občanov zúčastňovať sa len na uplatňovaní výkonnej moci v štáte či už účasťou na výkone štátnej správy alebo územnej samosprávy. V nadväznosti na čl. 2 ods. 1 ústavy sa občanom zaručuje právo zúčastňovať sa priamo na uplatňovaní každej zložky verejnej moci.“³⁷²

Zaradenie záujmovej samosprávy k ústavnej interpretácii práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných a jej označenie ako prvku demokratickej formy vlády i ako prvku decentralizácie vyslovil Ústavný súd SR v roku 2016. Na jednej strane súd zvýraznil, že profesijné komory vyjadrujú v demokratickom štáte žiaduci prvok decentralizácie ústiacej do formovania záujmovej samosprávy.³⁷³ Na druhej strane záujmovú samosprávu obsiahnejšie interpretoval nasledovne: „Existencia záujmovej samosprávy nemá explicitnú oporu v ústave, no svoje zdôvodnenie nepochybne môže čerpať z demokratického charakteru štátu vyjadreného v čl. 1 ods. 1 ústavy. Záujmovú 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 záujmová samospráva. Aspektom demokratického štátu je totiž nepochybne aj decentralizácia výkonu verejnej moci nemysliteľná bez samosprávneho prvku. (...) Personálny substrát ako neopomenuteľná črta subjektu záujmovej samosprávy nachádza oporu skôr v základnom práve zúčastňovať sa na správe verejných vecí zaručenom čl. 21 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (Filip, J. Ústavní právo České republiky. 1. díl. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. 4. vydání. Brno : Masarykova univerzita a Doplněk, 2003. s. 502), resp. čl. 30 ods. 1 ústavy.“³⁷⁴

Záujmová samospráva je pojmom právnym, je to samostatný koncept, ktorý tvorí systém právom upravených subjektov, vzťahov, organizácie a činností, vrátane rozhodovania a normotvorby, a ktorý má v priestore demokratického a právneho štátu pevné miesto v oblasti spravovania verejných záležitostí.

Záujmová samospráva však **bezprostredne súvisí aj s realizáciou slobody združovania**, ako „klasickým“ politickým právom. Nie v zmysle, že záujmová samospráva je prejavom slobodného združovania, ale v inom zmysle – priam v existenčnom. Záujmová samospráva vznikla aj v dôsledku silného spolupôsobenia prejavov slobodného združovania –

³⁷² Uznesenie ÚS SR sp. zn. II. ÚS 31/97 z 21.5.1997.

³⁷³ Nález ÚS SR, sp. zn. PL. ÚS 19/2014, zo 16.3.2016, bod 114.

³⁷⁴ Nález ÚS SR, sp. zn. PL. ÚS 19/2014, zo 16.3.2016, bod 115.

klasických dobrovoľných spolkov a združení. Bolo tomu tak v 19. storočí – napríklad silný vplyv advokátskych spolkov na uzákonenie advokácie ako samosprávne organizovaného slobodného povolania v advokátskych komorách v roku 1874. Bolo tomu tak aj v našom najnovšom dejinnom období – od 90. rokov 20. storočia – napríklad vplyv občianskeho združenia združujúceho notárov na uzákonenie samosprávnej notárskej komory, či vplyv občianskeho združenia združujúceho exekútorov na uzákonenie samosprávnej exekútorskej komory. Šlo o prejav rozvíjajúcej sa občianskej spoločnosti (občiansky právne rovnjej) združujúcej sa podľa jednotlivých záujmov do rozmanitých združení. Čiže tlak zdola – z aktívneho organizovania príslušníkov istej profesie – sa prejavil aj v inštitucionalizovanej forme (v dobrovoľných spolkoch) a bol spoločníteľom právneho zakotvenia samosprávy daného povolania/profesie, jeho oddelenia od štátu. Záujmová samospráva tak začala spoluexistovať popri štandardných prejavoch slobodného združovania, a to aj v rovnakých oblastiach činnosti – napríklad popri advokátskej komore mohli/môžu existovať dobrovoľné združenia advokátov, pričom realizácia záujmovej samosprávy nie je realizáciou slobody združovania. Takto to potvrdzuje aj prvorepubliková judikatúra, napokon aj neskôr rozhodovacia činnosť EŠLP i nášho Ústavného súdu SR. Napríklad v spomínanom rozhodnutí ústavný súd vyslovil: „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.“³⁷⁵ Prirodzene inak však pôsobí zákonné pretransformovanie „takmer súkromného“ poľovníctva na poľovníctvo zastrešené verejnoprávnou korporáciou, o súladnosti čoho rozhodoval ústavný súd v rozhodnutí, ktoré tvorí dosiaľ najviac judikátorne spracovanú tému záujmovej samosprávy.³⁷⁶ Napokon je potrebné uviesť, že ak je funkčná záujmová samospráva v dôsledku legislatívnych zmien obmedzená, limitovaná, jej úlohy na seba „preberá opäť“ dobrovoľné združovanie, ktoré sa okrem iného snaží o znovunavrátanie samosprávy v jej plnom verejnoprávnom zmysle. Čiže

³⁷⁵ Nález ÚS SR, sp. zn. PL. ÚS 19/2014, zo 16.3.2016, bod 115.

³⁷⁶ Pozri odlišné (konkurujúce) stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa zo 16.3.2016 k nálezu ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 19/2014, zo 16.3.2016 „... Rozhodovanie o transformácii poľovníctva bolo poučné, a tak obohacujúce slovenskú konštitucionalistiku“.

ak je záujmová samospráva „zvrchu oslabená“, jej úlohou „sa chopí“ sloboda združovania. Tu je ale nevyhnutný predpoklad funkčného politického pluralizmu.³⁷⁷

Záujmová samospráva teda nie je „čistým“ politickým právom zakotveným v ústavnom katalógu základných práv a slobôd. Je to osobitný komplexný právny pojem, ktorý odráža vrstvenie deľby moci v štáte, nielen právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných. Existuje vôbec čosi, čo možno nazvať právom na záujmovú samosprávu? Ak áno, tak komu patrí? Pri právno-vedeckom skúmaní záujmovej samosprávy dosiaľ prevažuje prístup *de lege lata*. Bez nároku na úplnosť odpovede možno naznačiť jednotlivé kontúry práva na záujmovú samosprávu. „*Pozitívno-právne vyjadrenie práva na záujmovú samosprávu vyplýva z jednotlivých zákonov upravujúcich samosprávne verejnoprávne korporácie a ďalšie entity disponujúce samosprávou zo zákona. Hoci nositeľom záujmovej samosprávy je samotná verejnoprávna korporácia, právo na záujmovú samosprávu patrí ako jej, tak aj členom v nej združeným.*“³⁷⁸ Konkrétny obsah práv a povinností v súvislosti s účasťou na záujmovej samospráve (komora a jej členovia, samosprávna entita a jej členovia / príslušníci) určuje konkrétny zákon a interné predpisy.

Ústavnoprávne všeobecné zakotvenie záujmovej samosprávy v našich najnovších štátoprávnych dejinách nie je výslovne prítomné, prítomná je však (aj v ústave) osobitne **sudcovská samospráva**. Pritom naša historická tradícia „pamätá“ na prítomnosť záujmovej samosprávy vo všeobecnom zmysle aj priamo v ústave (1920³⁷⁹). „Ostatné“ prejavy záujmovej samosprávy sú dnes (od 90. rokov 20. storočia) regulované príslušnými zákonmi (profesie zastrešené samosprávnymi komorami, akademická samospráva, školská samospráva, samospráva zastrešená komorou v rôznych oblastiach hospodárskej a podnikateľskej činnosti, samospráva vo vede, no aj samospráva zákonom regulovaná pre prokurátorov a sudcov). Ústavnoprávny rozmer záujmovej samosprávy „preklenul“ (abstrahoval) predovšetkým spomínaný nález ústavného súdu (PL. ÚS. 19/2014), ktorý podporil tézu, že záujmová samospráva patrí k základným prvkom decentralizácie a demokratického usporiadania

³⁷⁷ Podrobnejšie: GAJDOŠOVÁ, M. - KOŠIČIAROVÁ, S.: *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 92-100.

³⁷⁸ GAJDOŠOVÁ, M. - KOŠIČIAROVÁ, S.: *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 119.

³⁷⁹ *Složení a působnost svazů samosprávných upravují zvláštní zákony.* (§ 91 zákona č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky). Súdový komentár to objasňoval: „*Samosprávnymi zväzmi sa mienia ako zväzy (korporácie verejného práva) samosprávy miestnej (teritoriálnej) tak záujmovej. Zväzy miestnej samosprávy sú obce, okresy a zeme. (...) Ku zväzom samosprávy záujmovej patria jednak záujmové korporácie stavovské (obchodné komory, poľnohospodárske rady, živnostenské spoločenstvá, závodné a revírne rady; stavovské komory: advokátske, notárske, lekárske, lekárnické, inžinierske, zverolekárske), jednak ústavy sociálneho poistenia (Ústredná sociálna poisťovňa, nemocenské poisťovne, Všeobecný penzijný ústav, úrazové poisťovne, Ústredná bratská pokladnica, revírne bratské pokladnice, Liečebný fond verejných zamestnancov.)*“ In: WEYR. F. - NEUBAUER, Z.: *Ústavní listina Československé republiky. Její znění s poznámkami*. Praha – Brno: Nakladatelství „Orbis“ Praha XII, Fochova 62, 1931, s. 55-56 (preklad do slovenčiny M. G.).

spoločnosti a štátu, jej personálny princíp sa viaže na právo zúčastňovať sa na správu vecí verejných, teda v našej ústave oporu i zdôvodnenie má. Záujmová samospráva totiž patrí k dôležitým prejavom, ktorý vyplýva z vývoja občianskej spoločnosti v jej úsilí o participáciu na správe vecí verejných. Predbehol tým ústavný súd právny vývoj? Áno aj nie. Samozrejme, že konceptu záujmovej samosprávy sa v našom právnom priestore právna veda venovala od počiatku 20. storočia³⁸⁰, ústavný súd však v zásade ako prvý komplexne pomenoval a doplňujúco interpretoval existujúci právny stav, vrátane implicitnej ústavnoprávnej garancie záujmovej samosprávy.

Pri zvažovaní odpovede na otázky, či existuje právo na záujmovú samosprávu a komu patrí, je potrebné vychádzať nielen z jej výslovnej právnej regulácie (zo stavu *de lege lata*), ale aj zo stavu (rozvoja) občianskej spoločnosti, napokon tiež zo spoločensko-politického rozhodnutia štátu záujmovú samosprávu právne regulovať. *„Prirodzeno-právny rozmer práva na záujmovú samosprávu predurčuje odpoveď na otázku, či záujmovú samosprávu „vytvoril“ štát, alebo ju „len prijal a právne potvrdil“ ako čosi, čo sa dejinne (u nás i opakovane) vytvorilo v dôsledku formovania občianskej spoločnosti individualizovanej a spájajúcej sa podľa jednotlivých záujmov, a ktorá „sedimentovaná v istých vrstvách“ preberala na seba úlohy, práva i povinnosti pri zabezpečovaní správy vecí verejných.“*³⁸¹ Stále však v súčasnom právnom i právnickom myslení zostáva v prevahe prítomná reálna úvaha vyslovená (aj) v spomínanom náleze ústavného súdu: *„Ak zákonodarca chce preniesť časť výkonu verejnej moci na subjekt právne oddelený od štátu (na komoru, pozn. M.G.), ba ho na tento účel zákonom zriadi...“*. Inak vyjadrené, ak štát chce, bude záujmová samospráva - a bude taká, ako štát chce. Preto je nevyhnutné neustále prehlbovať komplexné porozumenie záujmovej samosprávy a jej miesta v oblasti spravovania verejných vecí (participácie na nej), v oblasti výkonu časti verejnej moci. Posledných 33 rokov preukázalo, že tento koncept je životaschopný, funkčný, v zásade stabilný, pričom nie je statický, ale sa vyvíja. U nás sa vyvíja od druhej polovice 19. storočia, len 40-ročné socialistické obdobie (1948/49-1989) možno považovať za jeho prerušenie.

Súčasný koncept záujmovej samosprávy je vnútorne členitý, no jeho všeobecnými charakteristickými znakmi sú:

³⁸⁰ Napr. František Weyr, Adolf Merkl, Zdeněk Neubauer, Miloš Řehůřek, Jozef Prusák, etickým aspektom v záujmovej samospráve profesii Alexandra Krsková, navyše jednotlivé profesie za poslednú dekádu venovali veľkú pozornosť spracúvaniu vlastnej stavovskej histórii (advokáti, notári, veterinári).

³⁸¹ GAJDOŠOVÁ, M. - KOŠIČIAROVÁ, S.: *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 120.

- Záujmová samospráva je upravená pre právom definovaný subjekt („celok“) priamo zákonom,
- Záujmová samospráva je spojená s plnením záujmu, ktorý je spoločným záujmom členov i verejnoprávnej korporácie a zároveň ide o záujem verejný,
- Činnosť subjektu záujmovej samosprávy má (aj) právnu povahu verejnej moci,
- Záujmová samospráva sa viaže na samosprávny subjekt, ktorý tvorí právom definované spoločenstvo jednotlivcov,
- Subjekt záujmovej samosprávy (komora / samosprávna entita) sa spravuje svojimi vlastnými orgánmi,
- Subjekt záujmovej samosprávy disponuje vlastným vnútorným normatívnym systémom,
- Subjekt záujmovej samosprávy disponuje svojím vlastníctvom,
- Záujmová samospráva má zákonné limity a je pre ňu charakteristická súdna ochrana člena,
- Osobitosťou prejavu záujmovej samosprávy je aj rozhodnúť o vzniku novej právnickej osoby (regionálnej komory) na dosiahnutia konkrétnych legitímnych cieľov záujmovej samosprávy, a to v medziach zákona (a ak to zákon pripúšťa),
- Do konceptu záujmovej samosprávy je možné zasiahnuť zákonom.

Tento príspevok sa zaoberá niektorými aspektami, ako je záujmová samospráva právom chránená, pričom vychádza zo základného predpokladu, že záujmovú samosprávu je potrebné právom chrániť. Napriek tomu, že nie je možné odhadnúť, ako dlho sa tento koncept v rámci spravovania vecí verejných dejinne udrží, vzhľadom aj na vývoj v okolitých štátoch je opodstatnené predpokladať, že stále plní svoju úlohu a je v ľudskej spoločnosti organizovanej v štáte funkčný a užitočný. Zatiaľ sa nečrtá jeho „súmrak“. Príspevok sa venuje najmä záujmovej samospráve v jej podobe profesijnej samosprávy a jej právnej i súdnej ochrane.

1. Právna ochrana záujmovej samosprávy v profesiách – pri tvorbe práva (s príkladmi jej obmedzenia)

Patrí k elementárnym znalostiam, že ak má čosi požívať právnu ochranu, tak to musí byť právne regulované. Právna ochrana záujmovej samosprávy nastupuje už v momente jej právnej úpravy – ak sa isté (žiadúce) spoločenské vzťahy upravujú ako vzťahy právne. Potom nastupuje rozumná interpretácia a „používanie v právnom živote“, a to v každom ohľade, nie len v realizácii práva ktorýmkoľvek subjektami, ale aj v aplikácii práva orgánmi aplikácie

práva. Teda permanentným podkladom právnej ochrany záujmovej samosprávy je kvalitná právna úprava a jej rozumná interpretácia v realizácii a aplikácii.

1.1 Zásah do záujmovej samosprávy v profesiách – do normotvorných oprávnení

Nedávnym príkladom legislatívneho zásahu do záujmovej samosprávy v oblasti profesijnej samosprávy je **zákon o teste proporcionality pri regulácii povolání** (zákon č. 391/2020 Z. z.). Ide o vplyv európskej legislatívy, ktorá presadzuje hodnotu proporcionality pri regulácii povolání v súvislosti s možným obmedzením voľného výkonu povolania, voľného pohybu pracovníkov, slobody usadiť a slobody poskytovať služby na vnútornom trhu EÚ.³⁸²

Veľký objem profesií, - v zmysle ľudských činností, ktorými sa zabezpečuje živobytie, - je menej alebo viac podrobne právne regulovaný³⁸³. Profesie zastrešené samosprávnymi komorami k nim patria. Tento zákon predstavuje zásadný legislatívny zásah do samosprávneho a autonómneho postavenia komôr, a to v oblasti ich samosprávneho normotvorného pôsobenia. Komory ako subjekty záujmovej samosprávy nevyhnutne disponujú svojou vlastnou normotvorbou. Vyplyva to z každého osobitného zákona, upravujúceho tú-ktorú profesiu a jej zastrešujúcu komoru. Na jednej strane zákon určuje, ktoré vnútorné predpisy si komora a ktorým orgánom schvaľuje, aj aké oblasti vzťahov v nich upraví a na druhej strane počíta aj s ďalšou vnútornou normotvorbou, podľa vlastných pravidiel, - na určovanie vlastných pravidiel pre vlastné organizovanie a spravovanie svojich vecí zverených zákonom a pre rozhodovanie o nich. Prijatie vlastných vnútorných pravidiel len výnimočne zákon upravuje

³⁸² Zákon transponuje smernicu Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/958 z 28. júna 2018 o teste proporcionality pred prijatím novej regulácie povolání (Ú. v. EÚ L 173, 9. 7. 2018) a všeobecne upravuje jednotlivé kritériá, podľa ktorých sa majú posudzovať budúce nové regulácie povolání, ako aj pripravované zmeny v rozsahu a obsahu regulácie doteraz regulovaných povolání. Podľa dôvodovej správy „*Zásada proporcionality je jednou zo všeobecných zásad práva Európskej únie, ktorá sa musí uplatňovať pri každom vnútroštátnom regulačnom opatrení, ktorého následkom je obmedzenie voľného výkonu povolania, voľného pohybu pracovníkov, slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby na vnútornom trhu Európskej únie.*“ In: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484521>.

³⁸³ Uvedený test proporcionality sa vzťahuje na tie regulované povolania, ktoré spadajú do rozsahu pôsobnosti smernice 2005/36/ES o uznávaní odborných kvalifikácií a pojem regulované povolanie je transponovaný do § 3 ods. 1 písm. d) zákona č. 422/2015 Z. z. o uznávaní dokladov o vzdelaní a o uznávaní odborných kvalifikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov, podľa ktorého regulovaným povolaním je „*povolanie, odborná činnosť alebo skupina odborných činností, na ktorých výkon sa vyžaduje splnenie kvalifikačných predpokladov ustanovených osobitnými predpismi okrem všeobecného kvalifikačného predpokladu, ktorým je stupeň vzdelania, najmä v študijnom odbore v skupine študijných odborov sociálne, ekonomické a právne vedy; za regulované povolanie sa považuje aj povolanie s právom používať profesijné tituly, ktoré vykonávajú členovia uznanej profesijnej organizácie*“. Podľa smernice 2005/36/ES je povinnosťou každého členského štátu mať zverejnený zoznam regulovaných povolání. U nás je zoznam regulovaných povolání zverejnený na webovom sídle Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (<https://www.minedu.sk/regulovane-povolania-v-slovenskej-republike/>) Podrobnejšie: Osobitná časť dôvodovej správy k zákonu, <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484522>.

tak, že ich podmieňuje schválením, alebo iným aprobovaním určitým subjektom mimo komory (napríklad ministerstvom)³⁸⁴.

Tento zákon však priniesol všeobecnú povinnosť komory kooperovať so štátom v prípade prijatia vnútorného predpisu – *ex ante* – s tým, že sa posudzuje jeho možný vplyv na vnútorný trh a na ochranu spotrebiteľa. Povinná kooperácia spočíva vo vypracovaní testu proporcionality, ktorého účel spočíva v tom, že komora podrobne zdôvodní kvalitatívne a kvantitatívne kritériá, preukazujúce, že pripravovaná regulácia povolania (budúci nový interný predpis komory) je v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania vrátane zákazu diskriminácie z dôvodu štátnej príslušnosti, miesta trvalého pobytu alebo miesta, kde sa fyzická osoba obvykle zdržiava, že je objektívne odôvodnená určeným verejným záujmom, že zabezpečuje dosiahnutie sledovaného verejného záujmu a že nepresahuje rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného verejného záujmu.³⁸⁵

Obsah testu proporcionality upravuje zákon, pre tieto účely je potrebné upozorniť, že sa v ňom posudzuje účinok regulácie povolania v spojení s inými reguláciami povolaní, najmä spôsob, akým regulácia povolania v spojení s inými požiadavkami prispieva k dosiahnutiu cieľa verejného záujmu, a či je nevyhnutná na dosiahnutie sledovaného cieľa. Tým sa myslí posúdenie účinku regulácie povolania s ohľadom na nasledovné požiadavky: - na vyhradené činnosti, profesijné tituly alebo na inú reguláciu povolaní, - na povinné ďalšie vzdelávanie, - na pravidlá, ktoré súvisia s organizáciou regulovaného povolania, profesijnou etikou a profesijným dohľadom, - na povinné členstvo v profesijnej organizácii, systém registrácie alebo na systém udeľovania oprávnení, - na kvantitatívne obmedzenia, ktorými sa ustanovuje počet oprávnení na výkon odbornej praxe, počet zamestnancov, vedúcich zamestnancov alebo iných osôb, u ktorých sa vyžaduje príslušná odborná kvalifikácia, - na právnu formu výkonu regulovaného povolania, vlastnícku štruktúru alebo na riadenie právnickej osoby v rozsahu, v akom sú tieto požiadavky priamo spojené s výkonom regulovaného povolania, - na územné obmedzenia výkonu regulovaného povolania, ak sa uplatňujú, - na obmedzenia výkonu regulovaného povolania spoločne alebo v partnerstve a pravidlá nezlučiteľnosti výkonu regulovaného povolania s inou činnosťou, - na poistné krytie alebo iné prostriedky osobnej ochrany

³⁸⁴ Napr. notári - *Súčastosť Centrálného informačného systému sú notárske centrálné registre, ktorých vedenie je komore zverené týmto zákonom alebo osobitným predpisom, a iné notárske registre zriadené so súhlasom ministerstva interným predpisom komory.* (§ 29 ods. 4 druhá veta, zákona č. 323/1992 Zb. Notársky poriadok); exekútori - *Podrobnosti o priebehu kontroly exekučnej činnosti upraví vnútorný predpis, ktorý vydá komora po dohode s ministerstvom.* (§ 218e ods. 8 zákona č. 233/1995 Z. z. Exekučný poriadok); daňoví poradcovia - *Komora spolupracuje s ministerstvom pri schvaľovaní skúšobného poriadku.* (§ 22 ods. 1 písm. g) zákona č. 78/1992 Zb. o daňových poradcov a Slovenskej komore daňových poradcov).

³⁸⁵ § 3 zákona č. 391/2020 Z. z. o teste proporcionality pri regulácii povolaní.

profesijnej zodpovednosti alebo kolektívnej ochrany profesijnej zodpovednosti, - na jazykové znalosti v rozsahu potrebnom na výkon regulovaného povolania, - na minimálne sadzby alebo maximálne sadzby ceny za poskytnutú službu, - na propagáciu a reklamu. Posudzuje sa tiež (*i.a.*) - súvislosť medzi rozsahom regulovaného povolania alebo rozsahom vyhradených činností a odbornou kvalifikáciou požadovanou na jeho výkon, taktiež stupeň nezávislosti pri výkone regulovaného povolania, vplyv opatrení organizačnej povahy a dohľadu, najmä ak sú odborné činnosti, ktoré súvisia s regulovaným povolaním, vykonávané pod dohľadom a zodpovednosťou odborne spôsobilé osoby, či tiež vedecký a technický pokrok, ktorý môže účinne znížiť alebo zvýšiť informačnú nerovnosť medzi odborne spôsobilou osobou a spotrebiteľom.³⁸⁶

Test proporcionality pripraví komora (profesijná organizácia) pred prijatím vnútorného predpisu. Zákon tak vkladá novú povinnosť pre vnútorný normotvorný proces komory. Najskôr komora zašle návrh regulácie povolania, ktorá je obsahom jej vnútorného predpisu, ministerstvu alebo ostatnému ústrednému orgánu štátnej správy, v ktorého pôsobnosti je príslušné regulované povolanie. K návrhu regulácie povolania zasiela ministerstvo alebo ostatný ústredný orgán štátnej správy vyjadrenie príslušnej profesijnej organizácii do 14 pracovných dní od doručenia návrhu regulácie povolania; inak, platí, že nemá pripomienky. Následne komora vyplní určený formulár (s názvom *Test proporcionality*). Tento formulár s návrhom regulácie povolania komora zverejní na svojom webovom sídle a formulár zašle Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, ktoré ho zverejní na svojom webovom sídle. Nasleduje lehota 14 pracovných dní na zasielanie pripomienok a vyhodnotenie pripomienok aj s prípadnými konzultáciami s tými, ktorí uplatnili pripomienky. Výsledok konzultácie zverejní komora na svojom webovom sídle; ak dôjde k úprave formulára, zašle ho ministerstvu školstva, ak nie, oznámi mu to³⁸⁷.

Táto konzultačná povinnosť profesijnej komory s príslušným orgánom štátu je zákonom podporená osobitným prostriedkom právnej ochrany, a to v prospech subjektu, ktorý bude/je interným predpisom dotknutý (napr. člen komory). Zákon tento procesný krok označil ako *prostriedok nápravy*. Fyzická alebo právnická osoba, ktorá je vnútorným predpisom dotknutá, môže podať podnet subjektu, v ktorého pôsobnosti je regulácia povolania (napr. ministerstvu), ak zistí, že regulácia povolania vo vnútornom predpise profesijnej organizácie nezodpovedá výsledkom testu proporcionality. Subjekt, v ktorého pôsobnosti je príslušné regulované povolanie, vykoná potrebné úkony na zabezpečenie zmeny regulácie povolania v súlade s

³⁸⁶ § 5 ods. 1 až 3 zákona č. 391/2020 Z. z. o teste proporcionality pri regulácii povolanií.

³⁸⁷ § 6 zákona č. 391/2020 Z. z. o teste proporcionality pri regulácii povolanií.

výsledkom testu proporcionality. Ak sa na základe takého podnetu dodatočne zistí, že test proporcionality nebol vykonaný vôbec, subjekt, v ktorého pôsobnosti je príslušné regulované povolanie, vykoná potrebné úkony na vykonanie dodatočného testu proporcionality a ak je to potrebné, vykoná úkony na zabezpečenie súladu regulácie povolania s výsledkom testu proporcionality.³⁸⁸

Spomenuté *potrebné úkony* či *úkony* zákonom bližšie nešpecifikované nie sú, sú len objasnené v dôvodovej správe: „*Ak ide o nesúlad zistených predpisov profesijnej organizácie, predpokladá sa komunikácia s príslušnou profesijnou organizáciou tak, aby jej vnútorné predpisy boli upravené a zosúladené so zásadou proporcionality.*“³⁸⁹ Práve tieto zákonom zavedené *potrebné úkony* a *úkony* však vyvolávajú zvýšený tlak na vzájomnú komunikáciu medzi komorou a príslušným ministerstvom, pretože jednotlivé zákony vždy určujú - len - ktorý orgán príslušnej komory prijíma aký druh vnútorného predpisu. Takto upravený zákonný proces vstupu ministerstva do normotvorného procesu komory na platnosť či účinnosť vnútorného predpisu komory nemá vplyv. V historickej paralele sa však tak trochu „vraciam“ do dôb dávno minulých, kedy napr. platnosť vnútorného predpisu advokátskej komory sa viazala na jeho schválenie valným zhromaždením advokátskej komory a aj na schválenie ministerstvom spravodlivosti (zák. čl. XXXIV z roku 1874 o advokácii).

Zavádza sa zákonná povinnosť kooperácie medzi komorou a ministerstvom pred vydaním interného predpisu komory, či po jeho vydaní. Samosprávná normotvorba (aj) komôr dostala zákonné limity. Napríklad tradičné oprávnenie komory schvaľovať si ročný členský príspevok (najvyšším orgánom komory – valným zhromaždením svojich členov³⁹⁰), ktorý znamená aj hospodársku sebestačnosť komory, a tým aj jej nezávislosť, funkčnosť a slobodu, sa dostáva do sféry posudzovania testom proporcionality. Osobitná časť dôvodovej správy tohto zákona výslovne uvádza: „*Vnútornými predpismi sa môžu ustanoviť podmienky, ktoré môžu mať dopad na výkon povolania napr. ustanovenie o výške členského poplatku v príslušnej profesijnej organizácii, ktorá môže neprimerane sťažovať výkon daného povolania a takáto regulácia môže byť vnímaná v rozpore so zásadou proporcionality.*“³⁹¹

³⁸⁸ § 7 zákona č. 391/2020 Z. z. o teste proporcionality pri regulácii povolanií.

³⁸⁹ Osobitná časť dôvodovej správy. <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484522>.

³⁹⁰ Ojedinelý prístup je v advokácii, kde sa postupne do zákona vložilo pravidlo vyjadrujúce výšku členského pevným objektivizovaným spôsobom, no počíta aj s ďalšími platbami podľa vnútorných predpisov: § 29 ods. 1 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii: *Advokát je povinný riadne a včas platiť príspevok na činnosť komory rovnajúci sa jednej tretine priemernej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky zistených Štatistickým úradom Slovenskej republiky za prvý polrok predchádzajúceho kalendárneho roka a vykonávať ďalšie platby určené predpisom komory, uznesením konferencie advokátov (§ 68), prípadne predsedníctvom komory (§ 70) v rámci jej právomoci.*

³⁹¹ <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484522>.

Vyššia hodnota, ktorá sa tu sleduje, je európska hodnota ochrany vnútorného trhu, spotrebiteľa, jednotlivých slobôd (pohybu, usadenia, výkonu povolania a poskytovania služieb na vnútornom trhu EÚ) a primeranosť obmedzení pri sledovaní určeného verejného záujmu. Je to svojím spôsobom teleologická norma a vyššia hodnota je chránená štátnou ingerenciou v podobe povinných konzultácií.

Opúšťa sa tu princíp platný pre orgány štátu konať výlučne *secundum et intra legem*? Vykonať *potrebné úkony* a *úkony* orgánom štátu znamená posun právnej úpravy postupu, konania a rozhodovania orgánu štátu do úrovne medziľudskej komunikácie na odbornú tému? Alebo predznamenáva ďalšiu legislatívnu úpravu presného postupu orgánu štátu v podobe - platnosť interného predpisu komory a každej jeho zmeny bude podmienená schválením príslušným ministerstvom? Akokoľvek, úplná samostatnosť komôr vydávať si vlastné interné predpisy vlastnými orgánmi a podľa vlastného uváženia, s vedomím potreby zachovania zákonnosti a ústavnosti, sa po troch dekádach naštrbila. Respektíve, dosiaľ zákonom výslovne určená forma spolupráce pri vydaní interného predpisu (vyššie spomenuté príklady - po dohode/v spolupráci/so súhlasom ministerstva) sa otvorila pre nový typ spolupráce (povinná konzultácia medzi komorou a ministerstvom *ex ante* a prípadne *ex post* aj ministerstvo *vykoná potrebné úkony na vykonanie dodatočného*, t. j. chýbajúceho, *testu proporcionality* a prípadne aj *úkony na zabezpečenie súladu regulácie povolania s výsledkom testu proporcionality*).

Kooperácia je základom sociálnej existencie. Platí to aj vo vzájomných vzťahoch medzi profesijnou organizáciou (komorou) - príslušníkom profesie (jej členom) - spoločnosťou - štátom - nadnárodnou profesijnou organizáciou - nadnárodnou organizáciou. Záujmová samospráva v profesiách vo svojej podstate „stráží“ vstup do profesie a kvalitu jej výkonu, aj s oprávnením potrestať (i vylúčiť) spomedzi seba tých „nehodných“. Právna úprava tejto kooperácie má podobu určenia konkrétnych práv a povinností konkrétnych subjektov. Povinná konzultácia (komory s ministerstvom) s cieľom dosiahnuť súlad interného predpisu komory s testom proporcionality sa zdá byť takzvaným „mäkkým“ právnym nástrojom, nástrojom viac neformálnym ako formálnym, ktorý slúži k zosúlad'ovaniu vnútorných normatívnych systémov s ochranou spoločných hodnôt. Tu bude namieste veľmi rozvážne vyvažovanie v del'be moci medzi štátom a samosprávou, najmä v rozsahu účasti na správe vecí verejných.

1.2 Zásah do záujmovej samosprávy v profesiách – v disciplinárnej oblasti

Druhý príklad, ktorý možno uviesť, je zákonný zásah do záujmovej samosprávy v prípade dvoch právnických povolanií zastrešených samosprávnou komorou (notári a súdni exekútori). Týmto dvom povolaniám boli **obmedzené disciplinárne oprávnenia**, ktoré sú

imanentnou súčasťou výkonu záujmovej samosprávy. Rozhodovanie o disciplinárnych previneniach notárov a súdnych exekútorov sa totiž odobrali disciplinárnemu orgánu príslušnej komory a zverilo sa disciplinárnemu senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a pre (aj) ich disciplinárne konanie a tvorbu disciplinárnych senátov sa zaviedol samostatný procesný kódex (zákon - disciplinárny súdny poriadok).³⁹² Týmto príslušným komorám zostali disciplinárne oprávnenia, ktoré sa týkajú definovania disciplinárnej zodpovednosti, disciplinárneho previnenia a disciplinárneho opatrenia podľa ich statusových zákonov.³⁹³ Napr. notárom zostáva disciplinárna komisia, ktorá koná a rozhoduje o disciplinárnej zodpovednosti notárskych kandidátov, konferencia notárov schvaľuje disciplinárny poriadok pre notárskych kandidátov a etický kódex notárov, prezídium notárskej komory volí prísediach do disciplinárnych senátov (NSS SR). Disciplinárne previnenie výslovne upravuje Notársky poriadok, zároveň však ho definuje aj ako (*i. a.*) zavinené závažné alebo opätovné porušenie iných povinností vyplývajúcich z Notárskeho poriadku, z Etického kódexu notára, z interného predpisu komory alebo uznesenia komory, (...).³⁹⁴ Slovenská komora exekútorov už nemá jeden zo samosprávnych volených orgánov – disciplinárnu komisiu a konferencia exekútorov už neschvaľuje disciplinárny poriadok. Prezídium komory volí prísediach do disciplinárneho senátu (NSS SR).³⁹⁵

Záujmovej samospráve profesií sa po troch dekádach veľkého rozsahu právne upravenej (garantovanej) slobody v zmysle samosprávneho pôsobenia a organizovania si vlastných záležitostí zo „samosprávy začína ukrajsať“.

2. Právna ochrana záujmovej samosprávy – pri aplikácii práva

Keďže záujmová samospráva je relatívne mladý koncept, zvlášť v našom právnom prostredí naplno funkčný (nanovo) od 90. rokov 20. storočia, navyše vnútorne členitý, možno identifikovať len zásadné kompetenčné presahy do jej priestoru.

Dôležitým samosprávnym momentom pre záujmovú samosprávu je, že sa na ňu nevzťahuje pôsobnosť orgánu všeobecnej ochrany zákonnosti – prokuratúry. Prokurátorský dozor sa nevykonáva nad činnosťou orgánov záujmovej samosprávy³⁹⁶. Pritom prokurátor

³⁹² Zákon č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok).

³⁹³ § 2 ods. 2 zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok). Tento procesný kódex upravuje disciplinárne konanie pre sudcov, prokurátorov, notárov a exekútorov.

³⁹⁴ § 91 ods. 1 zákona č. 323/1992 Zb. Notársky poriadok.

³⁹⁵ § 214 ods. 1 písm. d) zákona č. 233/1995 Z. z. Exekučný poriadok.

³⁹⁶ § 20 ods. 1 a ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre.

vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy pri výkone verejnej správy (v rozsahu zákona o prokuratúre, pričom sa vzťahuje aj na orgány územnej samosprávy), no zároveň na výkone verejnej správy sa podieľajú aj subjekty záujmovej samosprávy.

Kontrolná pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu SR je výslovne upravená v zákone regulujúcom komory jednotlivých povolání v zdravotníctve (lekári, zubní lekári, farmaceuti, sestry a pôrodné asistentky, zdravotnícki pracovníci, fyzioterapeuti, zubní technici, ortopedickí technici, iní zdravotní pracovníci, psychológovia, zdravotnícki záchranári). Zákon výslovne uvádza: *Hospodárenie komory podlieha kontrole Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky podľa osobitného zákona.*³⁹⁷ Pritom daným osobitným zákonom je zákon o Najvyššom kontrolnom úrade SR, konkrétne ustanovenie, podľa ktorého *úrad kontroluje hospodárenie s majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, pohľadávkami a záväzkami právnických osôb vykonávajúcich činnosti vo verejnom záujme.*³⁹⁸

Pôsobnosť verejného ochrancu práv je upravená v Ústave SR (čl. 151a) i v zákone č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv. Jeho pôsobnosť sa vzťahuje aj na subjekty záujmovej samosprávy (profesijné samosprávne komory), pokiaľ pôjde o vzťahy definované v § 1 písm. a) citovaného zákona: *Tento zákon upravuje rozsah a spôsob, ktorým sa verejný ochranca práv ako nezávislý orgán podieľa na ochrane základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánov verejnej moci, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu.* Argumentačne to podporuje odkaz na osobitné zákony v demonštratívnom výpočte, kde je zaradený aj zákon Slovenskej národnej rady č. 13/1992 Zb. o Slovenskej lekárskej komore, Slovenskej komore zubných lekárov a Slovenskej lekárskej komore, dnes zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákonnosť výkonu záujmovej samosprávy sa predpokladá a súdna ochrana prichádza do úvahy vždy, keď je výslovne upravené v osobitnom zákone.³⁹⁹ V zásade platí súdna ochrana

³⁹⁷ § 61 ods. 5 zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

³⁹⁸ § 2 ods. 1 písm. e) zákona č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

³⁹⁹ Napr. § 11 ods. 1 a 2 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii, určuje, že proti rozhodnutiu komory o nezapísaní fyzickej osoby do zoznamu advokátov, o vyčiarknutí advokáta zo zoznamu advokátov a o pozastavení výkonu advokácie nie je prípustný opravný prostriedok, tieto rozhodnutia nadobúdajú právoplatnosť a vykonateľnosť ich doručením. Zároveň ak súd zruší rozhodnutie komory o vyčiarknutí advokáta zo zoznamu advokátov, zapíše ho komora do zoznamu advokátov ku dňu právoplatnosti rozhodnutia súdu a ak súd zruší rozhodnutie komory o

člena pri rozhodnutí orgánu komory, ak ide najmä o právoplatné rozhodnutie (napr. odmietnutie zápisu do zoznamu členov komory, vylúčenie člena či pozastavenie výkonu povolania), pritom ide o ochranu zákonnosti takého rozhodnutia v správnom súdnictve⁴⁰⁰. „Z pohľadu slovenského právneho systému podstata správneho súdnictva spočíva v posudzovaní zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. (...) Správne súdnictvo z pohľadu kontroly vo verejnej správe sa uskutočňuje najmä pri preskúmvaní právoplatných rozhodnutí orgánov verejnej správy, prostredníctvom správnych žalôb, prípadne cez mnohé osobitné konania.“⁴⁰¹

Pre porovnanie osobitosti záujmovej samosprávy (postavenej na personálnom a vecnom princípe) voči územnej samospráve (postavenej na územnom a personálnom princípe) je potrebné poukázať na rozsiahle vecné „pokrytie“ Správneho súdneho poriadku smerom k územnej samospráve. Pritom Správny súdny poriadok neupravuje žiadne osobitné konania vo veci záujmovej samosprávy. Zároveň však výslovne upravuje, že orgánmi verejnej správy sa na účely tohto zákona rozumejú (aj) orgány záujmovej samosprávy, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy.⁴⁰² Pre územnú samosprávu sú v Správnom súdnom poriadku výslovne upravené samostatné konania súvisiace s výkonom práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných prostredníctvom volieb (*Konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávneho kraja* - § 293 a nasl., *Konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávy obcí, miest a mestských častí* - § 303 a nasl., *Konanie vo veciach ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy* - § 312a a nasl.). Správny súdny poriadok tiež upravuje samostatné konania vo veciach územnej samosprávy (*Konanie o preskúvaní zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva samosprávneho kraja* - § 313 a nasl., *Konanie o preskúvaní zániku funkcie starostu obce, primátora mesta, starostu*

pozastavení výkonu advokácie, advokát je oprávnený vykonávať advokáciu odo dňa právoplatnosti rozhodnutia súdu. Teda právoplatné rozhodnutia komory sú preskúmateľné súdom v správnom súdnictve. Pozri napr. FIAČAN, I.: Komentár k § 11. In OLEJ, J. - KEREČMAN, P. - KALATA, P. a kol.: *Zákon o advokácii. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 100-101. Pri notárskych kandidátoch je uvedené: *Ten, kto nebol v ustanovenej lehote zapísaný do zoznamu kandidátov, má právo domáhať sa vykonania zápisu do zoznamu kandidátov návrhom na súde.; Ten, kto bol zo zoznamu kandidátov vyčiarknutý, má právo domáhať sa ochrany návrhom na súde.* § 24 ods. 4 a § 26 ods. 3 zákona č. 323/1992 Zb. Notársky poriadok.

⁴⁰⁰ Podľa § 2 ods. 1 a 2 Správneho súdneho poriadku, v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom. Každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

⁴⁰¹ PEKÁR, B.: Kapitola 5.3.1 Správne súdnictvo. In VRABKO, M. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 169.

⁴⁰² § 4 písm. c) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok.

mestskej časti a predsedu samosprávneho kraja - § 325 a nasl., Konanie o preskúmaní zániku funkcie hlavného kontrolóra - § 337, Konanie o preskúmaní zákonnosti uznesenia zastupiteľstva - § 348 a nasl.). Napokon Správny súdny poriadok upravuje samostatné konanie o súlade právnych predpisov územnej samosprávy s inými formálnymi prameňmi práva, vrátane konania o pozastavení účinnosti VZN (*Konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy - § 357 a nasl., Dočasné pozastavenie účinnosti všeobecne záväzného nariadenia - § 362 a nasl.*).

Záujmovej samosprávy sa netýkajú ani osobitne upravené konania podľa Správneho súdneho poriadku v oblasti politických práv. Tu je výslovne upravené *Konanie vo veciach registrácie politických strán - § 375 a nasl., Konanie o žalobe generálneho prokurátora na rozpustenie politickej strany - § 384 a nasl., Konanie vo veciach združovania občanov - § 391 a nasl.* (odmietnutie registrácie a rozpustenie združenia), *Konanie vo veciach zhromažďovania občanov - § 402* (zákaz/rozpustenie zhromaždenia).

V porovnaní s územnou samosprávou platí základný rozdiel, a to, že subjekty záujmovej samosprávy, hoci disponujú normotvornými oprávneniami, nedisponujú oprávnením vydávať všeobecne záväzné právne predpisy. Súvisí to predovšetkým s prevahou personálneho princípu, ktorý je popri vecnom princípe, pre záujmovú samosprávu určujúci. Normatívne oprávnenia subjektov záujmovej samosprávy, ktoré zastrešujú určitú profesiu, sa vzťahujú výlučne na príslušníkov tejto profesie. Teda vzťahujú sa na členov, prípadne inak definované osoby s určitým právnym vzťahom k tejto samosprávnej organizácii (napr. advokátsky koncipient, študent fakulty).

V našom právnom poriadku nie je zadefinovaný externý subjekt, ktorý je oprávnený všeobecne posudzovať súlad interných predpisov samosprávnych profesijných komôr so zákonom, s ústavou, alebo s inými formálnymi prameňmi práva, s právnym následkom na ich platnosť a účinnosť. Pri formulovaní záujmovej samosprávy a jej normotvorných oprávnení sa predpokladá súlad interných predpisov s konkrétnym (statusovým) zákonom, a prirodzene aj celkovo s právnym poriadkom (vrátane nadnárodných formálnych prameňov práva, ktorými je štát viazaný). Povinnosť súladu vnútornej normotvorby so zákonom je v niektorých profesiách osobitne upravená (napr. v advokácii - *Komora v súlade s týmto zákonom vydáva predpisy komory*).⁴⁰³ Zároveň povinnosť zákonného súladu interných predpisov je viazaná na ich

⁴⁰³ § 66 ods. 5 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii.

zákonom vyslovenú personálnu záväznosť (*Predpisy komory, uznesenia konferencie advokátov a uznesenia predsedníctva komory prijaté v súlade s týmto zákonom sú pre advokátov, advokátskych koncipientov, euroadvokátov, zahraničných advokátov a medzinárodných advokátov záväzné.*⁴⁰⁴). Takáto povinnosť súladu interných predpisov s konkrétnym statusovým zákonom i celým právnym poriadkom je však všeobecne súčasťou právneho vedomia v našom právnom prostredí, aj bez explicitnej úpravy. V zásade nikto nie oprávnený ani zmluvne, ani interne normatívne ukladať (upravovať) inému práva či povinnosti *contra legem* (*contra constitutionem*).

Pre kontrolu výkonu záujmovej samosprávy – a to zákonnosti i súladnosti s vnútornými predpismi - môže byť určený konkrétny orgán, ktorý je oprávnený iniciovať vnútornú nápravu. Napríklad ak má Revízná komisia Slovenskej advokátskej komory pochybnosti o súlade rozhodnutia alebo iného opatrenia predsedníctva komory so všeobecne záväzným právnym predpisom, s predpisom komory alebo uznesením konferencie advokátov, je oprávnená navrhnúť predsedníctvu komory jeho zmenu alebo zrušenie.⁴⁰⁵ Taktiež dozorný orgán Komory veterinárnych lekárov Slovenskej republiky – Dozorná komisia – má vo svojich oprávneniach (*i.a.*) jednak kontrolu vnútornej súladnosti výkonu záujmovej samosprávy s pravidlami (*Dozorná komisia kontroluje plnenie uznesení snemu a činnosť prezídia; na tento účel musí byť členom dozornej komisie umožnený prístup ku všetkým dokladom komory*), dokonca má právo pozastaviť rozhodnutie prezídia komory, *ak je v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi a vnútornými predpismi komory*;) a tiež kontroluje hospodárenie komory⁴⁰⁶. Obdobne aj dozorný orgán Komory reštaurátorov – Dozorná rada – má vo svojich oprávneniach kontrolu plnenia rozhodnutí valného zhromaždenia a činnosť predstavenstva komory, dohľad nad riadnym výkonom reštaurovania reštaurátorov a autorizovaných reštaurátorov a iniciáciu disciplinárneho konania.⁴⁰⁷ Osobitné oprávnenia má orgán kontroly v komorách v oblasti zdravotníckych povolání. Kontrolný výbor komory *i.a.* kontroluje činnosť komory, kontroluje plnenie uznesení snemu komory a rozhodnutí rady komory, kontroluje hospodárenie komory, kontroluje činnosť prezídia komory, kontroluje činnosť regionálnych komôr v oblasti dodržiavania vnútorných predpisov komory a rozhodnutí orgánov komory, rozhoduje

⁴⁰⁴ § 75 ods. 1 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii.

⁴⁰⁵ § 73 ods. 2 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii.

⁴⁰⁶ § 18 ods. 1 písm. a), b), e) zákona č. 424/2004 Z. z. o súkromných veterinárnych lekároch, o Komore veterinárnych lekárov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení zákona č. 488/2002 Z. z. o veterinárnej starostlivosti a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁴⁰⁷ § 26 zákona č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov.

o sťažnostiach, podáva návrh na začatie disciplinárneho konania, podáva odvolanie proti rozhodnutiu disciplinárnej komisie komory o uložení disciplinárneho opatrenia⁴⁰⁸.

Spravidla, nie výlučne, orgány revízneho (kontrolného) charakteru majú v samosprávnych profesijných komorách úlohu nasmerovanú predovšetkým na kontrolu hospodárenia s prostriedkami komory (napr. notárska komora⁴⁰⁹, alebo je to súčasťou ich oprávnení – napr. dozorná komisia veterinárnej komory), niekedy aj toto oprávnenie dozoru nad hospodárením je zverené najvyššiemu orgánu – napr. valné zhromaždenie autorizovaných architektov⁴¹⁰.

Akokoľvek, niet právnej úpravy, ktorá upravuje posudzovanie (*ex post*) súladnosti interných predpisov s formálnymi prameňmi práva, (subjektov záujmovej samosprávy – v profesijných komorách) s právnym následkom na ich platnosť a účinnosť. Tento koncept „nasleduje“ aj Správny súdny poriadok, ktorý z pôsobnosti správneho súdnictva vylučuje správne akty, ktoré nemajú povahu individuálneho právneho aktu.⁴¹¹

Pre porovnanie s iným subsystémom záujmovej samosprávy – akademickej samosprávy – je potrebné uviesť príklad štatútu verejnej vysokej školy, ktorý je jej podstatným vnútorným predpisom. Vydáva ho verejná vysoká škola, zákon o vysokých školách určuje, čo všetko musí a môže upravovať. Formálne ho však završuje proces registrácie ministerstvom školstva, v ktorom ministerstvo posudzuje jeho súlad so zákonom alebo iným všeobecne záväzným predpisom (*Ak štatút podľa ministerstva školstva odporuje zákonu alebo inému všeobecne záväznému právnemu predpisu, ministerstvo školstva žiadosť o registráciu zamietne. (...) Štatút nadobúda platnosť odo dňa registrácie a je účinný najskôr odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o jeho registrácii.*)⁴¹² Tu ide o posudzovanie súladu *ex ante*, ako podmienka jeho platnosti i účinnosti.

Záverečné úvahy

Záujmová samospráva ako právny koncept, ktorý je vnútorne členitý, v zásade nenapĺňa predpoklady pre zjednocujúcu právnu úpravu, pretože by sa nedala obsiahnuť a zohľadniť

⁴⁰⁸ § 60 ods. 2 zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁴⁰⁹ § 33 zákona č. 323/1992 Zb. Notársky poriadok.

⁴¹⁰ § 27 ods. 1 písm. f) a písm. g) zákona č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch.

⁴¹¹ Podľa § 7 písm. b) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok - *Správne sudy nepreskúmajú správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby, najmä rozhodnutia a opatrenia organizačnej povahy a rozhodnutia a opatrenia upravujúce vnútorné pomery orgánu, ktorý ich vydal, ak tento zákon neustanovuje inak.*

⁴¹² § 15, § 103 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

osobitosť každého z jej prejavov. Dokonca ani v prípade „vyčlenenia“ profesijnej samosprávy v rámci záujmovej samosprávy. Záujmová samospráva je „odsúdená“ na osobitné zákony, ktoré upravujú jej jednotlivé podoby.

Zjednocujúco nie je možné dosiahnuť ani formulovanie osobitných konaní v správnom súdnictve tak, ako je to dosiaľ vyabstrahované pre územnú samosprávu v Správnom súdnom poriadku. Je potrebné vychádzať z konkrétne posudzovaného prípadu, z konkrétnej právnej úpravy, z prípadnej identifikácie, či ide o rozhodovanie o právach a právom chránených záujmoch fyzických a právnických osôb vo veciach výkonu verejnej správy, alebo či ide o poskytnutie súdnej ochrany iného charakteru, alebo je tu priestor pre iný prostriedok právnej ochrany.

Nie je možné ľahko nájsť ani oprávnené argumenty v prospech zavedenia posudzovania všeobecného súladu interných predpisov jednotlivých subjektov záujmovej (najmä v oblasti profesijných komôr) so zákonmi a inými formálnymi prameňmi práva, či už *ex ante*, alebo *ex post*. Jednotlivé formy spolupôsobenia štátu pri vydávaní interných predpisov záujmovej samosprávy (vydanie po dohode s ministerstvom, vydanie so súhlasom ministerstva, spolupráca s ministerstvom na vydaní, či spomínané registrovanie štatútu vysokej školy ministerstvom) sú v jednotlivých prípadoch súčasťou osobitných zákonov. Ďalšia kompetencia povinných konzultácií profesijných komôr s orgánmi štátu pri vydávaní alebo zmene vnútorných predpisov vyplýva zo spomínaného zákona o teste proporcionality pri regulácii povolání. Zrejme takýchto rozširovaní vzájomných kompetencií (štát a záujmová samospráva) pri vydávaní interných predpisov bude v práve pribúdať. Pozor však na prerastenie štátnej správy a samosprávy. Argumenty v prospech zavedenia posudzovania všeobecného súladu interných predpisov subjektov záujmovej samosprávy so zákonmi a ďalšími formálnymi prameňmi práva by vychádzali z neopodstatnenosti záujmovej samosprávy, alebo z jej nekompetentnosti, či nedostatočnosti zabezpečiť dosahovanie svojich záujmov s ohľadom na záujem verejný, ktorý jej je vyčlenený. Išlo by o argumenty popierajúce podstatu a princípy samosprávy v demokracii, osobitne záujmovej samosprávy. Možno prídá aj ne – dúfajme, že nie.

Záujmová samospráva je však silným adeptom na výslovnú garanciu v Ústave SR. Ako príklad zo „susedstva“ slúži poľská ústava.⁴¹³ Záujmová samospráva v slovenskom právnom

⁴¹³ Napríklad poľská ústava z roku 1997 takú úpravu má: *Art. 17. 1.) W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. 2.) W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani*

prostredí je ústavnoprávne garantovaná, implicitne, s ohľadom na politické právo účasti na správe vecí verejných, ako aj s ohľadom na princíp demokratického a decentralizovaného výkonu verejnej moci. Pokiaľ vnútorné i vonkajšie sily ovplyvňujúce tvorbu a zmenu ústavy nadobudnú istú intenzitu, možno predpokladať výslovné zakotvenie záujmovej samosprávy priamo v Ústave SR, zrejme s ohľadom na systematiku jej členenia - najvhodnejšie v jej štvrtej hlave (Územná samospráva), ktorá by sa premenovala na *Územná a záujmová samospráva*. Zrejme najpriateľnejšia by bola obdoba prvorepublikovej ústavnej formulácie v zmysle delegácie v novo-vloženom čl. 71a: *Pôsobnosť záujmovej samosprávy ustanovujú osobitné zákony*.⁴¹⁴ Inšpirovania hodný je aj poľský príklad, prípadne s ohľadom na naše skúsenosti ostatných rokov aj výslovná ústavná garancia podľa špecifických prejavov záujmovej samosprávy (samospráva v akademickom prostredí vysokých škôl, samospráva v profesiách, samospráva vo vede, a tak ďalej). Potom postupne možno predpokladať aj zavedenie nového konania pred Ústavným súdom SR, obdobu súčasného čl. 127a⁴¹⁵ ako ďalšieho prostriedku pre ústavnoprávny balans medzi jednotlivými zložkami verejnej moci a následne aj osobitnú úpravu konania pred Ústavným súdom SR obdobnú tej o územnej samospráve⁴¹⁶.

Tieto úvahy sú však len premýšľaním o budúcnosti. Ako vysoko chceme dosiahnuť, tak hlboko a pevne musíme mať postavené základy. Platí to v bežnom živote, nielen pre stavebnú

ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.; (Article 17. 1) By means of a statute, self-governments may be created within a profession in which the public repose confidence, and such self-governments shall concern themselves with the proper practice of such professions in accordance with, and for the purpose of protecting, the public interest. 2) Other forms of self-government shall also be created by means of statute. Such self-governments shall not infringe the freedom to practice a profession nor limit the freedom to undertake economic activity.); V preklade do slovenčiny: Článok 17. 1) V rámci povolania, ku ktorému má verejnosť dôveru, môžu byť prostredníctvom zákona vytvorené samosprávy, ktoré sa starajú o riadny výkon týchto povolání v súlade s verejným záujmom a na jeho ochranu. 2) Prostredníctvom zákona sa vytvárajú aj iné formy samosprávy. Takéto samosprávy nesmú porušovať slobodu výkonu povolania ani obmedzovať slobodu vykonávania hospodárskej činnosti. https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=48187&p_classification=01 ; <https://konstytucja.online/>; <https://lexlege.pl/konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej/>.

⁴¹⁴ Takto je formulovaný návrh - GAJDOŠOVÁ, M. - KOŠIČIAROVÁ, S.: *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023, s. 190.

⁴¹⁵ Čl. 127a ods. 1 a 2 Ústavy SR: *Ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy proti neústavnému alebo nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy, ak o jej ochrane nerozhoduje iný súd. Ak ústavný súd vyhovie sťažnosti orgánu územnej samosprávy, vysloví, v čom spočíva neústavné alebo nezákonné rozhodnutie alebo neústavný alebo nezákonný zásah do vecí územnej samosprávy, aký ústavný zákon alebo zákon bol porušený a akým rozhodnutím alebo zásahom toto porušenie nastalo. Ústavný súd napadnuté rozhodnutie zruší, alebo ak porušenie práva spočívalo v inom zásahu, než je rozhodnutie, zakáže pokračovať v porušovaní práva a prikáže, ak je to možné, aby sa obnovil stav pred porušením.*

⁴¹⁶ § 136 ods. 1 a 2 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov - *Procesná legitimácia na podanie sťažnosti vo veciach územnej samosprávy: Sťažnosť proti neústavnému alebo nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy podľa čl. 127a ústavy (ďalej len „sťažnosť vo veciach územnej samosprávy“) môže podať orgán územnej samosprávy, ktorý tvrdí, že neústavným alebo nezákonným rozhodnutím alebo iným neústavným alebo nezákonným zásahom sa zasiahlo do vecí územnej samosprávy. Na účely tohto zákona sa vecou územnej samosprávy rozumie najmä právomoc a pôsobnosť obce a samosprávneho kraja, ako aj princípy samosprávy.*

činnosť, ale v obraznom význame aj pre každé zmysluplné uvažovanie a konanie, napokon tiež pre právo. Záujmová samospráva vyžaduje hlboké porozumenie pre všetky jej vzťahy v komplexnosti, až potom môže nastúpiť koncepcná právna regulácia jej jednotlivých aspektov, či už na ústavnej úrovni, alebo zmena na úrovni zákonov. To je veľký priestor pre právnu vedu a rozhodovacu činnosť orgánov aplikácie práva.

Použitá literatúra:

- DOMIN, M.: Komentár k čl. 30. In OROSZ, L. - SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I (Základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, s.r.o., 2021.
- FIAČAN, I.: Komentár k § 11. In OLEJ, J. - KEREČMAN, P. - KALATA, P. a kol.: *Zákon o advokácii. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2013.
- GAJDOŠOVÁ, M. - KOŠIČIAROVÁ, S.: *Záujmová samospráva*. Praha: Leges, 2023.
- OROSZ, L.: Formovanie ústavných základov Slovenskej republiky a ďalší vývoj ústavného systému. In OROSZ, L. - SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I (Základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, s.r.o., 2021.
- PEKÁR, B.: Kapitola 5.3.1 Správne súdnictvo. In VRABKO, M. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2018.
- WEYR, F. - NEUBAUER, Z.: *Ústavní listina Československé republiky. Její znění s poznámkami*. Praha – Brno: Nakladatelství „Orbis“ Praha XII, Fochova 62, 1931.

Kontaktné údaje:

prof. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD.

martina.gajdosova@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra teórie práva a filozofie práva
Šafárikovo nám. č. 6

P.O.BOX 313

810 00 Bratislava

Slovenská republika

Ústavnno-súdne riešenia problematiky referenda o skrátení volebného (funkčného) obdobia Národnej rady Slovenskej republiky a ich prínos pre ústavnoprávnu teóriu a politicko-spoločenskú prax

JUDr. Marek Gunič

Abstract:

The institute of the referendum is relatively often used term (especially on the Slovak political scene), what we can proof by pointing out the fact, that since 1993 this institute has been used in total 8 times. Despite the fact, that (with one exception) its results have always been invalid (and non-binding), this constitutional instrument of promoting “a will of the nation” (despite its apparent interpretative and application shortcomings, which we can see both on a constitutional level and on a legal level) cannot be considered as definitely overcome! We cannot forget about a one thing, the referendum is not just something like a “toy” in the hands of representatives of the state to the representatives of the people. The referendum is something like a “fuse” in the hands of delegating (subjects) to delegated (subjects).

Abstrakt:

Ústavnno-právny inštitút referenda je najmä na slovenskej politickej scéne pomerne často skloňovaným pojmom, čoho dôkazom je aj skutočnosť, že od vzniku samostatnej Slovenskej republiky v roku 1993 bola táto demokraticko-právna ustanovizeň využitá už deväťkrát. Napriek tomu, že (až na jednu výnimku) boli jeho výsledky vždy neplatné (a teda aj nezáväzné), tento občiansky nástroj presadzovania „vôle národa“ nie je možné (aj napriek jeho zjavným interpretačným a aplikačným nedostatkom prítomným tak na ústavnej úrovni, ako aj na zákonnej úrovni) ani v súčasnosti považovať za definitívne prekonaný! Netreba totižto zabúdať, že referendum je viac, ako len „hračkou“ v rukách zastupiteľov voči zástupcom. Referendum je „poistkou“ v rukách delegujúcich voči delegovaným.

Keywords:

The Constitution of the Slovak Republic, Early Parliamentary Elections, The National Council of the Slovak Republic, The Referendum

Kľúčové slová:

Národná rada Slovenskej republiky, predčasné voľby, referendum, Ústava Slovenskej republiky

Úvod

Ústava Slovenskej republiky, v snahe nadviazať na ústavné tradície uskutočňované v období existencie I. Československej republiky, položila základy ústavno-politického systému, v ktorom, zjednodušene povedané, majú občania Slovenskej republiky pri správe vecí verejných na výber z dvoch možností:

1. buď delegujú správu štátu a spoločnosti na zastupiteľov (reprezentantov), ktorých si sami určia vo všeobecných, rovných, priamych a pravidelne sa opakujúcich voľbách s tajným hlasovaním alebo
2. správu štátu a spoločnosti nedelegujú zastupiteľov (reprezentantov) a budú ju vykonávať sami.

Výber tzv. „jednoduchšej cesty“ spočívajúcej v uprednostnení zastupiteľov ako delegovaných subjektov (nepriama demokracia) pred sebou samým ako delegujúcim subjektom (priama demokracia) pri správe vecí verejných, ako aj pri výkone všetkej moci v štáte, nie je vždy výberom tzv. „správnej cesty“, o čom sa presvedčame takmer dennodenne. Niekedy to však platí aj naopak! Výber tzv. „zložitejšej cesty“ spočívajúcej v uprednostnení samých seba ako delegujúcich subjektov (priama demokracia) pred zastupiteľmi ako delegovanými subjektmi (nepriama demokracia) pri správe vecí verejných, ako aj pri výkone všetkej moci v štáte, nie je vždy výberom tzv. „ústavnoprávne konformnej cesty“. Platí to o to viac, ak o výber, zmysel, ciele či zlepšenie, respektíve skvalitnenie (ústavno-právnej) úpravy takejto „cesty“ nestojí ani jeden zo zainteresovaných subjektov – ani zmocnitelia, ani zmocnenci, a to ani v časoch občiansko-právneho pokoja, ani v časoch ústavno-politického nepokoja.⁴¹⁷

⁴¹⁷ V tejto súvislosti považujeme za potrebné povedať, že aj keď občania Slovenskej republiky delegujú svoju moc Národnej rade Slovenskej republiky, proces delegácie moci sa týmto aktom ani zďaleka nekončí. Národná rada Slovenskej republiky prenáša časť (výkonu) delegovanej moci na vládu Slovenskej republiky. Vláda Slovenskej republiky (ako orgán menovaný) je závislá od dôvery Národnej rady Slovenskej republiky (ako orgánu voleného). Vláda Slovenskej republiky sa tak sa za výkon svojho mandátu nezodpovedá priamo občanom Slovenskej republiky, ale zástupcom občanov, vykonávajúcim svoj mandát v zastupiteľskom orgáne – Národnej rade Slovenskej republiky, ktorá môže vláde Slovenskej republiky kedykoľvek vysloviť nedôveru. Z uvedeného výkladu vyplýva, že (štátna) moc je v ústavných podmienkach a právnom prostredí Slovenskej republiky vykonávaná na základe série poverení na výkon moci, ktoré či už priamo alebo nepriamo (t. j. sprostredkovane) vedú k pôvodcom moci (t. j. občanom Slovenskej republiky), a umožňujú im prijímať rozhodnutia, ktoré sú vydávané v ich mene. Proces delegácie moci z občanov na zastupiteľov nie je trvalý, je dočasný. Občania Slovenskej republiky delegujú moc na iných občanov Slovenskej republiky (uchádzajúcich sa o mandát poslancov Národnej rady Slovenskej republiky) prostredníctvom všeobecných, rovných, priamych a pravidelne sa opakujúcich volieb s tajným hlasovaním. Sú to práve voľby, ktoré plnia v zastupiteľskom systéme nezastupiteľnú úlohu. Na strane jednej umožňujú delegáciu moci z občanov na zastupiteľov, a na strane druhej prostredníctvom volieb môžu občania vyvolať zodpovednosť voči zvoleným zastupiteľom (ktorí opätovne kandidujú). Čo to znamená? Ústava Slovenskej republiky, obdobne, ako ústavy iných vyspelých demokratických a právnych štátov rešpektuje koncepciu slobodného mandátu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky, a preto neumožňuje voličom odvolať poslancov Národnej rady Slovenskej republiky pred uplynutím ich funkčného obdobia.

I. Ústavnoprávna úprava inštitútu referenda

Vyššie uvedené riadky, výkladom ktorých vyplýva, že inštitút referenda je inštitútom do skôr svetlých ústavno-politických dní, než do tmavých spoločensko-právnych nocí, len potvrdzuje jeho v súčasnosti platnú a účinnú ústavno-právnu úpravu, ktorá je na ústavnej úrovni upravená v piatej hlave Ústavy Slovenskej republiky, ktorá nesie názov „*Zákonodarná moc*“, a ktorá pozostáva z dvoch oddielov, z ktorých prvý oddiel upravuje postavenie, pôsobnosť a právomoci Národnej rady Slovenskej republiky ako „*jediného ústavodarného a zákonodarného orgánu v Slovenskej republike*“⁴¹⁸ a druhý oddiel upravuje ústavno-právne východiská inštitútu referenda, a na zákonnej úrovni je upravená zákonom č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý v ôsmej časti, § 196 – 215, upravuje „*spôsob vykonania referenda vyhláseného podľa článku 93 až 99 Ústavy Slovenskej republiky*“.⁴¹⁹

Pokiaľ ide o ústavnú úpravu inštitútu referenda, členenie piatej hlavy Ústavy Slovenskej republiky na dva samostatné oddiely v teoretickej rovine naznačuje to, čo v praktickej rovine potvrdzuje Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojej rozhodovacej činnosti, a síce, že „*zákonodarná moc v Slovenskej republike patrí tak Národnej rade Slovenskej republiky, ako aj priamo občanom Slovenskej republiky*“.⁴²⁰ Inak povedané, aj občania Slovenskej republiky sú oprávnení (a v niektorých prípadoch aj povinní) v Slovenskej republike vykonávať (zákonodarnú) moc, a to prostredníctvom ľudového hlasovania – referenda.

Vo všeobecnosti platí, že základným účelom referenda je „*zabezpečiť občanom štátu, aby spolupôsobili pri tvorbe štátnej vôle ... hlasovaním, ktoré má právne účinky*“.⁴²¹ Vychádzajúc z podstaty citovaného názoru možno teda povedať, že referendum skutočne predstavuje akúsi „*poistku*“ občanov (t. j. nositeľov moci originálnej) voči parlamentu (t. j. reprezentanta moci delegovanej), aby si moc zastupiteľská (t. j. parlament) v otázkach týkajúcich sa fungovania štátu a spoločnosti, v prípade potreby, nechala poradiť od moci pôvodnej (t. j. ľudu), alebo aby občania v referende na seba zobrali povinnosť, ktorú parlament na seba nechce, nemôže, nevie alebo nedokáže preniesť.⁴²² Na tomto mieste však vyvstáva celkom logická otázka, či povinnosť, ktorú na seba nechce, nemôže, nevie alebo nedokáže zobrať parlament, chce, môže, vie alebo dokáže na seba preniesť občan, a ak aj občan na seba chce, môže, vie a dokáže

⁴¹⁸ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

⁴¹⁹ Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁴²⁰ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997.

⁴²¹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997.

⁴²² KRESÁK, P.: *Inštitút referenda v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. In MESEŽNIKOV, G. – BÚTORA, M. *Slovenské referendum '97: Zrod, priebeh, dôsledky*. Bratislava: IVO, 1997, s. 56 – 72.

preniesť určitú povinnosť z parlamentu, či presun povinností z parlamentu na občana chce, môže, vie alebo dokáže parlament!/? K tejto problematike sa vrátíme neskôr.

Pokiaľ ide o predmet referenda, ten môže mať tak ústavnú, ako aj zákonnú relevanciu. Inak povedané, prostredníctvom referenda možno pridať, zmeniť, doplniť či zrušiť otázku upravenú tak na ústavnej úrovni, ako aj otázku upravenú na zákonnej úrovni.

Podľa toho, čo tvorí jeho predmet možno referendum v najvšeobecnejšej rovine klasifikovať na „*obligatórne referendum*“⁴²³ a „*fakultatívne referendum*“.⁴²⁴

⁴²³ Obligatórne referendum je potrebné (a nie zriedka aj povinné) uskutočniť vždy, ak nastanú okolnosti predvídané ústavnou normou. Prvoradou funkciou tohto typu referenda je sťažiť (zrigidniť) prijímanie zásadných rozhodnutí, pričom však závisí iba od tvorcov tej-ktorej ústavy, ktoré rozhodnutia budú považovať za „*zásadné*“ natoľko, aby ich prijatie / schválenie podmienili uskutočnením ratifikačného, respektíve schvaľovacieho referenda. V praxi môže ísť o každú zmenu ústavy (čl. 47 ods. 1 Ústavy Írska), jej podstatnú revíziu (čl. 44 ods. 3 Rakúskej spolkovej ústavy), vydanie novej ústavy (čl. 146 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko) alebo rozhodnutie podmieni ratifikáciu medzinárodnej zmluvy (aj) súhlasom občanov (čl. 10a ods. 2 Ústavy Českej republiky). Úlohou občanov v prípade obligatórneho referenda je teda potvrdiť, že s návrhom / zmenou súhlasia, respektíve že určité rozhodnutie schvaľujú. V tomto prípade hovoríme aj o tzv. ratifikačnom alebo schvaľovacom referende. [Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997].

⁴²⁴ Na rozdiel od obligatórneho referenda, k vyhláseniu fakultatívneho referenda neprichádza automaticky *ex constitutione*, ale na návrh určitého subjektu. Podľa toho, kto je týmto subjektom, respektíve čo môže návrh obsahovať, rozlišujeme nasledujúce podkategórie fakultatívneho referenda:

participačné referendum, ktorého zakotvenie umožňuje štátnym orgánom (najčastejšie parlamentu alebo vláde) participovať na občanov rozhodovanie vo veciach, ktoré spadajú do ich kompetencie. Inak povedané, hoci by parlament alebo vláda o určitej otázke mohli rozhodnúť samé, túto úlohu (z vlastnej vôle alebo na základe žiadosti / petície) prenesú na občanov;

legislatívne referendum, predmetom ktorého je schvaľovanie predpripraveného návrhu alebo už prijatého aktu legislatívneho orgánu (napríklad návrhu právneho predpisu / návrhu novely právneho predpisu). S participatívnym, respektíve legislatívnym typom referenda sa stretáme napríklad v čl. 11 Ústavy Francúzska, čl. 87 Ústavy Chorvátska alebo čl. 44 ods. 2 Ústavy Grécka. Osobitý typ fakultatívneho referenda tvorí tzv. abrogatívne (blokačné) referendum, ktorého cieľom je zrušenie prijatého / schváleného právneho predpisu, pričom už z tejto krátkej definície je zrejmé, že iniciovanie takéhoto referenda bude najčastejšie prislúchať občanom (a nie parlamentu), voči ktorému želaný účinok výsledku referenda smeruje. Tento typ referenda nájdeme v čl. 75 Ústavy Talianska, čl. 90 Ústavy Slovinska alebo čl. 13 – 20 Zákona o referende Malt. Výnimku z uvedenej špecifickej úpravy abrogatívneho referenda možno nájsť v čl. 72 Ústavy Lotyšska, podľa ktorého iniciatívu k odmietnutiu zákona môže prejavíť nielen občan, ale aj parlamentná menšina (1/3 poslancov), ktorá do 10 dní od schválenia zákona v parlamente vyzve prezidenta k pozdržaniu publikácie predpisu. Ak v priebehu 2 mesiacov návrh (odpor) poslancov podporí aspoň 10% občanov s volebným právom, o osude sporného zákona sa rozhodne v referende. [Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2015].

Dalším typom referenda, ktoré má skôr povahu obligatórneho referenda, než fakultatívneho referenda je tzv. odvolávacie referendum. Ako napovedá už samotný názov, jeho následkom je zbavenie (odvolanie) konkrétnej osoby verejnej funkcie (týkať sa môže napríklad prezidenta alebo poslanca) alebo rozpustenie celého voleného kolektívneho orgánu (napríklad parlamentu). Tento typ referenda nájdeme napríklad v čl. 48 Ústavy Lotyšska, podľa ktorého je prezident Lotyšska oprávnený vyhlásiť referendum o rozpustení parlamentu. Ak návrh podporí nadpolovičná väčšina zúčastnených občanov, parlament bude rozpustený. Ak návrh dostatočnú podporu nezíska, podľa čl. 50 Ústavy Lotyšska prezident stráca svoju funkciu a parlament dostane možnosť zvoliť jeho nástupcu.

Posledným typom referenda, ktoré má skôr povahu fakultatívneho referenda, než obligatórneho referenda je tzv. iniciatívne referendum, ktoré občanom (napríklad na základe petície) umožní vyvolať referendumové hlasovanie o určitom návrhu. Jedným z charakteristických znakov tohto typu referenda je absencia schvaľovania návrhu na vyhlásenie referenda zo strany iného orgánu (napríklad parlamentu), ktorý by mohol uplatniť svoju diskreciu a zabrániť tak občanom hlasovať o agende, ktorú do referenda sami prinesú (s výnimkou limitov predmetu referenda, stanovených v ústave toho-ktorého štátu). Výhodou tohto typu referenda je, že občania nemusia iba reagovať (vykákať) na činnosť parlamentu (model konštruktívneho referenda), ale normatívny akt v podobe platného referendumového výsledku môžu prijať kedykoľvek aj sami.

Hlasovanie o nesúhlase s právnymi predpismi nachádza svoj protiklad v tzv. konštruktívnom referende, využívanom napríklad v niektorých švajčiarskych kantónoch (čl. 63 ods. 3 Ústavy kantónu Bern). Uvedený typ referenda sa vyznačuje tým, že v časovo presne vymedzenom období, po prijatí právneho predpisu, dostávajú občania možnosť sformulovať vlastný protinávrh znenia právneho predpisu, ktorý bude predložený na hlasovanie v konkurencii so schváleným parlamentným predpisom. Víťazný návrh následne zostáva v platnosti na úkor porazeného návrhu. Takýto spôsobom môžu občania nielen promptne vyjadriť nesúhlas s prijatým predpisom, ale aj konštruktívnym spôsobom korigovať jeho obsah podľa vlastného politického uváženia.

⁴²⁵ ANTOS, M.: Referenda v Európe : když pětadvacet států dělá totéž, není to totéž. In ŠIMÍČEK, V.: *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 35 - 50.

O povinnom predmete referenda možno hovoriť v súvislosti s čl. 93 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, v zmysle ktorého : „*referendom sa potvrdí ústavný zákon o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku.*“⁴²⁶ V tomto prípade hovoríme o obligatórnom referende.

O nepovinnom predmete referenda možno hovoriť v súvislosti s čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, v zmysle ktorého : „*referendom sa môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu.*“⁴²⁷ V tomto prípade hovoríme o fakultatívnom referende.

Ústava Slovenskej republiky taktiež upravuje, čo nesmie byť predmetom. Predmetom referenda podľa čl. 93 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky nesmú byť „*základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet.*“⁴²⁸ V tejto súvislosti možno originálnu moc ľudu označiť za čiastočne obmedzenú. Povedané ústami Ústavného súdu Slovenskej republiky : „*základné právo občanov na výkon štátnej moci formou referenda nie je právom absolútnej povahy. Toto právo vzniká, realizuje sa a zaniká iba v rámci podmienok upravených ústavou a zákonom*“.⁴²⁹

Z ústavno-právnej úpravy inštitútu referenda v Slovenskej republike ďalej vyplýva, že výsledky referenda sú platné a záväzné za (súčasného) splnenia dvoch podmienok :

1. zúčastní sa na ňom nadpolovičná väčšina oprávnených voličov;⁴³⁰
2. rozhodnutie bolo prijaté / odmietnuté nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda.

V prípade, že je referendum úspešné, Ústava Slovenskej republiky *de facto* a *de iure* formuluje príkaz Národnej rade Slovenskej republiky vyhlásiť výsledok referenda „*rovnako ako zákon*“ s právnou silou „*ústavného zákona, ktorý možno zmeniť len postupom podľa čl. 99 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.*“⁴³¹

Od právnej záväznosti referenda je potrebné odlišovať vykonateľnosť referenda. Spôsob vykonania referenda je upravený v oboch predpisoch, ústavnom aj právnom. Tak v zmysle ústavnej úpravy, ako aj v zmysle zákonnej úpravy referendum v Slovenskej republike vyhlasuje prezident Slovenskej republiky, a to buď na základe petície aspoň 350 000 občanov alebo na základe uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky. Prezident Slovenskej republiky je oprávnený (máme za to, že aj povinný) preskúmať, či boli splnené všetky podmienky na

⁴²⁶ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

⁴²⁷ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

⁴²⁸ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

⁴²⁹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka I. ÚS 22/00 z 03. mája 2000.

⁴³⁰ Podľa § 196 v spojení s § 43 a § 3 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov má právo aktívne sa zúčastniť na referende občan Slovenskej republiky, ktorý najneskôr v deň konania volieb dovŕši 18 rokov veku.

⁴³¹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka PL. ÚS 7/2021 zo 07. júla 2021.

vyhlásenie referenda predtým, ako referendum vyhlási, čo v jednom zo svojich uznesení potvrdil aj Ústavný súd Slovenskej republiky dikciou, podľa ktorej : „*ak prezident Slovenskej republiky zistí, že nebola splnená niektorá z predpísaných ústavných alebo zákonných podmienok na vyhlásenie referenda, nie je oprávnený petíciou občanov, respektíve uznesením Národnej rady Slovenskej republiky iniciované referendum vyhlásiť.*“⁴³² Ak prezident Slovenskej republiky zistí, že boli splnené všetky ústavné a zákonné podmienky na vyhlásenie referenda, je povinný referendum vyhlásiť do 30 dní od doručenia petície, respektíve uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky. Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky o vyhlásení referenda je „*platné a nemeniteľné*“⁴³³ a referendum sa vykoná do 90 dní od jeho vyhlásenia prezidentom Slovenskej republiky.

Pokiaľ ide o zmenu či zrušenie výsledkov referenda, z textu Ústavy Slovenskej republiky vyplýva, že Národná rada Slovenskej republiky je oprávnená zmeniť, respektíve zrušiť výsledky (platného) referenda len prostredníctvom ústavného zákona, ktorý však nesmie vydať skôr ako uplynú tri roky po nadobudnutí jeho účinnosti,⁴³⁴ čo len potvrdzuje závery Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktoré uvádza vo svojich najznámejších rozhodnutiach týkajúcich sa výkladu postavenia a pôsobnosti inštitútu referenda v ústavnom a právnom poriadku Slovenskej republiky,⁴³⁵ podľa ktorých majú výsledky platného referenda silu ústavného zákona. Ústava Slovenskej republiky však pamätala aj na možnosť, že by sa Národná rada Slovenskej republiky modifikáciu či derogáciu výsledkov platného referenda rozhodla riešiť, takpovediac, „*po svojom*“ - vyhlásením nového referenda. V takom prípade by však nesmela zabudnúť na právnu skutočnosť prednesenú ústavno-právnu teóriou a potvrdenú ústavno-súdnu praxou, podľa ktorých referendum o tej istej veci možno uskutočniť najskôr po uplynutí troch rokov od vykonania predošlého referenda (zaoberajúceho sa tou istou vecou).

II. Teoreticko-interpretačné a prakticko-aplikačné problémy spojené s uplatňovaním referenda

Súčasná ústavnoprávna úprava inštitútu referenda obsahuje ustanovenia, ktorých správne interpretovanie a ústavno-právne aplikovanie spôsobuje nemalé problémy.

⁴³² Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka I. ÚS 35/00 z 22. júna 2000.

⁴³³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka I. ÚS 60/97 z 22. januára 1998.

⁴³⁴ Nakoľko však ani samotná Ústava Slovenskej republiky o ďalšom postupe v tejto veci nič nehovorí a v ústavno-právnej praxi sme sa s odmietavým postojom Národnej rady Slovenskej republiky vedúcim k zmene či zrušeniu výsledku referenda ešte nestretli, neostáva nám len si počkať, ako sa situácia vyvinie, keď takýto prípad skutočne nastane.

⁴³⁵ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997; Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2015; Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka PL. ÚS 7/2021 zo 07. júla 2021.

Jedným z problematických miest slovenskej ústavnej úpravy inštitútu referenda vo všeobecnosti je premietnutie výsledkov platného referenda do legislatívnej činnosti Národnej rady Slovenskej republiky (a to najmä vzhľadom na skutočnosť, že v zmysle Ústavy Slovenskej republiky platí zákaz imperatívneho mandátu). Inak povedané, v zmysle ustanovenia čl. 98 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je síce Národná rada Slovenskej republiky povinná „*návrhy prijaté v referende vyhlásiť rovnako ako zákon*“⁴³⁶, avšak v zmysle iného ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky (konkrétne ustanovenia čl. 73 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky) sú „*poslanci Národnej rady Slovenskej republiky zástupcovia občanov, ktorí svoj mandát vykonávajú osobne, podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi*.“⁴³⁷ Vynára sa tu teda otázka : „*Je výsledok platného referenda pre Národnú radu Slovenskej republiky, respektíve jej poslancov záväzný alebo nie?*“ Stojí za zmienku, že uvedenú otázku sa neraz pokúsila zodpovedať tak ústavnoprávna teória,⁴³⁸ ako aj ani ústavno-súdna prax.¹⁸

Plne rešpektujúc (často nejasné, nejednoznačné až protichodné) závery Ústavného súdu Slovenskej republiky na spomínanú problematiku,⁴³⁹ my zastávame názor, že výsledky platného referenda sú pre Národnú radu Slovenskej republiky, respektíve jej poslancov záväzné, nakoľko v referende ide o prejavenie vôle občanov, t. j. pôvodcov moci originálnej smerujúcej k zástupcom občanov, t. j. moci delegovanej, aby moc zastupiteľská v konkrétnom prípade či konkrétnej situácii konkrétne konala, zdržala sa konania alebo nekonala presne tak, ako si to praje moc pôvodná.⁴⁴⁰ Uvedenú tézu podporuje aj kvórum potrebné na platnosť referenda. Ako sme už spomínali v predchádzajúcom texte, na platnosť referenda sa vyžaduje (súčasný) splnenie dvoch ústavnoprávnych podmienok:

1. zúčastní sa na ňom nadpolovičná väčšina oprávnených voličov;

⁴³⁶ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

⁴³⁷ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

⁴³⁸ Za zmienku stoja napríklad diela : KRESÁK, P.: Inštitút referenda v ústavnom systéme Slovenskej republiky. In MESEŽNIKOV, G. – BÚTORA, M.: *Slovenské referendum '97: Zrod, priebeh, dôsledky*. Bratislava: IVO, 1997; alebo KRUNKOVÁ, A.: Inštitút referenda v Slovenskej republike. In OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G.: *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*, s. 207 – 212; alebo LIPŠIC, D.: K rozhodnutiu Ústavného súdu Slovenskej republiky o zmene ústavy referendom. „*Quis custoden custodet?*“. In *Justičná revue*, č. 1, 1997; alebo NIKODÝM, D.: Referendum v Ústave Slovenskej republiky. In *Právny obzor*, roč. 80, č. 1, 1997; alebo NIKODÝM, D.: K uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky o výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. In *Právny obzor*, 1997, roč. 80, č. 5 alebo NIKODÝM, D.: Referendum z pohľadu novelizácie Ústavy Slovenskej republiky. In *Právny obzor*, 1999, roč. 82, č. 5, s. 404 - 408 alebo GIBA, M.: Referendum o predčasných voľbách je protiústavné. In *Právny obzor*, 2021, roč. 104, č. 3, s. 191 – 207 alebo NEUMANN, J.: Referendum ako nefunkčný prvok Ústavy SR? In *Justičná revue*, 2023, roč. 75, č. 6-7, s. 733 – 758.

⁴³⁹ Bližšie pozri napríklad Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997; Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2015; Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka PL. ÚS 7/2021 zo 07. júla 2021 a iné.

⁴⁴⁰ NIKODÝM, D.: Referendum v Ústave Slovenskej republiky. In *Právny obzor*, 1997, roč. 80, č. 1, s. 21-27.

2. rozhodnutie bolo prijaté / odmietnuté nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda.⁴⁴¹

Jedným z najvýznamnejších teoreticko-interpretčných a prakticko-aplikačných problémov v súvislosti s inštitútom referenda je pojem „iné dôležité otázky verejného záujmu“. V tejto súvislosti sa natíska celkom logická otázka : „Čo všetko si je možné pod pojmom „iné dôležité otázky verejného záujmu“ predstaviť?“ Naša odpoveď na uvedenú otázku je docela pragmatická : „Pod týmto pojmom si je možné predstaviť skutočne čokoľvek!“ V konečnom dôsledku je na iniciátorovi referenda a jeho úvahe, čo pod uvedený pojem subsumuje. Keďže každý jedinec považuje za „dôležité“ niečo iné, je na každej jednej osobe, či určitú dôležitosť v referendových otázkach nájde, alebo nie. Jedným dychom však dodávame, že neurčitá formulácia fakultatívneho predmetu referenda, podľa nášho názoru, nie je náhodná. Ústavodarca s úmyslom uspokojenia prípadnej potreby občanov Slovenskej republiky zúčastniť sa na správe vecí verejných ponechal priestor na ústavnú či právnu úpravu čohokoľvek, čo v danej chvíli budú občania Slovenskej republiky považovať za dôležité. Zároveň však ústavodarca vylúčil z dosahu občanov Slovenskej republiky otázky, o ktorých predpokladal, že sú tak dôležité pre fungovanie štátu a spoločnosti, že ich prípadné obmedzenie či zrušenie zo strany občanov Slovenskej republiky uskutočnené prostredníctvom referenda by mohlo mať pre Slovenskú republiku nepriaznivé až likvidačné dôsledky.

Ako je to však s inštitútom referenda o skrátení volebného (funkčného) obdobia Národnej rady Slovenskej republiky, laickou i odbornou verejnosťou familiárne nazývaným aj referendom o predčasných voľbách?

III. Inštitút referenda o skrátené funkčného (volebného) obdobia Národnej rady Slovenskej republiky

Priblíženie ústavno-právneho inštitútu referenda o skrátení volebného (funkčného) obdobia Národnej rady Slovenskej republiky nie je možné bez predošlého (všeobecného)

⁴⁴¹ Pokiaľ ide o spomínaný problém, zastávame názor, že uvedené kvórum je vhodnejšie skôr pri obligatórnom referende, ako je tomu, napríklad, pri potvrdení ústavného zákona o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení Slovenskej republiky zo štátneho zväzku s inými štátmi, čo je, vzhľadom na význam tohto ústavno-právneho aktu, oprávnené a odôvodnené. V prípade fakultatívneho referenda, ktorého predmetom majú byť „ďalšie dôležité otázky verejného záujmu“ by bolo vhodné a účelné považovať o znížení kvóra potrebného na platnosť referenda. Jedným dychom však dodávame, že ak by sa pod slovné spojenie „ďalšie dôležité otázky verejného záujmu“ mala zaradiť napríklad aj otázka zmeny a doplnenia Ústavy Slovenskej republiky, v tomto prípade zastávame názor, že kvórum potrebné na platnosť referenda, respektíve na vyvolanie jeho právnych účinkov vo vzťahu k Národnej rade Slovenskej republiky a jej poslancom by sa nemalo znižovať, ale malo by ostať vyššie, vzhľadom na význam ústavného aktu novelizácie Ústavy Slovenskej republiky. Tým by sa zabezpečila (hoc len laická, respektíve mimosúdna) kontrola ústavnosti, respektíve súladnosti a nerozpornosti novelizácie ústavy zo strany občanov Slovenskej republiky, a zároveň by sa týmto krokom prispelo k vyššej legitimitě a legalite ústavných aktov Národnej rady Slovenskej republiky.

klasifikovania volieb na riadne a mimoriadne. Kým riadne voľby sa konajú na konci ústavným predpisom alebo právnym predpisom presne vymedzeného volebného (funkčného) obdobia priamo voleného orgánu verejnej moci, mimoriadne voľby sa konajú skôr. Mimoriadne voľby zvyknú byť často označované práve aj ako tzv. predčasné voľby.

Pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky o riadnych voľbách hovoríme v prípade, ak ide o voľby konajúce sa na konci štvorročného volebného (funkčného) obdobia. Za mimoriadne alebo predčasné voľby následne môžeme označiť akékoľvek iné voľby do Národnej rady Slovenskej republiky, ktoré sa konajú skôr, a to či už niekoľko týždňov po predchádzajúcich riadnych voľbách alebo v polovici volebného funkčného obdobia alebo pred koncom riadneho volebného funkčného obdobia. Spomedzi doterajších volieb do Národnej rady Slovenskej republiky za riadne môžeme označiť voľby v rokoch 1998, 2002, 2010, 2016 a 2020. Naopak, predčasnými (mimoriadnymi) voľbami možno označiť voľby v rokoch 1994, 2006, 2012 a v roku 2023. Je všeobecne známym faktom, že Ústava Slovenskej republiky inštitút tzv. mimoriadnych (predčasných) volieb do Národnej rady Slovenskej republiky počas troch dekád svojej platnosti a účinnosti nepoznala, a to aj napriek tomu, že v histórii existencie Slovenskej republiky sa tento druh volieb konal už 3 krát. Zakaždým išlo o prípad, kedy si samotní poslanci Národnej rady Slovenskej republiky skrátili svoje volebné funkčné obdobie vydaním osobitného ústavného zákona, tzv. „*ad hoc*“ ústavného zákona, ktorý obsahoval len konštatovanie, že dané volebné funkčné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky sa skracuje, ako aj dátum nasledujúcich volieb do Národnej rady Slovenskej republiky. Najproblematickejším bodom takéhoto riešenia ústavno-politickej krízy, ktorého ústavnosť je dodnes predmetom polemiky⁴⁴² je, že Ústava Slovenskej republiky takýto postup nepredpokladala.⁴⁴³ Napriek tomu, že táto ústavne nekonformná situácia sa poslednou novelou

⁴⁴² Pokiaľ ide o právny názor na uvedenú podskupinu ústavných zákonov, právna veda sa pri ich hodnotení zväčša zhodla na tom, že tieto ústavné zákony nielenže nedopĺňajú, respektíve nemenia Ústavu Slovenskej republiky, ale že ju aj priamo obchádzajú, respektíve jej nepriamo odporujú, čo možno odôvodniť poukázaním priamo na tie ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky, s ktorými sú nesúladné. Riziko prijímania tohto druhu ústavných zákonov zo strany Národnej rady Slovenskej republiky, podľa názoru právnych teoretikov, spočíva najmä v tom, že Národná rada Slovenskej republiky by mohla kedykoľvek prijať ústavný zákon, ktorým by *ad hoc*, v konkrétnom prípade, respektíve konkrétnej situácii upravila Ústavou Slovenskej republiky ustanovené pravidlá, čím by ju *de facto* (aj keď len v legislatívnom zmysle) derogovala. Právna teória ďalej zastáva názor, že táto skupina ústavných zákonov nielenže nenaplnia znaky ústavného zákona, ale nespĺňa požiadavky zákona, nakoľko sa dá povedať, že pri *ad hoc* ústavných zákonoch nejde o normatívne právne akty Národnej rady Slovenskej republiky (neumožňujú opakované použitie), ale ide skôr o individuálne právne akty Národnej rady Slovenskej republiky (umožňujú jednorazové použitie), keďže v nich absentuje znak generality. [BALOG, B.: Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky. In *Justičná revue*, 2007, roč. 59, č. 12, s. 1583].

⁴⁴³ Ústava Slovenskej republiky, obdobne, ako pri vyhlásení referenda o skrátení volebného (funkčného) obdobia Národnej rady Slovenskej republiky, nepredpokladá možnosť prijatia ústavného zákona, ktorého jediným obsahom bude skrátenie volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky. Existenciu uvedenej možnosti je, teoreticky možné, vyvodiť z čl. 86 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého do pôsobnosti Národnej

Ústavy Slovenskej republiky zmenila, otáznik nad ústavnou kompatibilitou súčasnej právnej úpravy a predchádzajúcich vykonaní mimoriadnych (predčasných) volieb do Národnej rady Slovenskej republiky ostáva visieť, čo potvrdil aj Ústavný súd Slovenskej republiky, keď povedal, že „*prijatie ústavných zákonov Národnej rady Slovenskej republiky skracujúcich v minulosti ad hoc jej volebné (funkčné) obdobie, rovnako ako neplatné referendá o predčasnom skončení volebného (funkčného) obdobia Národnej rady Slovenskej republiky konané v rokoch 2000 a 2004 nepredstavujú relevantný argument v prospech záveru o súlade sporného predmetu referenda s ústavou. Ústavnosť týchto zákonov a referendum nemohla byť totiž potvrdená Ústavným súdom Slovenskej republiky, pretože neboli predmetom jeho prieskumu (aj keď je potrebné uviesť, že už v rozhodnutí vo veci II. ÚS 153/2013 sa Ústavný súd Slovenskej republiky vyjadril, že vníma nedokonalosť či diskutabilnosť spôsobu samorozpúšťania parlamentu ad hoc ústavným zákonom a problematickosť ad hoc ústavných zákonov vôbec. Vzhľadom na závery Ústavného súdu Slovenskej republiky vyslovené v tomto náleze možno konštatovať, že jeho názory v prípade hodnotenia uvedených referend, ako aj ústavných zákonov by boli analogické. Jednorazové prelamanie Ústavou Slovenskej republiky normovaných pravidiel nesvedčí ani zákonodarnému orgánu a Ústavný súd Slovenskej republiky ho nepovažuje za vhodnú ústavnú prax.*“.⁴⁴⁴

Ako sme už v predchádzajúcom texte niekoľkokrát spomínali, podstatou referenda je, že ľud prijíma konkrétne rozhodnutie namiesto svojich zástupcov, a to buď v otázke, ktorá je príliš vážna na to, aby sa mohla rozhodnúť "iba" na úrovni zástupcov, alebo v otázke, o ktorej

rady Slovenskej republiky patrí, okrem iného, aj uznášať sa na ústavných zákonoch. Zástancovia možnosti načrtnutého postupu teda skrátenie volebného obdobia ústavným zákonom môžu obhajovať tým, že Ústava Slovenskej republiky v citovanom ustanovení dáva Národnej rade Slovenskej republiky všeobecnú ústavodarnú kompetenciu, teda, povedané inými slovami, že Národná rada Slovenskej republiky môže prijať prakticky akýkoľvek ústavný zákon aj napriek skutočnosti, že jeho prijatie Ústava Slovenskej republiky výslovne nepredpokladá. Naopak, ústavným zákonom skracujúcim volebné (funkčné) obdobie Národnej rady Slovenskej republiky možno vytknúť hneď viacero závažných nedostatkov. Keďže sa vzťahuje len na jeden prípad, teda, takpovediac na jedno použitie, absentuje pri nich požiadavka všeobecnosti (generality). Každý právny predpis, či už zákon alebo ústavný zákon, by totiž mal mať všeobecný charakter. Mal by sa vzťahovať na neurčitý počet situácií rovnakého druhu. Predmetné ústavné zákony však ich opakovanú aplikáciu v budúcnosti neumožňujú. Závažným problémom je taktiež aj to, že takéto ústavné zákony v podstate obchádzajú pravidlá ustanovené v Ústave Slovenskej republiky. Ústava Slovenskej republiky, totižto, jednoznačne stanovuje, že volebné (funkčné) obdobie Národnej rady Slovenskej republiky je štvorročné, pokiaľ z jej obsahu nevyplýva možnosť jeho skrátenia spočívajúcu v rozpustení Národnej rady Slovenskej republiky. Osobitné ústavné zákony skracujúce volebné (funkčné) obdobie Národnej rady Slovenskej republiky a umožňujúce tak predčasné parlamentné voľby preto vo svojej podstate prelamiujú Ústavu Slovenskej republiky, čo určite nie je v štáte, ktorý sa proklamuje za štát právny, vhodné. K tendencii prijímať osobitné ústavné zákony skracujúce volebné (funkčné) obdobie Národnej rady Slovenskej republiky sa prinajmenšom rezervovane vyjadril aj Ústavný súd Slovenskej republiky. Nekonštatoval síce výslovne ich rozpor s Ústavou Slovenskej republiky, no takúto prax označil za nedokonalú či diskutabilnú. Samotné ústavné zákony skracujúce volebné (funkčné) obdobie charakterizoval ako jednorazovú, ihneď „skonsumovanú“, nepriamu novelu Ústavy Slovenskej republiky.

⁴⁴⁴ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka PL. ÚS 7/2021 zo 07. júla 2021.

by síce mohli rozhodnúť aj zástupcovia, ale v konkrétnej situácii sa z nejakého dôvodu rozhodnú predmet tejto otázky predložiť na rozhodnutie priamo ľudu. Otázkou ostáva, či referendum o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky zapadá do týchto ústavno-právnych schém. Napriek rozdielnym názorom ústavných právnikov⁴⁴⁵ je nepopierateľným faktom, že Ústava Slovenskej republiky možnosť skrátenia volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky ani referendum, ani ústavným zákonom, nepripúšťa. K zmene tohto stavu a zakotveniu možnosti skrátiť volebné (funkčné) obdobie Národnej rady Slovenskej republiky do obsahu a textu Ústavy Slovenskej republiky prispela až ústavno-politická kríza, na počiatku ktorej bolo vyslovenie nedôvery vláde Slovenskej republiky Národnou radou Slovenskej republiky a apel prezidenta Slovenskej republiky na vyriešenie tejto krízy v podobe ústavného zakotvenia možnosti skrátenia volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky a prijatie dohody zo strany poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na termíne konania mimoriadnych (predčasných) volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, a to jednak z dôvodu upokojenia spoločnosti, a jednak z dôvodu zabezpečenia riadneho chodu ústavných orgánov. V nadväznosti na uvedené bola prijatá novela ústavy Slovenskej republiky, v ktorej sa (okrem iného) do čl. 73 vložil nový odsek 3, v znení *„Prebiehajúce volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky podľa odseku 1 možno skrátiť na základe uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky, ktorým sa určí čas vyhlásenia a konania volieb do Národnej rady Slovenskej republiky. Návrh uznesenia o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky môže predložiť najmenej pätina poslancov. Uznesenie o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky sa uverejní v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Skrátené volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky uplynie dňom konania volieb do Národnej rady Slovenskej republiky.“*⁴⁴⁶ pričom „... na prijatie uznesenia o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky ... je potrebný súhlas aspoň trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov.“⁴⁴⁷

Napriek (z hľadiska ústavného práva) úspešnému zakončeniu problematiky skracovania volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky, ktorú vyriešili samotní poslanci Národnej rady Slovenskej republiky, otázkou ostáva, či by sa k tomuto kroku uchýlili, nebyť

⁴⁴⁵ Bližšie pozri GIBA, M.: Referendum o predčasných voľbách je protiústavné. In *Právny obzor*, 2021, roč. 104, č. 3, s. 191 – 207 alebo LALÍK, T.: Prečo je skrátenie volebného obdobia referendum ústavné. In *Postoj* [citované 21.09.2023] dostupné [on-line] na (link: <https://www.postoj.sk/72915/preco-skratenie-volebného-obdobia-referendum-je-ustavne>) alebo NEUMANN, J.: Referendum ako nefunkčný prvok Ústavy SR? In *Justičná revue*, 2023, roč. 75, č. 6-7, s. 733 – 758 alebo 4. BUJŇÁK, V.: Prečo skrátenie volebného obdobia referendum nie je ústavné. In *Postoj* [citované 21.09.2023] dostupné [on-line] na (link: <https://www.postoj.sk/72745/preco-skratenie-volebného-obdobia-referendum-nie-je-ustavne>).

⁴⁴⁶ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

⁴⁴⁷ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

nielen ústavno-politickej krízy, spôsobenej vyslovením nedôvery vláde Slovenskej republiky Národnou radou Slovenskej republiky, a to bez akejkoľvek úpravy, respektíve predstavy o ďalšom ústavno-právnom postupe, ale najmä judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý na základe podania prezidenta Slovenskej republiky uskutočneného v súlade s čl. 95 ods. 2 prvej vety Ústavy Slovenskej republiky, v znení „*Prezident Slovenskej republiky môže pred vyhlásením referenda podať na Ústavný súd Slovenskej republiky návrh na rozhodnutie, či predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov alebo uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky podľa odseku 1, je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom.*“⁴⁴⁸ rozhodol, že predmet referenda týkajúci sa otázky skrátenia VIII. volebného (funkčného) obdobia Národnej rady Slovenskej republiky uznesením Národnej rady Slovenskej republiky so súčasnou zmenou Ústavy Slovenskej republiky a otázky podania bezodkladnej demisie zo strany vlády Slovenskej republiky nie je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, a to s poukazom na skutočnosť, že „*ústavným zákonom, zákonom alebo rozhodnutím v referende nie je možné pre konkrétny prípad zasahovať do výkonu ústavou založenej pôsobnosti orgánu verejnej moci*“⁴⁴⁹ pričom „*taká zmena je možná len normatívne, teda zmenou právneho predpisu a pre všetky prípady patriace do kategórie predpokladanej legislatívnou zmenou, ktoré nastanú v období po nadobudnutí jej účinnosti.*“⁴⁵⁰ Inak povedané, bez existencie explicitného ústavného ustanovenia oprávňujúceho na skracovanie volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky ústavným zákonom, rozhodnutím v referende v každej situácii (alebo iným spôsobom), a nielen pre jeden konkrétny prípad, nie je možné zmeniť Ústavou Slovenskej republiky kognitne ustanovené a periodicky sa opakujúce volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky.

Ústavný súd Slovenskej republiky vyššie uvedený názor argumentačne oprel najmä o dve tézy:

1. princíp generality práva;
2. princíp demokratického a právneho štátu, teda materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky;

a to s poukazom na skutočnosť, že aj priamy výkon štátnej moci uskutočnený občanmi v referende musí podliehať obmedzeniam vyplývajúcim z Ústavy Slovenskej republiky z dôvodu, že takéto zmeny by mohli viesť k zmene charakteru ústavného systému Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu.

⁴⁴⁸ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

⁴⁴⁹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka PL. ÚS 7/2021 zo 07. júla 2021.

⁴⁵⁰ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka PL. ÚS 7/2021 zo 07. júla 2021.

Pokiaľ ide o rozpor predmetu referenda s princípom generality práva, v tejto súvislosti Ústavný súd Slovenskej republiky uvádza, že „*predmet referenda je v rozpore s princípom generality práva, pretože so silou ústavného zákona by v jednom konkrétnom prípade obchádzal Ústavou Slovenskej republiky zakotvené pravidlá týkajúce sa tvorby a fungovania Národnej rady Slovenskej republiky ako ústavodarného a zákonodarného orgánu*“⁴⁵¹ čím by došlo „*k prelomeniu Ústavy Slovenskej republiky, avšak bez toho, aby to bolo v záujme riadneho chodu ústavných orgánov.*“⁴⁵² na čo nadväzuje rozpor predmetu referenda s materiálnym jadrom Ústavy Slovenskej republiky, čo Ústavný súd Slovenskej republiky podčiarkol konštatovaním, podľa ktorého „*demokratický princíp a princíp právneho štátu sú podľa Ústavy Slovenskej republiky v zásade rovnocenné. Realizácia referenda by v danom prípade bez legitímneho dôvodu vyplývajúceho z Ústavy Slovenskej republiky princíp právneho štátu poprela. Pripustenie možnosti prelomenia Ústavy Slovenskej republiky konaním sporného referenda by umožnilo ďalšie podobné kroky, keď by sa výlučne v záujme realizácie princípu suverenity ľudu úplne poprel princíp právneho štátu. Tým by sa otvorila cesta aj k nežiaducim zmenám ústavného systému spochybňujúcim jeho základné hodnoty.*“⁴⁵³

Inak povedané, pripustením konania referenda o skrátení volebného (funkčného) obdobia Národnej rady Slovenskej republiky by síce došlo k úplnému naplneniu princípu zvrchovanosti ľudu ako pôvodného nositeľa štátnej moci, respektíve k realizácii demokratického princípu, ale zároveň by tým došlo k popretiu princípu všeobecnosti právnych noriem, ktorý je dôležitou súčasťou princípu právneho štátu.

Na podčiarknutie dodávame, že Ústavný súd Slovenskej republiky v rámci svojho rozhodnutia neobišiel ani jeden z najhlasnejších a najpoužívanějších argumentov časti akademickej obce, a síce „*právo poslanca na nerušený výkon funkcie v plnej dĺžke*“, keď uviedol, že poslanci nie sú nositeľmi subjektívneho práva s ústavne zaručenou dĺžkou mandátu, pretože samotná Ústava Slovenskej republiky výslovne predpokladá šesť situácií, kedy prichádza do úvahy predčasné skončenie volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky, pričom v prípade piatich z nich sú mimoriadne (predčasné) voľby dôsledkom rozpustenia Národnej rady Slovenskej republiky prezidentom Slovenskej republiky a šiesty dôvod pre konanie predčasných volieb sa týka vyhlásenia výsledkov predchádzajúcich volieb za neplatné rozhodnutím Ústavného súdu Slovenskej republiky.⁴⁵⁴ Inak povedané, aj keď je

⁴⁵¹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka PL. ÚS 7/2021 zo 07. júla 2021.

⁴⁵² Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka PL. ÚS 7/2021 zo 07. júla 2021.

⁴⁵³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka PL. ÚS 7/2021 zo 07. júla 2021.

⁴⁵⁴ V tejto súvislosti dodávame, že aj napriek skutočnosti, že počas doterajšej existencie samostatnej Slovenskej republiky sa konali predčasné parlamentné voľby už tri razy, ani v jednom prípade nešlo ani o dôsledok rozpustenia

ústavná koncepcia volebného (funkčného) obdobia Národnej rady Slovenskej republiky ohraničená na najviac štvorročné volebné (funkčné) obdobie poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, ktoré v čl. 73 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky ustanovuje samotná Ústava Slovenskej republiky, kým nedôjde k jej (ďalšiemu) novelizovaniu, prerušiť, respektíve predčasne ukončiť (skrátit) už plynúce volebné (funkčné) obdobie poslancov Národnej rady Slovenskej republiky môže Národná rada Slovenskej republiky svojim uznesením, na ktorého prijatie / schválenie sa vyžaduje kvalifikovaná väčšina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a prezident Slovenskej republiky svojim individuálnym rozhodnutím, ak zistí, že v konkrétnom prípade bola naplnená niektorá z hypotéz uvedených v čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky (vyslovenie nedôvery alebo nevyslovenie dôvery vláde Slovenskej republiky Národnou radou Slovenskej republiky, neschopnosť Národnej rady Slovenskej republiky vykonávať svoju pôsobnosť a právomoci alebo neúspešné ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky iniciované Národnou radou Slovenskej republiky).⁴⁵⁵ Povedané zjednodušene, občan Slovenskej republiky má právo uchádzať sa o funkciu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky a zastávať funkciu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky, avšak najviac na štyri roky v jednom volebnom (funkčnom) období, ktoré môže byť skrátené.

Napriek rozličným názorom ústavných právnikov,⁴⁵⁶ ako aj niektorých sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky,⁴⁵⁷ na problematiku referenda o skrátení volebného (funkčného) obdobia Národnej rady Slovenskej republiky z rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky vyplýva, že toto môže byť skrátené aj ústavnoprávnym aktom Národnej rady Slovenskej republiky či referendum, ak je to však vyslovene uvedené v Ústave Slovenskej republiky, lebo v opačnom prípade, bez explicitného ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky

Národnej rady Slovenskej republiky prezidentom Slovenskej republiky a ani o dôsledok zásahu Ústavného súdu Slovenskej republiky. Vo všetkých troch prípadoch boli predčasné voľby dôsledkom prijatia osobitného ústavného zákona, ktorým sama Národná rada Slovenskej republiky rozhodla o skrátení svojho volebného (funkčného) obdobia. A ako sme v príspevku podčiarkli, nešlo ani zďaleka o šťastné riešenie. V tom lepšom prípade môžeme hovoriť o riešení v takpovediac, „šedej zóne“ ústavného práva, v tom horšom priamo o nepripustnom prelamaní či obchádzaní ústavy.

⁴⁵⁵ Mandát poslanca môže okrem uplynutia volebného (funkčného) obdobia a rozpustenia národnej rady zaniknúť aj individuálne, podľa čl. 81a písm. b), c), e) a f) ústavy.

⁴⁵⁶ Pozri napríklad DOMIN, M.: *Concurring opinion k PL. ÚS 7/2021* alebo o tom, ako permanentné voľby môžu ničiť volebné právo. In *ComenIUS*, [citované 21.09.2023] dostupné [on-line] na (link: <https://come-niusblog.flaw.uniba.sk/2021/07/21/concurring-opinion-k-pl-us-7-2021-alebo-o-tom-ako-permanentne-volby-mozu-nicit-volebne-pravo/>) alebo GIBA, M.: Referendum o predčasných voľbách: niekoľko úvah. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2008, s. 572 – 579 alebo KAJLA, M.: Referendum o predčasných parlamentných voľbách v podmienkach Slovenskej republiky. In *Studia Iuridica Cassoviensia*, 2019, roč. 7, č. 1, s. 21 – 29 alebo VALKO, E. – BABIAKOVÁ, K. Fenomén predčasných parlamentných volieb a referenda. In *Justičná revue*, 2004, č. 3, s. 291 – 298.

⁴⁵⁷ Odlišné stanoviská sudkyne Jany Laššákovskej, sudcu Miroslava Duriša a sudcu Petra Straku k Nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka PL. ÚS 7/2021 zo 07. júla 2021.

s povahou normatívneho (nie individuálneho) ústavno-právneho aktu nie je možné ani rozhodnutím v referende, ani osobitným ústavnoprávnym aktom zmeniť pre jednotlivý prípad ústavou kogentne ustanovené a periodicky sa opakujúce volebné (funkčné) obdobie Národnej rady Slovenskej republiky alebo takým spôsobom ukončiť jeho činnosť v aktuálnom personálnom obsadení, legálne viazanom na už plynúce funkčné obdobie.

Záver

Slovenskú republiku možno definovať ako štát, v ktorom je výkon štátnej moci delegovaný z občanov Slovenskej republiky na nimi volených zástupcov. Každá delegácia moci však sebe skrýva riziko straty kontroly delegujúcich nad delegovanými, a s tým súvisiace nadužívanie či zneužitím zverenej moci. Z tohto dôvodu je nevyhnutné, aby v každom demokratickom a právnom štáte existovali mechanizmy (upravené tak na ústavnej úrovni, ako aj na zákonnej úrovni), ktoré by umožnili delegujúcim kontrolovať výkon moci zo strany delegovaných. Ako jeden z kľúčových kontrolných mechanizmov, ktorý prichádza do úvahy pri kontrole výkonu moci zastupiteľov (poslancov) zo strany zastupujúcich (občanov), je inštitút referenda.

Referendum, ako jediný inštitút priamej demokracie umožňuje občanom (v parlamentnom systéme) uskutočňovať výkon moci priamo, a tým obmedziť alebo úplne vylúčiť volených zastupiteľov, respektíve reprezentantov z rozhodovania o veciach verejných. Referendum je teda jediným mechanizmom priamej demokracie, ktorý umožňuje eliminovať nedostatky nepriamej demokracie.

Referendum zároveň predstavuje jeden z mála „*občiansko-právnych*“ inštitútov, ktorý je spôsobilý ovplyvňovať „*politicko-právne*“ rozhodnutia. Pokiaľ ide uplatniteľnosť referenda v politickom, spoločenskom a právnom systéme, do úvahy prichádzajú jeho dve podoby :

1. ako nástroj *ex ante*, cez ktorý občania iniciujú zaobranie sa určitým problémom / problematikou na úrovni miestnej / celoštátnej alebo
2. ako nástroj *ex post*, cez ktorý občania ratifikujú alebo derogujú návrhy prijaté v miestnom / celoštátnom zastupiteľskom zbore.

Tým, že Ústava Slovenskej republiky umožňuje referendum iniciovať tak občanom Slovenskej republiky, ako aj Národnej rade Slovenskej republiky umožnila reprezentantom priamej demokracie o výkone štátnej moci priamo rozhodovať a reprezentantom zastupiteľskej demokracie rozhodnutia o výkone štátnej moci ratifikovať, modifikovať alebo aj derogovať.

Netreba zabúdať, že referendum ako (ústavno-právny) inštitút má v (demokraticko-právnom) štáte zmysel jedine vtedy, ak je „*poistkou*“ v rukách delegujúcich voči delegovaným, a nie len „*hračkou*“ v rukách zastupiteľov voči zástupcom.

Doslov alebo niekoľko ústavno-súdnych návrhov k efektívnejšiemu využitiu ústavnoprávneho inštitútu referenda

Vzhľadom na skutočnosť, že počas 30 ročnej existencie samostatnej Slovenskej republiky sa konalo 9 celoštátnych referend, z ktorých bolo platné a pre Národnú radu Slovenskej republiky bezprostredne záväzné len jedno jediné, stojí za úvahu pouvažovať o ústavno-právnej úprave tzv. „*konzultatívneho referenda*“.

Konzultatívne referendum možno, všeobecne a zjednodušene, charakterizovať ako prejav vôle občanov štátu, ktorý pre verejno-mocenské a štátne orgány nemá záväzný, ale len odporúčací charakter.⁴⁵⁸ Keďže ani Ústava Slovenskej republiky, ani zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov inštitút konzultatívneho referenda nepoznajú, jeho ústavno-právna úprava by sa nezaobišla bez ich novelizácie. Ak by k tomu však niekedy v budúcnosti došlo, odporúčame túto úpravu formulovať tak, aby prezidentovi Slovenskej republiky umožňovala vyhlásiť konzultatívne referendum výlučne vtedy, ak by jeho iniciátorom bola Národná rada Slovenskej republiky. Národná rada Slovenskej republiky by si, totižto, prostredníctvom konzultatívneho referenda mohla nechať poradiť od občanov Slovenskej republiky v otázkach, s ktorými si sama nevie, nechce, nemôže alebo nedokáže poradiť.

V rámci prípadnej budúcej ústavnej úpravy inštitútu konzultatívneho referenda odporúčame znížiť kvórum potrebné na jeho platnosť (a záväznosť) a zároveň by sme odporúčali aby sa ustanovila povinnosť Národnej rady Slovenskej republiky prerokovať výsledky konzultatívneho referenda a prijať (hoc aj nezáväzného) stanoviska k nim. Máme zato, že takouto jednoduchou úpravou by sa dosiahol želaný efekt a tento inštitút by aspoň čiastočne mohol plniť i funkciu, ktorá sa od referenda v demokraticko-právnom štáte očakáva, a síce záujem občanov o veci verejné a prejavenie (a zo strany zastupiteľov následné vypočutie) vôle ľudu v otázkach správy štátu a spoločnosti.

Najväčší potenciál využitia ústavno-právneho inštitútu referenda však vidíme inde – v „*ľudovom (ne)odobrení*“ Národnou radou Slovenskej republiky schváleného, prijatého či vydaného ústavného aktu zmeny, respektíve doplnenia Ústavy Slovenskej republiky. Úvaha

⁴⁵⁸ NIKODÝM, D. 1997. *K uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky o výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky*. In Právny obzor : teoretický časopis pre otázky štátu a práva, 1997, roč. 80, č. 5, s. 505-508.

o ústavno-právnom zakotvení tzv. „ústavného referenda“ má svoje opodstatnenie, najmä ak vychádzame zo súčasného ústavno-normotvorného procesu a jeho nedostatkov. Súčasný proces zmien a doplnení Ústavy Slovenskej republiky je relatívne jednoduchý, značne problematický a absolútne riskantný. Tento proces je jednoduchý v tom zmysle, že zavedená ústavno-politická prax umožňuje Národnej rade Slovenskej republiky schváliť a následne aj vydať akýkoľvek ústavný zákon, na ktorého prijatí sa zhodne kvalifikovaná väčšina jej poslancov. Tento proces je problematický v tom zmysle, že (v súčasnosti) platná a účinná Ústava Slovenskej republiky upravuje síce pomerne širokú pôsobnosť a rozsiahle právomoci Národnej rady Slovenskej republiky pri kreovaní, modifikovaní, interpretovaní, aplikovaní a realizovaní Ústavy Slovenskej republiky a ústavných zákonov, ale zároveň neupravuje dostatočne silné kompetencie Ústavného súdu Slovenskej republiky k prevencii a garancii Ústavy Slovenskej republiky pred jej prípadnými ohrozeniami či porušeniami. Tento proces je riskantný v tom zmysle, že pri existencii výlučne implicitných ústavných mantinelov zmien a doplnení Ústavy Slovenskej republiky a pri neexistencii hoc aj stručnej, jasnej a výstižnej explicitnej kompetencie Ústavného súdu Slovenskej republiky k úplnej a nikým / ničím neobmedzenej ochrane ústavnosti jestvuje hoc malá, ale oprávnená obava z takého novelizovania Ústavy Slovenskej republiky, prostredníctvom ktorého Národná rada Slovenskej republiky zvrhne „vládu ľudu“ a „vládu práva“ a nastolí hrôzovládu bez pravidiel a obmedzení.

Ústavných možností, ako strieť túto obavu v obsahu a texte platnej a účinnej Ústavy Slovenskej republiky nie je veľa. To však neznamená, že žiadna nejestvuje! Práve naopak, minimálne jedna takáto možnosť jestvuje! A tou možnosťou je využitie inštitútu referenda k „ľudovej“ ratifikácii či derogácii „parlamentnej“ novelizácie Ústavy Slovenskej republiky. Ide síce (zatiaľ) len o hypotetické, ale zato realizovateľné ústavné východisko z „prekérnych ústavných prípadov a situácií“, ktoré možno uplatniť okamžite, bez nutnosti akútnej zmeny či doplnenia slovenskej Ústavy Slovenskej republiky.⁴⁵⁹

Faktom je, že protiústavné / neústavné / nesúladne či rozporné novelizácie Ústavy Slovenskej republiky predstavujú jednu z mnohých interpretačných a aplikačných problematik, cez ktorú sa Národná rada Slovenskej republiky nechce, nemôže, nevie alebo nedokáže preniesť, a v ktorej by si mala nechať poradiť od ľudí. O závažných faktických a právnych dôsledkoch súčasného procesu novelizácie Ústavy Slovenskej republiky by sa dalo písať veľa a dlho, za všetko spomenieme jeden fakt : V prieskume rigidity ústav členských štátov

⁴⁵⁹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997; Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2015; Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka PL. ÚS 7/2021 zo 07. júla 2021 a iné.

Európskej únie sa Ústava Slovenskej republiky zaradila medzi tie najmenej rigidné. Dôvodov, prečo tomu tak je, je viacero :

1. časté novelizácie Ústavy Slovenskej republiky v porovnaní s novelizáciami ústav zvyšných členských štátov Európskej únie;
2. zvyšujúci sa počet nepriamych novelizácií Ústavy Slovenskej republiky v porovnaní so znižujúcim sa počtom priamych novelizácií Ústavy Slovenskej republiky;
3. nie veľmi jasný vzťah medzi Ústavou Slovenskej republiky a ústavnými zákonmi tak vo formálno-právnej rovine, ako aj v materiálnej rovine;
4. neochota Národnej rady Slovenskej republiky obmedziť svoju ústavnú legislatívnu činnosť len na schvaľovanie, prijímanie a vydávanie ústavných zákonov, predstavujúcich priame novelizácie Ústavy Slovenskej republiky a ústavných zákonov, ktoré Ústava Slovenskej republiky predpokladá na základe tzv. „špeciálnych blankytných noriem“;
5. neochota Ústavného súdu Slovenskej republiky rozšíriť svoju ústavnú pôsobnosť a právomoc aj o kompetenciu preskúmavania súladu, respektíve rozporu všetkých ústavných zákonov s ústavou za účelom garancie Ústavy Slovenskej republiky a ochrany ústavnosti a s tým súvisiaceho príspevku ku konformite a kompatibilite ústavného systému slovenskej republiky.⁴⁶⁰

Ústava Slovenskej republiky zmenu či doplnenie svojich ustanovení prostredníctvom referenda explicitne nevylučuje, preto je na mieste otázka či ju aspoň implicitne neumožňuje. Ústavno-právna doktrína k tejto problematike nezaujala jednoznačné stanovisko, preto skúsme vychádzať z (ústavno)súdnej praxe. Ústavný súd Slovenskej republiky sa k možnosti novelizácie slovenskej ústavy prostredníctvom ľudového hlasovania vyjadril slovami, že „skutočnosť, v zmysle ktorej je Národná rada Slovenskej republiky jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom v Slovenskej republike, tak ako je to upravené v ustanovení čl. 72 Ústavy Slovenskej republiky, nevylučuje aj iný spôsob prijímania všeobecne záväzných pravidiel správania sa s právnou silou zákona, popri prípade ústavného zákona, a to konkrétne občanmi v referende“⁴⁶¹ jedným dychom však dodáva, že „v referende nemožno priamo, na základe výsledkov hlasovania zmeniť ústavu, Prijatie návrhu v referende má ústavnú relevanciu v tom zmysle, že ním občania zúčastnení na hlasovaní udelia parlamentu prikaz, aby v súlade

⁴⁶⁰ BREICHOVÁ – LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava: Kalligram, 2013. s. 250 – 265.

⁴⁶¹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2014.

s právom prijatým v referende zmenil časť ústavy, ktorá bola predmetom vyhláseného referenda.“⁴⁶²

Súhlasíme s názormi tvrdiacimi, že uskutočnenie priamej zmeny či doplnenia Ústavy Slovenskej republiky by bolo zložité, s neistým výsledkom, aj preto sa skôr prikláňame k názoru, že prostredníctvom referenda by sa mala Národnou radou Slovenskej republiky navrhovaná zmena či doplnenie Ústavy Slovenskej republiky zo strany občanov buď potvrdiť, alebo zrušiť. Máme zato, že pristúpením k legitimácii ústavnej zmeny či doplnenia prostredníctvom ratifikačného referenda by sa Slovenská republika ešte viac vzdialila od faktického proklamovania „vlády ľudu“ a „vlády práva“ a zároveň by sa ešte viac priblížila k reálnemu uplatňovaniu demokracie a (materiálneho) právneho štátu na svojom území.

Tvorcovia Ústavy Slovenskej republiky v dôvodovej správe jej návrhu definovali inštitút referenda ako „prvotnú a najvyššiu možnosť uskutočnenia priamej demokracie“⁴⁶³, prostredníctvom ktorej „občania a nik iní, len občania môžu, respektíve musia samy rozhodnúť o najdôležitejších otázkach štátu a spoločnosti“.⁴⁶⁴ Ak prijmeme za nespornú tézu, že najdôležitejšie vzťahy v štáte a spoločnosti sú upravené v Ústave Slovenskej republiky, skúsme prijať aj tézu, že ak sa má prostredníctvom novelizácie ústavy zabezpečiť vznik, zmena, doplnenie či zánik týchto ústavných vzťahov, mali by sa na tomto procese zúčastniť oba subjekty – občania i zástupcovia občanov a obe moci – originálna moc suveréna (občania) i delegovaná moc jeho zastupiteľov (parlament). Logicky by sme dospeli k záveru, že týmto činom by sa zabezpečilo uplatnenie dvoch základných princípov demokratického a právneho štátu – deľby moci a vzájomnej kontroly moci, čím by sa nielenže prispelo k zvýšeniu ústavnosti zmien a doplnení Ústavy Slovenskej republiky, ale zároveň by sa prispelo k zvýšeniu záujmu občanov o veci verejné. A o toto by každému jednému „delegátovi ľudu“ v demokratickom a právnom štáte malo ísť, pretože správne a právne fungujúci je len taký štát, ktorého správne a právne fungovanie kreujú, modifikujú, realizujú a derogujú jeho občania.

Použitá literatúra:

ANTOŠ, M.: Referenda v Európe : když pětadvacet států dělá totéž, není to totéž. In ŠIMÍČEK, V.: *Prímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 35 - 50.

BALOG, B.: Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky. In *Justičná revue*, 2007, roč. 59, č. 12, s. 1575 – 1584. ISSN 1335 – 6461.

⁴⁶² Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997.

⁴⁶³ Dôvodová správa k Ústave Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

⁴⁶⁴ Dôvodová správa k Ústave Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

BREICHOVÁ – LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava: Kalligram, 2013. 272 s. ISBN 978-80-8101-727-8.

BUJŇÁK, V.: Prečo skrátenie volebného obdobia referendum nie je ústavné. In *Postoj* [citované 21.09.2023] dostupné [online] na (link: <https://www.postoj.sk/72745/preco-skratenie-volebneho-obdobia-referendom-nie-je-ustavne>).

DOMIN, M.: Concurring opinion k PL. ÚS 7/2021 alebo o tom, ako permanentné voľby môžu ničiť volebné právo. In *ComenIUS* [citované 21.09.2023] dostupné [on-line] na (link: <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2021/07/21/concurring-opinion-k-pl-us-7-2021-alebo-o-tom-ako-permanentne-volby-mozu-nicit-volebne-pravo/>).

Dôvodová správa k Ústave Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

GIBA, M.: Referendum o predčasných voľbách: niekoľko úvah. In *Mil'niky práva v stredoeurópskom priestore*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2008, s. 572 – 579.

GIBA, M.: Referendum o predčasných voľbách je protiústavné. In *Právny obzor*, 2021, roč. 104č. 3, s. 191 – 207. ISSN 0032 - 6984.

KAJLA, M.: Referendum o predčasných parlamentných voľbách v podmienkach Slovenskej republiky. In *Studia Iuridica Cassoviensia*, 2019, roč. 7, č. 1, s. 21 – 29. ISSN 1339-3995.

KRESÁK, P.: Inštitút referenda v ústavnom systéme Slovenskej republiky. In MESEŽNIKOV, G. – BÚTORA, M.: *Slovenské referendum '97: Zrod, priebeh, dôsledky*. Bratislava: IVO, 1997. 304 s. ISBN 80-967739-2-5.

KRUNKOVÁ, A.: Inštitút referenda v Slovenskej republike. In OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G.: *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. s. 207 – 212. ISBN 978-80-7097-699-9.

ĽALÍK, T.: Prečo je skrátenie volebného obdobia referendum ústavné. In *Postoj* [citované 21.09.2023] dostupné [on-line] na (link: <https://www.postoj.sk/72915/preco-skratenie-volebneho-obdobia-referendom-je-ustavne>).

LIPŠIC, D.: K rozhodnutiu Ústavného súdu Slovenskej republiky o zmene ústavy referendum. „Quis custoden custodet“. In *Justičná revue*, 1997, roč. 49, č. 1, s. 52 – 64. ISSN 1335-6461.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka I. ÚS 60/97 z 22. januára 1998.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2014.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka PL. ÚS 7/2021 zo 07. júla 2021.

NIKODÝM, D.: Referendum v Ústave Slovenskej republiky. In *Právny obzor*, 1997, roč. 80, č. 1, s. 21-27. ISSN 0032-6984.

NIKODÝM, D.: K uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky o výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. In *Právny obzor : teoretický časopis pre otázky štátu a*

práva, 1997, roč. 80, č. 5, s. 505-508. ISSN 0032-6984.

NIKODÝM, D.: Referendum z pohľadu novelizácie Ústavy Slovenskej republiky. In *Právny obzor*, 1999, roč. 82, č. 5, s. 398 – 411. ISSN 2729-9228.

NEUMANN, J.: Referendum ako nefunkčný prvok Ústavy SR? In *Justičná revue*, 2023, roč. 75, č. 6-7, s. 733 – 758. ISSN 1335-6461.

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997.

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka I. ÚS 22/00 z 03. mája 2000.

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. značka I. ÚS 35/00 z 22. júna 2000.

VALKO, E. - BABIAKOVÁ, K.: Fenomén predčasných parlamentných volieb a referenda. In *Justičná revue*, 2004, č. 3, s. 291 – 298.

Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Kontaktné údaje:

JUDr. Marek Gunič

Trnavská univerzita v Trnave

Právnická fakulta

gunicm1@gmail.com / 0915 214 193

Kollárova 545/10

917 01 Trnava

Slovenská republika

Súdna ochrana občianskych a politických práv v post-krízových oblastiach

prof. Ivan Halász, DSc.

Abstract:

The paper deals with the issue of the enforcement of justice and the creation of judicial structures in post-crisis areas after 1989. It also addresses the question of applicable law. The main focus is on Bosnia and Herzegovina, Kosovo and East Timor, which can be regarded as typical cases of international crisis management with the aim of building peace and a new statehood. European post-crisis regions are characterised by good coverage by a network of various international organisations. A number of international legal treaties are referred to directly in the Bosnian and Kosovo constitutions. The situation in East Timor is more complicated. The study also looks at the internal structure and international judicial personnel. There are relatively large differences between the individual cases examined, which are related to the overall nature, geographical context and timing of the individual crises. The main experimental region was Bosnia and Herzegovina, which also had the most structured administration and judiciary. The international community was then able to learn from its example in Kosovo and East Timor. Finally, the study also looks at the decision of the European Court of Human Rights in Strasbourg on the right to vote in Bosnia and Herzegovina and the calls for a change in the electoral legislation there.

Abstrakt:

Príspevok sa zaoberá otázkou nastolenia spravodlivosti a vytvorenia justičných štruktúr v postkrízových oblastiach po roku 1989. Taktiež sa venuje aj otázke uplatniteľného práva. Hlavnú pozornosť venuje Bosne a Hercegovine, Kosovu a Východnému Timoru. Tieto regióny možno považovať za typické prípady medzinárodnej krízovej správy s cieľom vybudovať mier a novú štátnosť. Pre európske postkrízové regióny je príznačné dobré pokrytie sieťou rozličných medzinárodných organizácií. Odvolanie sa na množstvo medzinárodnoprávných zmlúv sa nachádza priamo v bosenskej a kosovskej ústave. Situácia vo vzdialenom Východnom Timore je komplikovanejšia. Štúdia sa venuje taktiež vnútornej štruktúre a medzinárodnému justičnému personálu. Medzi jednotlivými skúmanými prípadmi existujú pomerne veľké rozdiely, ktoré súvisia jednak s celkovým charakterom, geografickým kontextom a načasovaním jednotlivých kríz. Skutočným pokusným regiónom bola Bosna a Hercegovina, ktorá disponovala aj najviac štruktúrovanou správou a justíciou. Z jej príkladu sa potom medzinárodné spoločenstvo vedelo

poučiť' v Kosove a vo Východnom Timore. Nakoniec sa štúdia venuje aj rozhodnutiu ľudskoprávneho súdu v Štrasburgu vo veci volebného práva v Bosne a Hercegovine a šanciam na zmenu tamojšej volebnej legislatívy.

Keywords:

constitution, crisis, elections, justice, law, peace

Kľúčové slová:

justícia, kríza, mier, právo, ústava, voľby

Tragická vojna na území bývalej Juhoslávie v rokoch 1991-1995 a následne kosovská kríza, ako aj podobná kríza vo Východnom Timore v roku 1999, postavili dovtedajší spôsob riešenia medzinárodných kríz do úplne iného svetla. Pre obdobie studenej vojny typické mierové operácie zamerané len na udržanie mieru (peacekeeping) sa ukázali byť nedostatočnými. OSN a iné globálne, resp. regionálne medzinárodné organizácie (predovšetkým EU, OBSE, RE, ale aj AU a OAS) začali preto hľadať komplexnejšie riešenie kríz. Postupne sa začala rodiť druhá alebo tretia generácia mierových misií.⁴⁶⁵

Do popredia sa popri pojme udržiavanie mieru (peace-keeping) dostali aj pojmy ako nastoľovanie mieru (peace-making, peace-enforcement) alebo budovanie mieru (peace-building). Vo všetkých prípadoch malo ísť o dočasný a pokiaľ možno konsenzuálny zásah medzinárodných aktérov (t. j. medzinárodných organizácií, resp. štátov nimi poverených), ktorý mal rešpektovať medzinárodné právo, miestne pomery a dlhodobo aj vôľu miestnych aktérov. Nasledujúcim pojmom, ktorý rezonoval v teórii aj praxi bola humanitárna intervencia.⁴⁶⁶

Osobitne postkonfliktné budovanie mieru znamená komplexný prístup ku krízovým situáciám. Jeho cieľom nie je len zachovať prímerie a stav, keď na seba znepriatelené strany nestrieľajú, ale riešiť aj korene danej krízy, ako aj jej následky. Cieľom oboch snažení je zabrániť obnoveniu konfliktu nielen v krátkodobej, ale aj v dlhodobej perspektíve.⁴⁶⁷ V tomto kontexte sa vždy do popredia okrem problematiky nastolenia poriadku dostáva aj otázka nastolenia aspoň minimálnej spravodlivosti. Ozbrojené konflikty, etnické čistky,

⁴⁶⁵ KENNEDY, P.: *Parlament sveta. OSN a hledání světové vlády*. Praha: Nakl. LN, 2009, s. 60-67.

⁴⁶⁶ SÜLYÖK, G.: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Budapest: Gondolat, 2004.

⁴⁶⁷ Pozri BOUTROS BOUTROS-GHALI: *Agenda for Peace*, 1992. s. 32-35. <https://digitallibrary.un.org/record/145749>.

masové násilie, pokusy o genocídu predsa len nemôžu zostať úplne bez povšimnutia zo strany medzinárodných aktérov a to aj vtedy, keď ich primárny cieľ je zameraný skôr na ukončenie násilia, t. j. horúcej fázy konfliktu, ktorá najviac ohrozuje svoje okolie.⁴⁶⁸

Vo všetkých troch horeuvedených prípadoch budovania mieru v postkrízovej oblasti zohralo medzinárodné spoločenstvo kľúčovú úlohu a danej otázke potom venovalo veľkú odbornú pozornosť a materiálne zdroje. Súčasťou tejto pozornosti bolo aj budovanie justičných štruktúr v postkrízových oblastiach a vyjasnenie si otázky platného a účinného práva. Okrem toho, nakoľko posledné desaťročie 20. storočia sa nieslo v duchu rozširovania katalógu a garantovania ľudských práv, medzinárodné spoločenstvo predstavujúce predsa len primárne západný hodnotový svet sa taktiež pokúsilo zvýšiť ľudskoprávne štandardy aj v postkrízových oblastiach. Preto sa aspoň v Európe usilovalo zakomponovať do rodiacich sa ústavných dokumentov aj odkazy na hlavné univerzálne a regionálne ľudskoprávne dokumenty.

Bosna a Hercegovina

V dôsledku všetkých týchto aktivít sa v rámci budovania mieru v postkrízových oblastiach v 1990-ch rokoch vytvorila členitá právna základňa a potom aj realizačná, resp. garančná štruktúra uplatňovania ľudských práv. Celý proces sa začal v Bosne a Hercegovine. Dôležitou súčasťou tamojšieho mierového procesu bola otázka nápravy krívd a dôslednej ochrany ľudských práv.⁴⁶⁹ Masové porušovanie základných ľudských práv bolo totiž jedným z najsmutnejších sprievodných javov tohto konfliktu, ktorý si vyžiadal viac ako 100 000 obetí. Státisíce občanov museli opustiť svoje domovy a hľadať útočisko za hranicami krajiny alebo na území, kde ich etnikum tvorilo väčšinu obyvateľstva.

Prvé súdne fórum, ktoré sa začalo zaoberať kauzami súvisiacimi s juhoslovanskou vojnou, bol špeciálny *ad hoc medzinárodný trestný tribunál*, ktorý vytvorila Bezpečnostná rada OSN svojím rozhodnutím číslo 827 ešte v roku 1993, teda dlho pred ukončením konfliktu. Jeho úlohou bolo konanie v kauzách, ku ktorým došlo na území bývalej Juhoslávie od roku 1991. V daných prípadoch muselo ísť o hrubé porušenie medzinárodného humanitárneho práva, vojnové zločiny a zločiny proti ľudskosti. Nakoľko vojna vtedy ešte trvala, štáty neurčili konečný termín

⁴⁶⁸ KIRSCH, P. – HOLMES, T. J. – JOHNSON, M.: International Tribunals and Courts. In *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*. Ed. by MALONE, M. D. Boulder-London, Lynne Rienner Publishers, 2004, s. 281-294.

⁴⁶⁹ STEINER, CH.: *Friedenkonsolidierung durch Verfassungsgerichtsbarkeit in Bosnien und Herzegovina*. Baden-Baden: Nomos, 2015, s. 92-99.

pre kauzy, ktorými sa tribunál chcel zaoberať. Toto bolo neskôr možné využiť na to, aby sa súd venoval aj zločinom súvisiacim s udalosťami v Kosove v rokoch 1998 – 1999.⁴⁷⁰

Cieľom medzinárodného spoločenstva bolo takýmto spôsobom vplývať na potenciálnych páchatel'ov vojnových zločinov a zločinov proti ľudskosti v juhoslovanskom konflikte a to formou vybudovania inštitúcie, ktorá by na spôsob norimberského tribunálu „visela nad hlavami“ potenciálnych aj skutočných zločincov.⁴⁷¹ Tribunál dodnes pracuje v holandskom Haagu, už odsúdených však potom prijímajú jednotlivé európske krajiny do svojich väzníc. Podobne pracuje aj *ad hoc* trestný tribunál OSN v tanzánijskej Arushi, ktorý vyšetroje zločiny, ku ktorým došlo v Rwande počas genocídy v roku 1994.

Tým, že OSN vytvorila takýto špeciálny súd na území mimo bývalej Juhoslávie, sa viac-menej podarilo vytvoriť objektívne prostredie na vyšetrovanie udalostí a potrestanie vinníkov. Svojím personálnym zložením tu išlo o medzinárodný súd, ktorý posudzoval zločiny predovšetkým na základe medzinárodných dohovorov a konvencií. Skúmal hlavne otázku dodržania alebo porušenia tzv. ženevských konvencií z roku 1949, otázku porušenia vojnového práva a zvyklostí, ako aj problematiku genocídy a zločinov proti ľudskosti.⁴⁷²

Ďalším súdnym orgánom, ktorý sa zaoberal problematikou dodržiavania ľudských práv s pôsobnosťou pre celú Bosnu a Hercegovinu, bola Komora pre ľudské práva (*Chamber for the Human Rights*). Konkrétne mechanizmy sformulovali právnici v 6. protokole daytonskej rámcovej zmluvy, ktorého obsah tvorila vlastne dohoda o ľudských právach podpísaná troma signatármi, t. j. Bosnou a Hercegovinou, ako aj jej štátnymi entitami. Protokol obsahoval katalóg rôznych medzinárodných ľudskoprávných dokumentov – spolu ich bolo 16. Väčšina z nich je aplikovateľná len vtedy, keď dôjde k diskriminácii.⁴⁷³

Na rozdiel od tohto obmedzenia medzinárodné spoločenstvo predpísalo ako povinný a záväzný dokument pre Bosnu a Hercegovinu aj tzv. Rímsku konvenciu Rady Európy o ľudských právach z roku 1950 spolu s jej doplnujúcimi protokolmi.⁴⁷⁴ Ústava Bosny a Hercegoviny taktiež deklarovala, že práva a slobody, sformulované v tomto dokumente platia na území štátu a majú prednosť pred ostatnými zákonmi. Tento stav existuje dodnes.

6. protokol vytvoril aj už spomínané mechanizmy na ochranu ľudských práv a základných slobôd. Mechanizmus čiastočne vychádzal zo vzoru Rady Európy a jej

⁴⁷⁰ Podrobnosti pozri ŠTURMA, P.: *Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva*. Praha: Univerzita Karlova – Karolinum, 2002, s. 77-82.

⁴⁷¹ KIRSCH, P. – HOLMES, T. J. – JOHNSON, M.: cit. op. s. 284-285.

⁴⁷² BUERGENTHAL, T.: *Nemzetközi emberi jogok*. Budapest: Helikon Kiadó, 2001, s. 221.

⁴⁷³ STEINER, Ch.: cit. op. s. 168-182.

⁴⁷⁴ Ibid s. 169. a s. 176-177.

skúseností.⁴⁷⁵ Bolo totiž jasné, že Bosna a Hercegovina sa ešte určitý čas nebude vedieť pripojiť k Rade Európy, a preto bolo potrebné vytvoriť mechanizmy ochrany ľudských práv, ktoré by aspoň čiastočne zodpovedali európskym štandardom zodpovedajúcim orgánom v Štrasburgu. Išlo tu vlastne o nepresné kopírovanie tzv. štrasburského systému ochrany ľudských práv. Bosenský ombudsman sa mal spôsobom svojej činnosti podobáť Európskemu výboru pre ľudské práva, Komora zase Európskemu súdu pre ľudské práva. Inštitút ombudsmana sa však nakoniec vyvíjal úplne iným smerom.⁴⁷⁶

Pri personálnom kreovaní a odbornom zabezpečení oboch spomínaných inštitúcií zohralo dôležitú úlohu medzinárodné spoločenstvo a to konkrétne dve európske regionálne organizácie, zaoberajúce sa aj ochranou ľudských práv: Rada Európy a OBSE. Ombudsmana menoval aktuálny predseda OBSE spomedzi kandidátov, ktorí nemohli byť občanmi Bosny a Hercegoviny. Prvý aj druhý medzinárodný ombudsman pre ľudské práva bol švédskej národnosti (Gret Haller a Frank Orton). Úlohou ombudsmana a jeho úradu bolo vyšetrovanie porušovania ľudských práv a potom o svojich zisteniach a poznatkoch zostavoval hlásenia a odporúčania pre vládne orgány. Podobne ako iní ombudsmeni, ani ten v Bosne a Hercegovine nemal možnosť prijímať povinné a záväzné rozhodnutia. Inštitút ombudsmana existoval a dodnes existuje aj na úrovni entít.⁴⁷⁷

Komoru pre ľudské práva, ktorá pracovala v období rokov 1996 – 2003 v Sarajeve, tvorilo 14 sudcov – 2 zastupovali Bosniakov, 2 Chorvátov, 2 Srbov (týchto sudcov delegovali entity) a 8 sudcovia pochádzali z iných štátov. Zahraničných členov menoval Výbor ministrov Rady Európy na 5 rokov – ich mandát sa mal pôvodne skončiť koncom roku 2000, ale bol predĺžený o tri roky.⁴⁷⁸ Zahraniční členovia súdu mali diplomatickú imunitu a nebolo ich možné vziať na zodpovednosť. Ich činnosť podporoval asi 30-členný sekretariát súdu, ktorý pozostával zo zahraničných a miestnych pracovníkov.

Komora pre ľudské práva sa zásadne nezaoberala problémom vojnových zločinov, ku ktorým došlo ešte pred decembrom 1995, lebo tieto patrili do kompetencie súdu v Haagu. Jeho úlohou bolo predovšetkým napomôcť vyriešeniu iných narušení ľudských práv, dodržiavanie zákonnosti a dominancie práva. Z tohto dôvodu sa súd veľa zaoberal problémom dôchodkov, vlastníctva bytov a nehnuteľností, náhradami za spôsobenú škodu a samozrejme

⁴⁷⁵ MASENKÓ-MAVI, V.: A Daytoni egyezmény és az emberi jogok Bosznia és Hercegovinában. In *Allam- és Jogtudomány*, 2001, No. 3-4. s. 278-279.

⁴⁷⁶ Ibid., s. 279-280.

⁴⁷⁷ Obe entity mali po troch ombudsmanov. Pozri www.ohro.ba/articles/policy.php?id=12

⁴⁷⁸ MASENKÓ-MAVI, V. cit. op. s. 279.

antidiskriminačnými záležitosťami.⁴⁷⁹ V prípade narušení práv sa vždy prihliadalo na to, či k týmto došlo pred alebo po 14. decembri 1995, lebo súd mohol vyšetrovať len tie neskoršie. V prípade prvých bolo najprv potrebné dokázať, že narušenie práva spred 14. decembra 1995 trvalo i po tomto dátume.⁴⁸⁰

Finančné a čiastočne aj personálne prostriedky na prácu Komory pre ľudské práva zabezpečovali spoločne EÚ a USA, ku koncu jej existencie v pomere približne 60% : 40%. USA však postupne začali strácať záujem o súd, čo čiastočne spôsobilo, že jeho činnosť po roku 2003 nebola predĺžená. V rámci súdu pracovali aj sudcovia a odborníci z krajín strednej a východnej Európy (napríklad Maďarska alebo Turecka).

Po roku 2000 celkovo začalo dochádzať k znižovaniu priamej zahraničnej prítomnosti v krajine. Vznikla síce myšlienka „postupnej nacionalizácie“ súdu, k tomu by však bolo potrebné novelizovať daytonskú ústavu. Na to nemali odvahu miestni činitelia a ani medzinárodné spoločenstvo. Vysoký predstaviteľ preto vyvinul nátlak na bosenské orgány, aby situáciu vyriešili bez novely ústavy, pokiaľ možno cestou prijatia osobitného zákona. Riešenie nakoniec vypracoval OHR, ale prijali ho všetky bosenské orgány, rovnako na úrovni federálneho štátu aj entít. Podstatou riešenia bolo to, že Komora pre ľudské práva ukončí svoju činnosť 31. decembra 2003 a nevyriešené veci (bolo ich okolo 9 000 z celkových 15 000 podaní) odovzdá Ústavnému súdu Bosny a Hercegoviny. Ten potom vo svojom rámci vytvoril Výbor pre ľudské práva. Členov tohto výboru menoval predseda Ústavného súdu – po jednom spomedzi príslušníkov všetkých troch národov a dvoch zahraničných sudcov.⁴⁸¹

Ústavný súd zostal teda po roku 2003 poslednou takou súdnou inštanciou v Bosne a Hercegovine, ktorá si zachovala zmiešané – domáce a medzinárodné – zloženie. Tvorí ho naďalej 9 členov, spomedzi ktorých 2-2-2 predstavujú jednotlivé štátotvorné národy krajiny a sú volení, resp. delegovaní parlamentami jednotlivých entít (Poslaneckou snemovňou Federácie a Národným zhromaždením Republiky Srbskej).⁴⁸² Troch sudcov, ktorí nemôžu byť občanmi Bosny a Hercegoviny ani okolitých susedných krajín, menuje predseda Európskeho súdu pre ľudské práva v Štrasburgu po konzultácii s Predsedníctvom Bosny a Hercegoviny. Mandát

⁴⁷⁹ Ibid., s. 281-282.

⁴⁸⁰ MASENKÓ-MAVI, V.: Konfliktusok és emberi jogok: a jogsértések orvoslásának módszerei. In *Dayton, 10 év után*. Budapest: MTA Jogtudományi Intézet – MTA Társadalomkutató Központ, 2006, s. 104-105.

⁴⁸¹ Ibid., s. 94-95.

⁴⁸² V súčasnosti však má ústavný súd reálne len sedem členov. Medzi nimi stále pôsobia zahraniční členovia – jedna aktuálna sudkyňa pochádza z Nemecka, druhá zo Švajčiarska a jeden sudca z Albánska. <https://www.ustavni-sud.ba/en/composition>

všetkých sudcov je 5 rokov. Súd sám volí spomedzi svojich členov predsedu a podpredsedov na tri roky. Sídlo Ústavného súdu je v Sarajeve.⁴⁸³

Kosovo

Riešenie kosovskej krízy v mnohom vychádzalo z bosenských skúseností. Základný rozdiel spočíval v obnovení úlohy OSN. Svetová organizácia totiž s dôsledku neúspešne zvládnutého zásahu v Bosne a Hercegovine (pozri masaker v Srebrenici, ťažkopádnosť rozhodovania a pod.) v roku 1995 stratila časť svojej prestíže. O niekoľko rokov neskôr už tieto spomienky neboli také čerstvé. Zároveň nakoľko zásah v Kosove spočiatku nemal pevný medzinárodnoprávny základ v rámci BR OSN, intervenujúce štáty pod vedením NATO viac potrebovali na mieste záštitu OSN.⁴⁸⁴

Hoci sa hlavní aktéri v Kosove usilovali využiť bosenské skúsenosti, neboli vždy dôslední. Zaujímavé je napríklad to, že v Kosove sa nevytvoril podobný špeciálny súdny orgán ochrany ľudských práv, aký do roku 2003 existoval v Bosne a Hercegovine. Inštitút medzinárodného ombudsmana však vznikol aj tu. Zahraniční sudcovia a prokurátori taktiež nevytvorili zvláštne justičné telesá, ale priamo sa podieľali na činnosti miestnych súdov, ku ktorým boli v záujme dodržiavania neutrality a nestrannosti zaraďovaní.⁴⁸⁵

Kosovo pre predchádzajúcu srbskú diskriminačnú politiku na začiatku medzinárodnej správy trpelo veľkým nedostatkom vlastných justičných odborníkov. V roku 1999 spomedzi 756 miestnych sudcov a prokurátorov malo len 30 osôb albánsky pôvod. UNMIK preto potrebovalo rýchlo pripraviť nový personál pre miestne justičné orgány. Dovtedy však justičné orgány museli vo zvýšenej miere zamestnávať zahraničných odborníkov.⁴⁸⁶

Miestni sudcovia a úradníci spočiatku riešili len menej závažné kauzy a hlavne sa nemohli zaoberať záležitosťami s etnickým pozadím. Nový justičný systém však mal viacero nedostatkov. V rámci misie UNMIK sa napríklad neuplatňovala zásada rozdelenia moci a nezávislosti súdnictva. Vedúci činitelia misie – síce zväčša v záujme vyhnutiu sa konfliktom s miestnymi Albáncami – občas až príliš aktivistickým a oportunistickým spôsobom intervenovali u sudcov. Viaceré konania proti albánskym politikom s minulosťou v rámci UCK boli preto v záujme mieru zastavené. Mnohé – hoci skôr technické – problémy v činnosti justície

⁴⁸³ www.ccba/eng/article.php?pid=1181at=503kat09

⁴⁸⁴ CHESTERMAN, S.: *You, the People. The United Nations, Transitional Administration and State-Building*. Oxford: Oxford University Press, 2004, s. 79-81.

⁴⁸⁵ Ibid., s. 166-167.

⁴⁸⁶ BULL, C.: *No entry without strategy. Building the rule of law under UN transitional administration*. Tokyo-New York – Paris: UN University Press, 2008. s. 123.

spôsobil aj fakt, že srbské úrady si pri svojom odchode so sebou zobrali väčšinu registrov a dokumentov. Išlo aj o také dôležité veci akou je osobná evidencia obyvateľstva alebo miestne katastrálne úrady a ich dokumentácia.⁴⁸⁷

Kosovské súdnictvo a systém prokuratúry spočiatku viac-menej pracovali v inštitucionálnom rámci, ktorý vznikol v prvých rokoch zásahu. Celý systém pozostával z Najvyššieho súdu, z piatich oblastných súdov a 18 municipálnych, prípadne nižších súdov. Jeho činnosť charakterizoval rad nedostatkov, slabá evidencia, málo advokátov a neujasnenosť aplikovateľných právnych noriem. V Kosove bol formálne stále ešte v platnosti juhoslovanský, resp. srbský trestný zákonník, avšak v zmysle rozhodnutí SRSG platil len vtedy, pokiaľ jeho ustanovenie neodporovali medzinárodným ľudskoprávnym štandardom. Väčší problém spočíval v tom, že miestne obyvateľstvo, justícia a úrady ho nechceli aplikovať, lebo pre nich znamenal pozostatok nenávidenej starej éry. Z tohto dôvodu bolo potrebné rýchlo vypracovať nový (aspoň dočasný) trestný a trestný procesný zákonník. Obe sa preto zrodili ešte v podmienkach správy UNMIK v roku 2004 a platia dodnes.⁴⁸⁸

Dočasný a oktrojovaný ústavný rámec pre Kosovo (constitutional framework) prijatý SRSG v roku 2001 vychádzal z tradičného princípu delby moci, ktorá sa mala realizovať v trojuholníku legislatívy, exekutívy a justície. Okrem toho dokument na úrovni hlavných ústavných princípov spomenul ešte demokraciu, ideu právneho štátu, garantovania ľudských práv, ako aj potrebu zmierenia sa. Tretia veľká kapitola ústavného rámca sa zaoberala širokým katalógom ľudských a občianskych práv. Tu SRSG vymenoval všetky tie medzinárodné a európske ľudskoprávne dokumenty (dohovory, konvencie atď.), ktorými sa dočasné kosovské orgány mali riadiť počas realizácie svojej moci. Týmto spôsobom ich urobil súčasťou kosovského právneho poriadku, v ktorom zostali dodnes.

Prevzala ich totiž aj trvalá kosovská ústava prijatá miestnym parlamentom po vyhlásení samostatnosti v roku 2008. Z tohto pohľadu boli zaujímavé hlavne záverečné ustanovenia novej ústavy, ktoré sa odvolávali na návrhy ohľadne postavenia Kosova z marca 2007 a upravovali kontinuitu medzinárodných zmlúv a iných aplikovateľných právnych noriem, ktoré boli v Kosove prijaté pred vyhlásením nezávislosti.⁴⁸⁹

Nová kosovská ústava z roku 2008 obsahovala pomerne početné prechodné ustanovenia, ktoré sa usilovali zachovať medzinárodný personálny vplyv aj po formálnom vyhlásení nezávislosti. Súčasťou Kosovskej justičnej rady napríklad v zmysle týchto

⁴⁸⁷ MÁRKUSZ, L.: *Kosovská története*. Budapest: Ludovika, 2022, s. 439-440.

⁴⁸⁸ BULL, C.: *ibid.* s. 124-125. a s. 133-134. Pozri aj CHESTERMAN, S.: *cit. op.* s. 166.

⁴⁸⁹ MÁRKUSZ, L.: *cit. op.* s. 440-444.

ustanovení stále ešte zostali aj predstavitelia medzinárodného spoločenstva. Podobná bola situácia aj v prípade ústavného súdu, ktorý mal deväť členov. Šesť z nich menoval na návrh parlamentu kosovský prezident spomedzi miestnych právnikov, troch medzinárodných členov zasa medzinárodný civilný predstaviteľ po konzultácii s predsedom Európskeho súdneho dvora pre ľudské práva v Štrasburgu. Títo členovia logicky nemohli byť kosovskými občanmi ani občanmi susedných štátov. V súčasnosti však už ústavný súd nemá zahraničných sudcov. Väčšina kosovských členov má ale za sebou okrem iného aj štúdiá v zahraničí alebo prácu v rozličných medzinárodných a zmiešaných inštitúciách.⁴⁹⁰

Východný Timor

Situácia vo vzdialenom Východnom Timore bola ešte komplikovanejšia. Tento segment sveta na pomedzí Východnej Ázie a Pacifiku je predsa len menej pokrytý medzinárodnými inštitúciami, platí tu aj nepomerne menej záväzných medzinárodných dokumentov a na okolí sa nachádza menej potenciálnych sponzorov. Zabudnúť netreba ani na celkovú zaostalosť. Výhodou tamojšieho zásahu však bola jeho jednoznačnosť a väčší konsenzus ohľadne budúcnosti medzi relevantnými mocnosťami.

Z tohto dôvodu sa v oblasti pomerne ťažko vytvárala justičná infraštruktúra, ktorú komplikoval totálny nedostatok miestnych odborníkov,⁴⁹¹ absencia miestnej univerzity, neujasnenosť aplikovateľného práva, rôznorodosť miestnych jazykov ako aj celková zaostalosť oblasti. Tranzičná misia UNTAES – podobne ako predtým UNMIK v Kosove – aj tu pôvodne ponechala v platnosti indonézske právo, pokiaľ to neodporovalo medzinárodným ľudskoprávnym štandardom. Trest smrti prirodzene zrušili aj tu a čo najskôr sa usilovali kodifikovať hlavné právne odvetvia pre Východný Timor.⁴⁹² Misia UNTAES napríklad pomerne skoro prijala vlastné trestné procesné pravidlá.⁴⁹³

Miestne súdnictvo sa vytváralo postupne. Nový justičný systém vytvorilo rozhodnutie UNTAET 11/2000. V jej zmysle malo vzniknúť osem obvodných súdov a jeden odvolací (apelačný) súd. Nakoniec sa podarilo vytvoriť len štyri obvodné sudy. Vznikol aj úrad verejného žalobcu a prvých šesť žalobcov vymenovali v máji roku 2000.⁴⁹⁴

V osobitne citlivej oblasti trestného práva najprv vznikli dve paralelné trestnoprávne štruktúry. Týmito záležitosťami sa síce oficiálne zaoberalo všeobecné súdnictvo, avšak v

⁴⁹⁰ <https://gjk-ks.org/en/the-constitutional-court/composition/>

⁴⁹¹ BULL, C. cit. op. s. 199.

⁴⁹² Ibid., s. 194.

⁴⁹³ Ibid., s. 197.

⁴⁹⁴ Ibid., s. 198.

závažnejších veciach konal špeciálny panel pre závažné trestné činy. Tento systém nesúvisel len s charakterom spomínaných činov, ale aj s personálnymi nedostatkami na miestnej úrovni.⁴⁹⁵ V rámci špeciálneho panelu sa totiž podarilo sústrediť skúsených zahraničných sudcov.⁴⁹⁶ Situácia bola osobitne komplikovaná mimo hlavného mesta Dili. Medzinárodných sudcov a prokurátorov bolo v oblasti pomerne málo a nevedeli ich poslať všade.

Intenzívnou prípravou miestnych sudcov a prokurátorov sa zaoberalo justičné vzdelávacie centrum, ktoré bolo vytvorené až po vyhlásení samostatnosti v roku 2002. Avšak už predtým bolo potrebné v zrýchlenom konaní pripraviť a vymenovať miestnych odborníkov. Ich príprava väčšinou prebiehala priamo pri súdoch a po portugalsky. Na súdoch sa však pracovalo prakticky v štyroch jazykoch – okrem portugalčiny aj v hlavnom domorodom jazyku (tetum), po anglicky a občas aj v indonézskom jazyku bahasa.⁴⁹⁷

Na záver niekoľko slov o prijatej ústave Východného Timoru z roku 2002. Jej normatívny text obsahuje množstvo základných princípov typických pre moderné ústavy. Východný Timor ústava deklarovala ako demokratický, nezávislý, suverénny právny štát založený na vôli ľudí, ako aj ľudskej dôstojnosti. Spomína sa tu aj princíp decentralizácie a pluralitný politický systém. Osobitnú pozornosť text venuje zahraničným vzťahom, ako aj recepcii medzinárodného práva. Takú konkrétnu taxáciu záväzných medzinárodných ľudskoprávných dokumentov, akú obsahuje bosensko-hercegovinská a kosovská ústava však základný zákon Východného Timoru nepozná. Spomína skôr väzby s ostatnými portugalskojazyčnými štátmi. Druhá veľká kapitola ústavy je venovaná základným ľudským a občianskym právam. Tu sa spomína aj inštitút ombudsmana, ktorého volí národný parlament absolútnou väčšinou hlasov.

Nakoľko skoro všetky prezentované krízové správy a formy budovania štátu mali v 1990. rokoch etnické pozadie, medzinárodné spoločenstvo pri hľadaní dlhodobého riešenia kládlo veľký dôraz na etnické súvislosti, ako aj na zastúpenie menšín a čiastočne aj na rovnomerné rozdelenie moci medzi jednotlivými národnostnými skupinami. Osobitne citlivou sa táto otázka ukázala v Bosne a Hercegovine, kde daytonská mierová zmluva a jej prílohu tvoriaca nová ústava rozdelil moc medzi tri štátotvorné národy a dve územné entity (srbskú a moslimsko-chorvátsku časť). Takto vznikol veľmi komplikovaný a nákladný systém vyvažovania jednotlivých záujmov.

⁴⁹⁵ Ibid., s. 196-197.

⁴⁹⁶ Ibid., s. 200.

⁴⁹⁷ Ibid., s. 201.

Dozvuky v Štrasburgu

Napriek tomu, že toto riešenie spolu s medzinárodnou prítomnosťou a finančnými dotáciami skoro už tretie desaťročie zabezpečuje mier v regióne, predsa len evokuje aj určité dilemy a spory. Do ich riešenia sa nakoniec zapojil aj Európsky súd pre ľudské práva v Štrasburgu. Minimálne bosenský a kosovský občania sa vďaka horeuvedeným garančným mechanizmom totiž môžu v prípade narušenia ich práv obracať na tento súdny orgán.

Európsky súd prijíma rozhodnutia vychádzajúc zo záväzných medzinárodnoprávných dokumentov a zohľadňuje aj svoju predchádzajúcu judikatúru. To však neznamená, že jeho konkrétne rozhodnutia dokázali vždy zmeniť pomery na mieste – t. j. v spomínaných krízových oblastiach. Keby k tomu totiž došlo, musela by sa zmeniť celá miestna ústavnoprávna konštrukcia, čo by občas mohlo spôsobiť viac problémov, ako úspechov.

Z tohto aspektu sú typickým príkladom konania v Štrasburgu, ktoré iniciovali občania Bosny a Hercegoviny (BiH) nepatriaci k tam žijúcim dominantným štátnym národom, alebo predstavujúci nejakú menšinu v mieste svojho bydliska. Spory sa týkali a dodnes týkajú predovšetkým volebného práva a systému. Európsky súd pre ľudské práva už v roku 2009 rozhodol v kauze iniciovanej bosenskými občanmi rómskeho a židovského pôvodu (Dervo Sejdić és Jakub Finci), že ich daytonský volebný systém platný diskriminuje. V zmysle stále ešte platnej volebnej úpravy obaja príslušníci dvoch malých menšín skutočne nemajú právo a šancu stať sa členmi kolektívneho predsedníctva BiH, ani jednej z jeho komôr (Komora národov), ktorej cieľom je zabezpečiť etnickú vyváženosť v zákonodarnom zbore.⁴⁹⁸

Podobná kauza sa v Strasbourg objavila aj v roku 2022, ktorú súd rozhodol v roku 2023. Jej iniciátorom bol Slaven Kovačević, Srb žijúci v Sarajeve, avšak politizujúci v strane Demokratický front, ktorá hlása multietnický a občiansky charakter BiH. Zároveň pôsobí ako zahraničnopolitický poradca chorvátskeho člena kolektívneho predsedníctva BiH. Kovačević namietal, že ako Srb nevie hlasovať počas volieb kolektívneho predsedníctva na takého kandidáta, ktorý by nemal bosensko-moslimskú, chorvátsku alebo srbskú identitu. Súčasná úprava totiž vylučuje príslušníkov neštátnych menšinových spoločenstiev z pasívneho volebného práva na túto pozíciu. Podobná je situácia aj počas volieb do hornej komory federálneho parlamentu BiH, kde on ako Srb nemôže hlasovať na kandidáta inej národnosti. Kovačević zároveň platnej volebnej legislatívy vytýkal aj to, že ako Srb s trvalým pobytom v

⁴⁹⁸ Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina [GC] – 27996/06 and 34836/06 Judgment 22.12.2009 [GC] <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22002-1220%22%5D%7D> Pozri aj <https://www.justiceinitiative.org/litigation/sejdic-and-finci-v-bosnia-and-herzegovina>.

Sarajeve vlastne nemá šancu hlasovať ani na srbského kandidáta do Komory národov, lebo k tomu by musel mať trvalý pobyt v Republike srbskej (RS).⁴⁹⁹

Kovačević takto vo svojom podaní upozornil hneď na niekoľko problémov a paradoxov volebnej úpravy v BiH.⁵⁰⁰ Európsky súd pre ľudské práva mu v roku 2023 dal síce za pravdu a obe napadnuté ustanovenia vyhlásil za diskriminačné, otázkou však je, čo bude ďalej. Ak by totiž ústavodarné orgány BiH zosúladiли svoje zákonné normy s posledným rozhodnutím Európskeho súdu pre ľudské práva, mohla by sa zrútiť ťažko vybudovaná a dodnes ťažko skúšaná daytonská konštrukcia.⁵⁰¹ Miestni Chorváti a Srbi by sa pravdepodobne len ťažko zmierili so stratou svojho dovtedajšieho postavenia, netreba totiž netreba zabudnúť, že približne 60 percent populácie BiH tvoria moslimskí Bosniaci. Môže sa teda ľahko stať, že sa princíp zákazu diskriminácie dostane do konfliktu s princípom mierového spolunažívania v oblasti. Právo na mier je síce len tret'ogeneračné základné právo, ktoré má zatiaľ dosť nejasnú právnu minulosť a v kontexte udalostí na Ukrajine ešte menej jasnú budúcnosť, ale predsa len vyjadruje veľmi dôležitý životný pocit a potreby niekoľkých miliárd obyvateľov Zeme.

Najpravdepodobnejší scenár do budúcnosti je to, že sa v Bosne a Hercegovine nebudú zaoberať dôsledkami spomínaného štrasburského rozhodnutia. Sarajevo síce má povinnosť v dôsledku rozhodnutia povinnosť legislatívne konať, avšak neexistuje priama sankcia za nekonanie. Koniec-koncov nič sa na volebnej úprave nezmenilo ani v roku 2009, keď súd v podobnom duchu raz už rozhodol. Pravdepodobne sa situácia len znovu zopakuje a k dramatickým zmenám nedôjde.

Použitá literatúra:

BOUTROS BOUTROS-GHALI: Agenda for Peace, 1992. s. 32-35.
<https://digitallibrary.un.org/record/145749>.

BUERGENTHAL, T.: *Nemzetközi emberi jogok*. Budapest: Helikon Kiadó, 2001.

BULL, C.: *No entry without strategy. Building the rule of law under UN transitional administration*. Tokyo- New York – Paris: UN University Press, 2008.

⁴⁹⁹ POPOVIČ, I.: A Judgment Leaking from the European Court: The Case of Kovačević v Bosnia and Herzegovina. In *EJIL: Talk. Blog of the European Journal of International Law*. 5th September 2023.
<https://www.ejiltalk.org/a-judgment-leaking-from-the-european-court-the-case-of-kovacevic-v-bosnia-and-herzegovina/>.

⁵⁰⁰ <https://constitutionnet.org/news/european-court-human-rights-rules-territorial-and-ethnic-voting-restrictions-outlined>.

⁵⁰¹ NURKIĆ, B.: Kovačević v. Bosnia and Herzegovina: the complete guidelines for the constitutional reform in B&H. In *Strasbourg Observers*, 12. September 2023.
<https://strasbourgobservers.com/2023/09/12/kovacevic-v-bosnia-and-herzegovina-the-complete-guidelines-for-the-constitutional-reform-in-bh/>.

- CHESTERMAN, S.: *You, the People. The United Nations, Transitional Administration and State-Building*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- STEINER, CH.: *Friedenkonsolidierung durch Verfassungsgerichtsbarkeit in Bosnien und Herzegovina*. Baden-Baden: Nomos, 2015.
- KENNEDY, P.: *Parlament sveta. OSN a hledání světové vlády*. Praha: Nakl. LN, 2009.
- KIRSCH, P. – HOLMES, T. J. – JOHNSON, M.: International Tribunals and Courts. In *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*. Ed. by MALONE, M. D. Boulder-London: Lynne Rienner Publishers, 2004.
- MÁRKUSZ, L.: *Kosзовó története*. Budapest: Ludovika, 2022.
- MASENKÓ-MAVI, V.: A Daytoni egyezmény és az emberi jogok Bosznia és Hercegovinában. In *Állam- és Jogtudomány*, 2001, No. 3-4.
- MASENKÓ-MAVI, V.: Konfliktusok és emberi jogok: a jogsértések orvoslásának módszerei. In *Dayton, 10 év után*. Budapest: MTA Jogtudományi Intézet – MTA Társadalomkutató Központ, 2006.
- NURKIĆ, B.: Kovačević v. Bosnia and Herzegovina: the complete guidelines for the constitutional reform in B&H. In *Strasbourg Observers*, 12. September 2023. <https://strasbourgobservers.com/2023/09/12/kovacevic-v-bosnia-and-herzegovina-the-complete-guidelines-for-the-constitutional-reform-in-bh/>.
- POPOVIČ, I.: A Judgment Leaking from the European Court: The Case of Kovačević v Bosnia and Herzegovina. In *EJIL: Talk. Blog of the European Journal of International Law*. 5th September 2023. <https://www.ejiltalk.org/a-judgment-leaking-from-the-european-court-the-case-of-kovacevic-v-bosnia-and-herzegovina/>.
- SULYOK, G.: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Budapest: Gondolat, 2004.
- ŠTURMA, P.: *Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva*. Praha: Univerzita Karlova – Karolinum, 2002.

Kontaktné údaje:

prof. Ivan Halász, DSc.

ivan.halasz@upjs.sk

Fakulta verejnej správy UPJŠ

Popradská 66, Košice

Fakulta štátovedy a medzinárodných vzťahov Národnej univerzity pre verejnú službu

Üllői út 83, Budapest

Súdna ochrana politických práv v krízových situáciách

JUDr. Diana Horňáková

Abstract:

The aim of the contribution is to assess the effectiveness of the judicial protection of human rights during the state of emergency in the Slovak Republic on the basis of international standards. Although political rights were also subject to restrictions during the state of emergency in the Slovak Republic, the author is not aware of individuals objecting to interference with these rights. Nevertheless, the effectiveness of judicial protection would not fundamentally differ from the effectiveness of judicial protection of other human rights in the Slovak Republic during a state of emergency, since the type of limited right is not of fundamental importance for this assessment. The conclusions drawn by the author in the article can therefore also be drawn into the field of political rights. The contribution also includes possible solutions for streamlining judicial protection in the Slovak Republic, which may have an impact on judicial protection during any emergency situation.

Abstrakt:

Cieľom príspevku je na podklade medzinárodných štandardov posúdiť účinnosť súdnej ochrany ľudských práv počas núdzového stavu v SR. Aj keď predmetom obmedzovania počas núdzového stavu v SR boli aj politické práva, autorka nie je známa, že by jednotlivci namietali zásahy do týchto práv. Napriek tomu, účinnosť súdnej ochrany by sa zásadne nelíšila od účinnosti súdnej ochrany iných ľudských práv v SR počas núdzového stavu, keďže pre toto posúdenie nemá zásadný význam druh obmedzovaného práva. Závery vyvedené autorkou v príspevku je preto možné vziať aj na oblasť politických práv. Súčasťou príspevku sú aj možné riešenia zefektívnenia súdnej ochrany v SR, ktoré môžu mať dopad na súdnu ochranu počas akejkoľvek núdzovej situácie.

Keywords:

Measures of the Office of Public Health of the Slovak Republic, decrees of the Office of Public Health of the Slovak Republic, hybrid administrative act, effectiveness of judicial protection, general administrative action, constitutional complaint, state of emergency, emergency situations, European Court of Human Rights

Kľúčové slová:

Opatrenia Úradu verejného zdravotníctva SR, vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva SR, hybridný správny akt, účinnosť súdnej ochrany, všeobecná správna žaloba, ústavná sťažnosť, núdzový stav, núdzové situácie, Európsky súd pre ľudské práva

1. Úvod

Keď sa Slovenská republika vôbec prvýkrát stretla s ohrozením verejného zdravia takej intenzity, ako je covidová pandémia, príslušné orgány museli operatívne reagovať. Odzrkadlilo sa to nielen na vyhlásení núdzového stavu (resp. jeho predĺžení), ale aj na potrebe adaptácie príslušnej právnej úpravy a rozhodovacej činnosti súdnych orgánov, osobitne Ústavného súdu Slovenskej republiky. Po aktivácii ústavného zákona o bezpečnosti štátu dochádzalo k rozsiahlemu obmedzovaniu ľudských práv, vrátane politických. Značné právomoci boli dané do rúk Úradu verejného zdravotníctva SR.

Účelom tohto príspevku nie je reagovať na zákonnosť reštriktívnych opatrení Úradu verejného zdravotníctva SR, ale vyvodit' všeobecnejšie závery o tom či sa jednotliviec mohol voči nim účinne brániť.

Zvlášť pri obmedzovaní ľudských práv v dôsledku núdzových situácií totiž nadobúda potreba dbať na ich účinnú súdnu ochranu nevídané rozmery. Bez účinnej súdnej ochrany v takých prípadoch môže eskalovať snaha zneužitia výkonnej moci na úkor ochrany ľudských práv, ktoré sú už tak dosť oslabené.

Prvá časť príspevku sa preto orientuje na vyvodenie medzinárodných štandardov pre oblasť účinnosti súdnej ochrany.

V druhej časti príspevku budeme analyzovať spôsob súdnej ochrany ľudských práv obmedzovaných opatreniami Úradu verejného zdravotníctva SR a na podklade vyvodených záverov z prvej časti príspevku zhodnotíme jej účinnosť.

Vyvodené závery, i keď sa viažu na núdzový stav, môžu slúžiť ako akési memento pre právnu úpravu účinnosti súdnej ochrany v iných núdzových situáciách.

2. Účinná súdna ochrana ľudských práv v núdzových situáciách ako medzinárodnoprávny štandard

Aktivácia núdzových opatrení počas núdzovej situácie umožňuje obmedzovanie ľudských práv v širšom rozsahu, než ako za štandardného chodu krajiny. V núdzových situáciách preto zohráva možnosť jednotlivca domáhať sa ochrany jeho práv kľúčovú úlohu.

Vyhlásenie núdzovej situácie nič nemení na tom, že súdna ochrana má byť aj naďalej účinná, dostupná a efektívna.

2.1 Všeobecné východiská

Benátska komisia v jednom zo svojich stanovísk vyslovene apeluje na to, aby akékoľvek opatrenia prijaté orgánmi v núdzových situáciách podliehali účinnému prieskumu zákonnosti, nevyhnutnosti, a proporcionality.⁵⁰²

Už Výbor OSN pre ľudské práva vo svojom Všeobecnom odporúčaní č. 29/2001 upozorňoval, že aj počas výnimočného stavu musí zmluvný štát dodržiavať základnú povinnosť vymedzenú v článku 2 ods. 3 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ďalej len „Pakt“), a to poskytnúť nápravu, ktorá je účinná.⁵⁰³

Obdobne ako v prípade OSN, aj Benátska komisia pri Európskom súde pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) vo svojich stanoviskách opakovane prízvukuje, že aj v núdzových situáciách musí právny systém naďalej zabezpečovať právo na spravodlivý proces. Toto právo špeciálne pre tieto prípady zahŕňa možnosť jednotlivca domáhať sa ochrany svojich práv účinným prostriedkom nápravy v prípade, že k porušeniu ľudských práv dochádza zo strany štátu. Tomu potom koreluje povinnosť súdnych orgánov v súdnom konaní rozhodovať o otázkach týkajúcich sa zákonnosti núdzových opatrení.⁵⁰⁴

Právo na účinný prostriedok nápravy garantuje na medzinárodnej, resp. európskej regionálnej úrovni celý rad ľudskoprávných dokumentov – Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) (čl. 13), Charta základných práv Európskej únie (čl. 47) či už spomínaný Pakt (čl. 2 ods. 3) a mnoho ďalších.

Podľa štrasburskej judikatúry má ustanovenie čl. 13 z hľadiska prijateľnosti sťažnosti pred ESLP blízke prepojenie s čl. 35 Dohovoru, ktorý pre prijateľnosť sťažnosti vyžaduje vyčerpanie vnútroštátnych prostriedkov nápravy, ktoré musia byť dostupné a dostatočné. Ich existencia pritom musí byť dostatočne jasná, a to nie len v teórii, ale aj v praxi⁵⁰⁵ a účinná v praxi a zároveň v práve⁵⁰⁶, so zohľadnením konkrétnych okolností prípadu.

⁵⁰² Stanovisko Benátskej komisie, CDL-AD(2016)010, 13. jún 2016, bod 49. Dostupné na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)010](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)010).

⁵⁰³ Všeobecné odporúčanie č. 29/2001, bod 14.

⁵⁰⁴ Súhrn stanovísk a správ Benátskej komisie k núdzovému stavu, CDL-PI(2020)003, 16. apríl 2020, s. 19, bod 253. Dostupné na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)003-e).

⁵⁰⁵ Rozsudok ESLP vo veci *McFarlane proti Írsku* zo dňa 10. septembra 2010, sťažnosť č. 31333/06, § 107.

⁵⁰⁶ Rozsudok ESLP vo veci *El-Masri proti Bývalej Juhoslovanskej republike Macedónsko* zo dňa 13. decembra 2012, sťažnosť č. 39630/09, § 255.

Podľa ESLP účinný nápravný prostriedok je taký, ktorý umožňuje príslušnému vnútroštátnemu orgánu, aby sa zaoberal podstatou príslušnej sťažnosti a vykonal nápravu⁵⁰⁷.

ESLP pritom ponecháva na rozhodnutí štátov, akú formu účinných prostriedkov zavedú do svojich vnútroštátnych poriadkov (je pritom známe, že interpretácia štrasburského pojmu „súd“ je mimoriadne široká, pozn. autora).

ESLP však zaujal k účinnému prostriedku nápravy pomerne kontroverzný postoj. Zakladá sa v podstate aj na tom, že sa jeho účinnosť môže posudzovať z hľadiska právneho poriadku ako celku. Znamená to, že prostriedok nápravy je účinný aj vtedy, ak síce sám o sebe nespĺňa charakteristiku účinného opravného prostriedku podľa čl. 13 Dohovoru, ale napĺňa ju v spojení s inými opravnými prostriedkami, tzn. súhrnom viacerých opravných prostriedkov.⁵⁰⁸

Vo vzťahu k procesnej stránke súdnej ochrany ESLP dodal, že spôsoby poskytovania súdnej ochrany sa síce môžu v núdzovej situácii modifikovať, avšak účinné prostriedky nápravy nemôžu byť celkom zrušené. Vláda by nemala mať možnosť vylúčiť súdne preskúmanie svojich vlastných krokov alebo zmeniť procesné pravidlá tak, aby toto preskúmanie bolo neúčinné. Rovnako by vláda nemala mať možnosť prijímať také pravidlá, ktoré oslabujú postavenie iných nezávislých štátnych inštitúcií, menia ich zloženie, princípy fungovania a pod.⁵⁰⁹

Zmluvné štáty by podľa ESLP mali organizovať svoje jurisdikcie tak, aby im umožnili spĺňať požiadavky ustanovenia článku 13 Dohovoru.⁵¹⁰

Na ESLP už boli podané sťažnosti viacerých občanov SR, ktoré sa týkali porušení ich práv, ku ktorým malo dôjsť na základe vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva (ďalej len „ÚVZ“) ako všeobecne záväzných právnych predpisov počas núdzového stavu. V tomto smere bude zaujímavé sledovať, akým spôsobom sa ESLP postaví k posúdeniu vecí. ESLP sa totiž bude musieť vysporiadať prinajmenšom s dvomi závažnými aspektmi, ktoré sa pretavili do jeho rozhodovacej činnosti, a ktoré sa budú priamo viazať na prejednávané prípady.

Prvou je skutočnosť, že článok 13 Dohovoru podľa ESLP neukladá zmluvným štátom povinnosť, aby jednotlivcom umožnili namietat všeobecne záväzné právne predpisy. Druhou je skutočnosť, že k namietaným zásahom došlo v núdzovom stave (aj) práve prostredníctvom všeobecne záväzných právnych predpisov (pozri nižšie).

⁵⁰⁷ Rozsudok ESLP vo veci *De Tommaso proti Taliansku* zo dňa 23. februára 2017, sťažnosť č. 43395/09, § 183.

⁵⁰⁸ Rozsudok ESLP vo veci *De Souza Ribeiro proti Francúzsku* zo dňa 13. decembra 2012, sťažnosť č. 22689/07, § 79.

⁵⁰⁹ Ibidem, s. 22.

⁵¹⁰ Rozsudok ESLP vo veci *Čonka proti Belgicku* zo dňa 05. mája 2002, sťažnosť č. 51564/99, § 84.

2.2 Ústavná sťažnosť ako účinný prostriedok nápravy ?

Všeobecne je treba povedať, že EŠLP víta a zmluvným štátom odporúča aj zakotvenie ústavnej sťažnosti ako účinného prostriedku nápravy do vnútroštátnych právnych poriadkov. Ústavnú sťažnosť možno podľa neho považovať za účinný opravný prostriedok len vtedy, ak má ústavný súd dostatočné právomoci a môže obnoviť porušené práva.⁵¹¹

Ústavná sťažnosť je ďalej účinným prostriedkom nápravy vtedy, pokiaľ je súd povinný vec prejednať alebo aspoň zvážiť podané sťažnosti. Právna úprava by mala umožňovať, aby bol súd oprávnený zabezpečiť nápravu záväzným rozhodnutím vo veci. Samotné deklaratórne rozhodnutie o protiústavnosti nebude postačujúce.⁵¹²

Zaujímavý je prístup EŠLP k tzv. „*actio popularis*“ ústavnej sťažnosti, sťažnosti smerujúcej proti právnej norme. *Actio popularis* umožňuje, aby sa každý občan stal „strážcom ústavnosti“. Aj keď EŠLP vyslovene nepovažuje *actio popularis* za európsky štandard a z dôvodu predpokladanej neprimeranej preťažnosti ústavných súdov neodporúča jej zavedenie, judikatúra dokazuje, že výnimka potvrdzuje pravidlo.⁵¹³

Napríklad vo veci *Mendrei proti Maďarsku* (individuálne ústavné sťažnosti Maďarsko zaviedlo v roku 2012) sa učiteľ sťažoval na to, že mu *ex lege* vzniklo členstvo v Národnej komore učiteľov. V predmetom prípade EŠLP uviedol, že ide o prípad, kedy normatívna ústavná sťažnosť môže byť účinným prostriedkom nápravy, keďže zrušením predmetných zákonných ustanovení by pravdepodobne nastal aj zánik členstva.⁵¹⁴

Podľa nášho názoru by ústavná sťažnosť mohla nájsť svoje opodstatnenie priamo vo vzťahu k všeobecne záväzným právnym predpisom, a to práve pre prípady núdzových situácií, avšak len za predpokladu, že protiprávny zásah do práv sťažovateľa nastal priamo v dôsledku právnej normy (k tomu pozri nižšie).

3. Súdna ochrana ľudských práv v núdzových situáciách v SR

Ochrana jednotlivca proti zásahom do ľudských práv v núdzových situáciách je v SR založená na systéme správneho a ústavného súdnictva.

⁵¹¹ Podľa EŠLP, ústavný súd musí byť povinný vec prejednať a nesmú byť kladené žiadne neprimerané nároky na trovy konania alebo zastupovanie. Ak je predmetom sťažnosti neprimeraná dĺžka konania, právna úprava by mala ústavnému súdu umožniť nariadiť urýchléné obnovenie, resp. ukončenie konania alebo by mal mať ústavný súd možnosť konať vo veci samej. V takýchto prípadoch by mal byť ústavný súd schopný poskytnúť náhradu zodpovedajúcu tomu, čo by sťažovateľ dostal na EŠLP.

⁵¹² Upravená správa o individuálnom prístupe k ústavnej spravodlivosti, stanovisko č. 1004/2020, prijaté Benátskou komisiou dňa 11. decembra 2020, bod 201 a nasl.

⁵¹³ Ibidem, bod 212.

⁵¹⁴ Rozsudok EŠLP vo veci *Mendrei proti Maďarsku*, § 42; z poznámky pod čiarou č. 264 v rámci dokumentu: Upravená správa o individuálnom prístupe k ústavnej spravodlivosti, stanovisko č. 1004/2020, prijaté Benátskou komisiou dňa 11. decembra 2020.

Jednotlivcovi v správnom súdnictve môže byť poskytnutá súdna ochrana iba voči (1) správneému aktu (2) orgánu verejnej správy⁵¹⁵.

Jednotlivec sa však na správnom súde nemôže domáhať ochrany voči akémukoľvek druhu správneho aktu. Bez ďalšej analýzy, súdiac podľa klasifikácie správnych aktov na individuálne, normatívne a „po novom“ tzv. hybridné, z prieskumu správneho súdu sú všeobecne vylúčené prípady, keď k zásahu do základných práv a slobôd došlo normatívnym správnyim aktom. Naopak, domáhať sa ochrany je možné, ak boli práva alebo právom chránené záujmy jednotlivca porušené alebo dotknuté individuálnym správnyim aktom⁵¹⁶ alebo hybridným správnyim aktom (k hybridnému správneému aktu pozri nižšie).

Klasifikácia orgánov verejnej správy na účely správnej súdnej ochrany je obsiahnutá v § 4 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“)⁵¹⁷. Táto klasifikácia má na účely správnej súdnej ochrany zásadný význam, pretože sa ochrana v správnom súdnictve môže poskytnúť len proti aktu orgánu verejnej správy, ktorý možno subsumovať pod jeden z týchto typov orgánov verejnej správy.

Splnenie týchto „požiadaviek“, a to jednak kritéria správneho aktu a jednak kritéria orgánu verejnej správy, je preto východiskom poskytovania správnej súdnej ochrany aj v núdzovej situácii.

Podkladom pre ochranu práv jednotlivca skrz ústavné súdnictvo je čl. 127 Ústavy SR (ďalej len „Ústava“). Ústava v čl. 127 umožňuje jednotlivcovi (fyzickej alebo právnickej osobe) podať sťažnosť ak namieta „*porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd*“.⁵¹⁸

⁵¹⁵ SSP, § 2 ods. 2.

⁵¹⁶ ktorým sa zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo, ktorým môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté.

⁵¹⁷ Orgánmi verejnej správy sa na účely tohto zákona rozumejú

a) orgány štátnej správy,

b) orgány územnej samosprávy, ktorými sú obce, mestá, a v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice mestské časti a samosprávne kraje,

c) orgány záujmovej samosprávy, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy,

d) právnické osoby a fyzické osoby, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy,

e) štátne orgány, iné orgány alebo subjekty, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy.

⁵¹⁸ Čl. 127 ods. 1 Ústavy.

Koncepcia ústavnej sťažnosti je založená na princípe subsidiarity, „*podľa ktorého Ústavný súd SR (...) o namietaných zásahoch rozhoduje len v prípade, že je vylúčená právomoc všeobecných súdov, alebo v prípade, že účinky výkonu tejto právomoci všeobecným súdom nie sú zlučiteľné so súvisiacou ústavnou úpravou alebo úpravou v príslušnej medzinárodnej zmluve*“.⁵¹⁹ Subjekty, voči ktorým môže sťažnosť smerovať, sú prakticky všetky orgány verejnej moci.

Súčasný ústavný systém SR neumožňuje prieskum právneho predpisu na podklade podanej ústavnej sťažnosti.

3.1 Analýza účinnosti súdnej ochrany proti opatreniam ÚVZ

Pri odpovedi na otázku či sa voči rozhodnutiam ÚVZ mohol jednotlivец domáhať účinnej súdnej ochrany bolo z pohľadu správnej súdnej ochrany nutné a priori preskúmať či bol ÚVZ orgánom, ktorý možno zaradiť medzi orgány verejnej správy a aký charakter mali správne akty, ktorými k obmedzovaniu ľudských práv dochádzalo.

3.1.1 ÚVZ ako „iný orgán štátnej správy“

Postavenie ÚVZ ako orgánu štátnej správy deklaroval Ústavný súd napr. v náleze PL. ÚS 8/2021, kde ÚVZ zaradil medzi „*iné orgány štátnej správy*“ a označil ho za „*dekoncentrovaný orgán štátnej správy s pôsobnosťou pre celé územie*“.⁵²⁰

Postavením ÚVZ sa Ústavný súd zaoberal najmä v kontexte jeho oprávnenia vydávať vyhlášky ako všeobecne záväzné právne predpisy podľa čl. 123 Ústavy. Podľa čl. 123 Ústavy totiž všeobecne záväzné právne predpisy na vykonanie zákona môžu vydávať len orgány štátnej správy.

V náleze PL. ÚS 8/2021 Ústavný súd pri všeobecnom vymedzení orgánov štátnej správy staval na právnom základe vyplývajúcom priamo z čl. 122 v spojení s čl. 86 písm. e) Ústavy.

Dôvodil, že „*orgány štátnej správy sa vždy členia na najvyššie, ktoré ústava označuje ako „ústredné“, a ostatné, ktoré sú týmto orgánom podriadené a ktoré sa na niektorých miestach označujú ako „miestne“, a na iné orgány štátnej správy, ktoré sa osobitným prívlastkom neoznačujú*“.⁵²¹ Dodal, že „*iné orgány štátnej správy sú spravidla podriadené niektorému ústrednému orgánu štátnej správy (ministerstvu alebo inému takému orgánu)*“.

⁵¹⁹ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky*. Bratislava: C.H. Beck, 2015, s. 1318.

⁵²⁰ PL. ÚS 8/2021.

⁵²¹ PL. ÚS 8/2021.

Z dikcie zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov, ako aj z teórie správneho práva pritom vyplýva, že ústrednými orgánmi štátnej správy sú len ministerstvá (§ 3 zákona) a ostatné ústredné orgány štátnej správy (§ 21 zákona).

Na tomto príklade vidieť, akým spôsobom je potrebné pristupovať k posúdeniu či určitý orgán je „orgánom verejnej správy“, resp. „orgánom štátnej správy“ na účely správnej súdnej ochrany voči opatreniam, ktorými sa obmedzujú ľudské práva v núdzových situáciách.

3.1.2 Súdna ochrana pred novelou č. 286/2020 Z. z. – problémy a riešenia

Kľúčovým právnym predpisom v oblasti opatrení orgánov štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva⁵²² je zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane zdravia“). Tento zákon prešiel zásadnou novelou, a to novelou č. 286/2020 Z. z.

Pred touto novelou vydával ÚVZ opatrenia, ktorých právna povaha nebola zákonom špecifikovaná. Nebola jasná procedúra ich prijímania, spôsob ich publikácie či forma prameňa práva, v ktorej sú obsiahnuté.

Toho času vydával ÚVZ opatrenia v správnom konaní podľa SSP, v konkrétnej veci voči druhovo určeným účastníkom (napr. už zrušené opatrenie ÚVZ č. OLP/2567/2020 zo dňa 12.3.2020).⁵²³

V súvislosti s reštriktívnymi opatreniami ÚVZ boli na Ústavný súd podané viaceré ústavné sťažnosti. Napríklad v konaní vedenom pod sp. zn. IV. ÚS 459/2020 sťažovateľka namietala porušenie práva na slobodu pohybu a pobytu opatrením ÚVZ č. OLP/3172/2020 zo dňa 17. apríla 2020.

V predmetnom konaní Ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľky pre neprípustnosť odmietol. Odôvodnenie Ústavného súdu sa zakladalo na tom, že opatrenia ÚVZ je potrebné subsumovať pod ust. § 3 ods. 1 písm. c) SSP, čo znamená, že má ísť o správne akty vydané orgánom verejnej správy v administratívnom konaní.⁵²⁴

Najdôležitejšia bola konštatácia Ústavného súdu, podľa ktorej opatrenia ÚVZ sú *„hybridným právnym aktom (s prvkami normatívneho právneho aktu, a individuálneho právneho aktu). Normatívny prvok spočíva najmä vo všeobecne, resp. abstraktne určenom*

⁵²² Zákon o ochrane zdravia, § 1 písm. f).

⁵²³ IV. ÚS 459/2020.

⁵²⁴ SSP, § 3 ods. 1 písm. c).

okruhu adresátov tohto aktu, ktoré je preskúmateľné v konaní o všeobecnej správnej žalobe tretej časti SSP). Individuálny prvok, ktorý je tu dominantný, je určený konkrétnosťou predmetu regulácie, ktorá sa netýka akejkoľvek (genericky určenej) pandemickej situácie, ale konkrétnej pandémie, na ktorú opatrenie reaguje“. Pred novelou č. 286/2020 Z. z. platilo, že opatrenie ÚVZ bolo možné napadnúť všeobecnou správnu žalobou, ústavnú sťažnosť bolo možné podať až proti rozhodnutiu správneho súdu.⁵²⁵

Na jednej strane možno vyzdvihnúť, že Ústavný súd týmto spôsobom etabloval správnu súdnu ochranu voči opatreniam ÚVZ, na druhej strane však v záujme subsidiarity ústavného súdnictva odmietol ústavnú sťažnosť.

Podľa nášho názoru pred novelou č. 286/2020 Z. z. nebola ani všeobecná správna žaloba podľa 3. časti SSP, ani ústavná sťažnosť, ani obidva tieto prostriedky v súhrne účinnými prostriedkami nápravy z pohľadu medzinárodných štandardov, a to z nasledovných dôvodov.

Pokiaľ ide o všeobecnú správnu žalobu, na ktorej podanie sa odvolával aj Ústavný súd vo vyššie spomínanom konaní, právna úprava, ktorá by bola dostatočne jasná a určitá pre jej adresáta v tom, že voči opatreniam ÚVZ možno podať žalobu na správny súd podľa 3. časti SSP, úplne absentovala. Absentovala aj taká právna úprava, ktorá by opatrenia ÚVZ považovala za „správne akty vydané orgánom verejnej správy v administratívnom konaní“ podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP, z ktorého zakotvenia by adresát mohol vyvodit', že správna súdna ochrana je k dispozícii. Adresát právnej normy preto nemal akým spôsobom vydedukovať, že takéto opatrenie, ktorého právna povaha sama o sebe nebola jasná, je možné napadnúť na správnom súde. Preto sa dôvodne domnieval, že do úvahy prichádza len ochrana prostredníctvom ústavného súdnictva.

Azda ako najrafinovanejšie riešenie sa ukazovalo zákonné zakotvenie opatrení ÚVZ ako hybridných správnych aktov, ako samostatnej procesnej kategórie. K tomuto riešeniu náš zákonodarca nepristúpil.

Pristúpilo však k nemu české zákonodarstvo, keď ich legálne definovalo ako „opatrenia všeobecnej povahy“.⁵²⁶ Ak by zákonodarca pristúpil k definovaniu hybridných správnych aktov (opatrení) ÚVZ ako aktov všeobecnej povahy tak, že by zakotvil ich existenciu jednak v SSP ako samostatnej procesnej kategórie a jednak by v zákone o ochrane zdravia expressis verbis vymedzil, že opatrenia ÚVZ treba považovať za akty všeobecnej povahy podľa príslušných opatrení SSP, voči ktorým je prípustná všeobecná správna žaloba, bolo by zrejmé, že

⁵²⁵ IV. ÚS 459/2020.

⁵²⁶ Zákon č. 500/2004 Sb. Správni řád v znění pozdějších předpisů; opatrenia všeobecnej povahy boli do predmetnej právnej úpravy zavedené už s účinnosťou k 01. januáru 2006.

jednotlivec sa má prioritne obrátiť na správny súd. Uvedenému by, isteže, bolo potrebné prispôbiť aj ďalšie procesné ustanovenia. Taká právna úprava by však bola dostatočne jasná, zrozumiteľná a určitá a plynulo by nadväzovala na možnosť subsidiárne sa domáhať ochrany pred Ústavným súdom (tu by bolo zrejme potrebné upraviť ustanovenia čl. 127 Ústavy, prípadne vyplniť medzeru judikatúrou Ústavného súdu).

V súvislosti s tým však v rozhodnutí sp. zn. IV. ÚS 459/2020 Ústavný súd povedal, že existencia hybridného správneho aktu ako aktu aplikácie práva „(...) *nemusi byť všeobecne legálne definovaná ako procesná kategória. Postačuje, ak z normatívne ustanovených, konkrétnych oprávnení pre určitý orgán verejnej správy vo všeobecne záväznom právnom predpise (v rozsahu predmetnej úpravy použitom ako „lex specialis“)* vyplýva práve taká povaha výsledku výkonu jeho právomoci (legálna kompetenčná, teda nie pojmová, resp. statusová definícia)“.⁵²⁷ Takýto prístup, žiaľ, neprispieva k transparentnosti právneho poriadku ani právnej istote adresátov právnej normy.

Sú známe prípady, kedy Ústavný súd rozhodol o odmietnutí ústavnej sťažnosti („štandardne“ z dôvodu subsidiarity) v čase, kedy sa sťažovateľ podľa príslušných procesných lehôt vymedzených SSP už nemohol obrátiť na správny súd.⁵²⁸ Odmietnutie sťažnosti bez možnosti ďalšieho prieskumu správnym súdom znamená vo výsledku absolútne odňatie súdneho prieskumu. Okrem toho treba povedať, že aj z rozhodnutí ESLP možno vyvodiť, že ak pre takéto špecifické prípady, doposiaľ konzistentne judikatúrou Ústavného súdu neriešené, nevyplýva možnosť využitia iného prostriedku nápravy, nemá Ústavný súd sťažnosť odmietnuť, ale podrobiť vec meritórnemu prieskumu.⁵²⁹

Podľa nášho názoru mal v tomto prípade Ústavný súd využiť svoj argumentačný potenciál a vec prejednať. Nie je nám však známe, že by Ústavný súd takto postupoval.⁵³⁰ Ani ústavné súdnictvo, kde podávanie ústavných sťažností jednotlivcami pri ochrane ľudských práv štatisticky dominovalo, preto nebolo účinným prostriedkom nápravy, pretože súdnu ochranu v skutočnosti neposkytlo.

Záverom tejto časti je potrebné konštatovať, že Ústavný súd na posudzovanie vecí skutočne prihliadal skôr formalisticky v čase, kedy nedostatok právnej úpravy ešte mohol zmierniť svojou judikatúrou (kým sa ešte nezakotvili opatrenia ako všeobecne záväzné právne

⁵²⁷ IV. ÚS 459/2020.

⁵²⁸ Odlišné stanovisko sudcu Straku vo veci sp. zn. III. ÚS 386/2020.

⁵²⁹ Rozsudok ESLP vo veci *Kontrová proti Slovensku* zo dňa 31. mája 2007, sťažnosť č. 7510/04.

⁵³⁰ Pozri napr. prípad *Lyžiarsky klub Baba - Pezinok proti Slovensku*, sťažnosť č. 34483/21, aktuálne komunikovaný pred ESLP.

predpisy, kde „preklenúť“ právnu úpravu judikatúrou“ môže byť náročnejšie). Súdna ochrana preto nebola účinná ani v súhrne správnej žaloby a ústavnej sťažnosti.

3.1.3 Súdna ochrana po novele č. 286/2020 Z. z. – problémy a riešenia

Novelou č. 286/2020 Z. z. sa zakotvila forma, v ktorej boli obsiahnuté obmedzujúce opatrenia, ktoré ÚVZ vydával. Podľa § 59b zákona o ochrane zdravia išlo o vyhlášky, ako všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré sa zverejňujú vo Vestníku vlády SR. Táto zákonná formulácia mala pre súdnu ochranu jednotlivcov významné konzekvencie.

Zákonnodarca ňou totiž formálne vylúčil správny súdny prieskum obmedzujúcich opatrení (vo forme vyhlášok), keďže vyhláška je normatívny právny akt, ktorý podľa SSP nemôže byť predmetom správneho súdneho prieskumu.⁵³¹

Formálne došlo aj k nemožnosti napadnúť vyhlášky ÚVZ ústavnou sťažnosťou v konaní podľa čl. 127 Ústavy, keďže jednotlivec sa v SR sťažnosťou nemôže domáhať ochrany priamo proti všeobecne záväznému právnemu predpisu.

Napriek tomu, Ústavný súd napr. v konaní vo veci sp. zn. III. ÚS 291/2021 zo dňa 27.04.2021 odmietol ústavnú sťažnosť s tým, že umožnil súdny prieskum správnym súdom. Svoju argumentačnú líniu postavil na tom, že forma opatrení ÚVZ, teda vyhlášok, je len zastretím v skutočnosti hybridného správneho aktu, ktorý je aj naďalej po obsahovej stránke „priamou aplikáciou práva, a podriadiť sa na účely podania správnej žaloby, rovnako ako pred novelou č. 286/2020, pod ust. § 3 ods. 1 písm. c) SP“^{532, 533}.

⁵³¹ SSP, § 7 ods. 1.

⁵³² III. ÚS 291/2021.

⁵³³ Porovnaj IV. ÚS 270/2021; k možnosti napadnúť vyhlášky ÚVZ súdnou cestou Ústavný súd uviedol: „Zároveň ich, čo je primárne neopomenuteľné, zákonná úprava považuje za všeobecne záväzné právne predpisy, a preto nimi vyvolané právne účinky úpravy môžu okrem zmeny zákona samotným zákonodarcom pominúť len vyhlásením derogačného nálezú ústavného súdu vo vzťahu k § 59b zákona o ochrane zdravia, k čomu aktuálne nedošlo (...) Normatívne ustanovenia právnych predpisov (ako to zodpovedá aj legislatívnej realite) sa nemusia vždy týkať všetkých prípadov rovnakého druhu a neurčitého počtu v najvšeobecnejšom zmysle takej formulácie, aj keď ide o ich bazálnu charakteristiku. Právny predpis, resp. jeho úprava teda môže zahŕňať okrem normatívneho prvku aj prvok individuálny – obsahovo potom ide o hybridný právny akt. Individuálny prvok môže byť viac či menej výrazný, dokonca dominantný, stále však pôjde o právny predpis. Hraničnú líniu prípustnosti integrácie individuálneho prvku do právneho predpisu možno rámcovo (a nie vyčerpávajúco) načrtnúť ako neprekročenie hranice ústavne (a v nadväznosti na to zákonne) upravenej pôsobnosti orgánov verejnej moci, ktorá je výlučne orientovaná na vydávanie individuálnych právnych aktov (napríklad a typicky rozhodovanie súdov podľa čl. 142 ods. 1 v kontexte čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy). Platný a účinný všeobecne záväzný právny predpis (obsahovo) hybridného charakteru vyvoláva ním upravené právne účinky a ústavne generovaná nemožnosť takeého riešenia by pre právny predpis vydaný v právomoci konkrétneho orgánu na jeho vydanie musela (následne) vyplývať z derogačného nálezú ústavného súdu v zmysle čl. 125 ods. 3 ústavy (inak platí prezumpcia súladu právnych predpisov rôznej právnej sily). Vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky sú všeobecne záväznými právnymi predpismi v zmysle čl. 123 ústavy vydávanými na základe špeciálneho delegačného ustanovenia zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, preto je ich preskúmanie v konaní o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ústavy vylúčené. Prieskum právnych predpisov ústavným súdom je exkluzívne vyhradený konaniu podľa čl. 125 ústavy.“

V rovnakej veci Ústavný súd uznal možnosť ústavnou sťažnosťou napadnúť až rozhodnutie správneho súdu po podaní všeobecnej správnej žaloby. Systém súdnej ochrany tak mal byť v princípe rovnaký, ako tomu bolo pred novelou č. 286/2020 Z. z.

Správnu žalobu ani ústavnú sťažnosť, ani obidve tieto prostriedky nápravy v súhrne, nemožno ani po novele podľa nášho názoru považovať za účinné prostriedky nápravy.

Možnosť prieskumu všeobecne záväzného právneho predpisu správnym súdom či priamo ústavným súdom totiž v konaní o ústavnej sťažnosti právna úprava nielenže neumožňovala, ale skôr vylučovala.

Aj keď sa Ústavný súd prístupom, kedy sa snažil umožniť súdny prieskum pravdepodobne snažil aby všeobecný súd v správnom súdnom konaní podal návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov, postup, na ktorý odkazoval, nebol reálne aplikovateľný. Ak by sa sťažovateľ obrátil na správny súd s tým, že k zásahu do jeho práva došlo vyhláškou, ktorá je priamou aplikáciou práva, správny súd by podľa SSP nemal oprávnenie vyhlášku, v ktorej je „obsiahnutý hybridný správny akt“ zrušiť. Správny súd totiž samozrejme podľa SSP nemá oprávnenie rušiť normatívne právne akty bez ohľadu na to či sú priamou aplikáciou práva. Vzhľadom na to by správny súd nemohol vykonať nápravu, čo je jedno z kritérií pre posúdenie účinného prostriedku nápravy podľa ESEP. Preto rovnako ako pred novelou ani po novele neexistoval zákonný podklad, ktorý by umožňoval vykonať nápravu reštriktívnych opatrení v správnom súdnictve. Z uvedeného vyplýva, že by sa týmto spôsobom nemohla založiť ani subsidiárna pôsobnosť Ústavného súdu. Všeobecná správna žaloba voči vyhláškam ÚVZ tak nebola účinným prostriedkom nápravy.

Aj keď je nespochybniteľné, že vyhlášky ÚVZ boli nielen formálnym prameňom práva, ale zároveň jeho priamou aplikáciou (v tomto príspevku neposudzujeme zákonnosť ich formálnej publikácie, čo má priame dôsledky na ich platnosť), osobitne vo vzťahu k ústavným sťažnostiam po novele je potrebné povedať, že Ústavný súd v skutočnosti nemal zákonný podklad na nápravu protiprávnych zásahov zo strany ÚVZ.⁵³⁴

Ďalík vo svojej štúdii⁵³⁵ k tejto problematike navrhol mechanizmus, podľa ktorého *„ústavný súd mal v konaní o ústavnej sťažnosti predbežne posúdiť (ne)ústavnosť právneho predpisu a posúdiť, či samotná existencia právneho predpisu porušuje alebo neporušuje základné práva a slobody sťažovateľa. Výroková časť nálezu by bola deklaračná bez derogácie*

⁵³⁴ Rozdiel medzi existenciou práva a jeho aplikáciou sa v tomto prípade stiera. Z uvedeného vyplýva, že už samotnými vyhláškami dochádzalo k aplikácii práva, resp. k zásahu do práv jednotlivcov, čo napokon potvrdil aj Ústavný súd.

⁵³⁵ ĎALÍK, T.: Kritérium legality (zákonnosti) vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva. In *Justičná revue*, 2022, roč. 74, č. 1, s. 1 - 19. Dostupné na: <https://www.aspi.sk/products/lawText/7/303044/1/2>.

*predpisu, ale s možnosťou nederogáciu kompenzovať finančným zadostúčením. Celkom prirodzene by bol orgán, ktorý právny predpis vydal, nepriamo nútený k tomu, aby neústavný predpis zmenil alebo zrušil“.*⁵³⁶

So zámerom tejto myšlienky (nájsť nástroj na poskytnutie náležitej ochrany) je v zásade možné sa stotožniť, avšak podľa nášho názoru za súčasnej ústavnoprávnej úpravy nie je (ani v relevantnom období nebola) celkom udržateľná. Takémuto preskúmaniu ústavnej sťažnosti totiž *expressis verbis* bráni náš ústavný poriadok. Ak by sa mu Ústavný súd podrobil, konal by v priamom rozpore s ústavnoprávnou doktrínou podľa čl. 127 ods. 2 Ústavy, ktorá taký postup Ústavného súdu nepripúšťa.

Systém ústavnej sťažnosti neumožňoval v čase kedy ÚVZ vydával reštriktívne vyhlášky aby sa jednotlivci domáhali ochrany pred Ústavným súdom v prípade, ak k zásahu do základných práv dochádza priamo právnym predpisom. Táto skutočnosť sa prirodzene prejavila aj v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu. Práve pre takéto prípady preto ústavná sťažnosť podľa nášho názoru nepredstavovala účinný prostriedok nápravy. Je preto možné konštatovať, že ani po novele náš súdny systém nebol účinný a to ani jednotlivými právnymi prostriedkami samostatne či v súhrne ako celku.

Uspokojivejšie riešenie v danej oblasti však priniesla s účinnosťou k 01. januáru 2025 novela Ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z. Novelou sa zavádza koncepcia individuálnej kontroly ústavnosti.

Novela umožňuje aby sťažovateľ, ktorý podá sťažnosť podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy, podal súčasne so sťažnosťou senátu návrh, aby senát podal návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 Ústavy. Senátu však na podklade návrhu sťažovateľa nevzniká povinnosť podať návrh automaticky. Senát má iba povinnosť zaoberať sa týmto návrhom sťažovateľa. Ak však senát návrhu vyhovie, tzn. dospeje k záveru, že návrh sťažovateľa je dôvodný, preruší konanie o sťažnosti podľa čl. 127 Ústavy a podá návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov.⁵³⁷

Zavedenie predmetného inštitútu do ústavného poriadku bolo dlhodobo diskutovanou témou. V súvislosti s núdzovými situáciami by sme však navrhovali, aby sa do textu Ústavy zaviedla pre prípady núdzových situácií obligatórna povinnosť začať konanie o súlade právnych predpisov, ak sťažovateľ v súvislosti s reštriktívnymi opatreniami namieta zásah do svojich práv priamo právnym predpisom. Týmto spôsobom by sa tak *ex nunc* mohla do istej miery vyplniť nežiadúca medzera v ochrane ústavnosti aj počas núdzových situácií.

⁵³⁶ Ibidem.

⁵³⁷ Dôvodová správa k novele č. 422/2020 Z.z., osobitná časť.

Záver

COVID-19 a naň nadväzujúce opatrenia boli skutočnou výzvou, s ktorou sa každá krajina popasovala iným spôsobom. Slovenská republika zvolila prístup, ktorým množstvo závažných reštriktívnych opatrení zverila do rúk ÚVZ.

Ako zásadný problém, v dôsledku ktorého sa naše súdnictvo „otriaslo v základoch“ sa ukázala neefektivita a neúčinnosť súdnej ochrany voči opatreniam ÚVZ. Táto neefektivita mala a priori základ v právnej úprave.

Do novely sa tento problém zakladal najmä na neurčitosti právnej povahy opatrení ÚVZ v zákone o ochrane zdravia, resp. absencie legálneho zakotvenia ich právnej povahy a v nadväznosti na to v SSP, čo malo priamy dopad na celkovú neúčinnosť nie len správnej, ale aj ústavnej súdnej ochrany. O odstránenie týchto nedostatkov sa potom pokúšal Ústavný súd, ktorý však v niektorých prípadoch mohol účel súdnej ochrany povýšiť nad formalizmus práva.

Keďže možno dôvodne predpokladať, že obmedzujúce opatrenia môžu mať v akejkolvek núdzovej situácii hybridný charakter, bolo by vhodné preventívne pristúpiť k riešeniu vzniknutej situácie už teraz a „poistiť“ tak správnu súdnu ochranu jednotlivcov. Ako riešenie sa ukazuje legálne zakotvenie obmedzujúcich opatrení do novej kategórie, ktorá by bola súčasťou SSP, podobne ako v ČR, kde boli zavedené opatrenia všeobecnej povahy. V splnomocňovacom zákone by bol *expressis verbis* zakotvený charakter takých opatrení, „ako opatrení všeobecnej povahy“, s možnosťou domáhať sa súdnej ochrany podľa SSP.

Po novele sa ako najzásadnejší problém po formálnej stránke ukázalo v podstate vylúčenie či už správnej súdnej ochrany, prípadne ústavnej ochrany v konaní podľa čl. 127 Ústavy. Stalo sa tak titulom legálneho zakotvenia vyhlášky ako prameňa práva, v ktorých boli obsiahnuté obmedzujúce opatrenia ÚVZ. Tento negatívny element sa už tradične pokúsila odstrániť judikatúra Ústavného súdu, avšak nie najpriateľnejším spôsobom.

Špecifickosť tejto situácie sa však zakladala na tom, že vyhlášky ako všeobecne záväzné právne predpisy nadobudli zároveň charakter priameho aktu aplikácie práva, ktorým priamo, bez potreby osobitného rozhodnutia dochádzalo k zásahom do základných práv a slobôd.

V tomto smere sa ako vhodné riešenie ukázala zmena inštitútu ústavnej sťažnosti do tej miery, aby umožňoval priamy prieskum všeobecne záväzného právneho predpisu orgánou verejnej moci, ak ním boli priamo porušené základné práva a slobody jednotlivca.

Tento problém parciálne rieši novela Ústavy schválená ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z. tým, že zavádza inštitút individuálnej kontroly ústavnosti. Právna úprava zakotvená touto

novelou však nezaväzuje Ústavný súd k automatickému prieskumu napádaného právneho predpisu, pretože má len fakultatívny charakter.

Medzinárodný štandard súdnej ochrany ľudských práv, ku ktorého rešpektovaniu sa SR zaväzuje v čl. 1 ods. 2 Ústavy, musí byť zachovaný aj počas núdzových situácií. Súdna ochrana by však mala byť interpretovaná viac racionálne a menej formalisticky.

Núdzový stav nám ukázal, na akých oblastiach právnej úpravy je potrebné zapracovať. Problémy neúčinnnej súdnej ochrany sú primárne problémom kvality právnej úpravy. Jej nedostatky je možné preklenúť ústavne konformným výkladom Ústavného súdu, ktorý má možnosť ju do istej miery silou judikatúry dotvoriť k „spokojnosti“, pričom treba mať na pamäti, že sa nemôže iracionálne odkloniť od jej znenia.

Záverom je potrebné konštatovať, že pri konštruovaní právnej úpravy, a to zvlášť obmedzujúceho charakteru, by mal zákonodarca jej znenie v prvom rade prispôbiť možnosti efektívnej súdnej ochrany, až tak možnosti zakotvenia obmedzujúcich opatrení.

Použitá literatúra:

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

Ústavný zákon č. 422/2020 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 422/2020 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky*, 1. vyd. Bratislava: C.H.Beck, 2015.

ĽALÍK, T.: Kritérium legality (zákonnosti) vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva. In *Justičná revue*, 2022, roč. 74, č. 1, s. 1 – 19. Dostupné na: <https://www.aspi.sk/products/lawText/7/303044/1/2>.

Zákon č. 500/2004 Sb. Správni rád v znění pozdějších předpisů.

Všeobecné odporúčanie č. 29/2001.

Stanovisko Benátskej komisie, CDL-AD(2016)010, 13. jún 2016, bod 49. Dostupné na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)010](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)010).

Súhrn stanovísk a správ Benátskej komisie k núdzovému stavu, CDL-PI(2020)003, 16. apríl 2020; dostupné na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)003-e).

Upravená správa o individuálnom prístupe k ústavnej spravodlivosti, stanovisko č. 1004/2020, prijaté Benátskou komisiou dňa 11. decembra 2020.

PL. ÚS 8/2021.

IV. ÚS 459/2020.

III. ÚS 291/2021.

IV. ÚS 270/2021.

Odlišné stanovisko sudcu Straku vo veci sp. zn. III. ÚS 386/2020.

Rozsudok EŠLP vo veci *McFarlane proti Írsku* zo dňa 10. septembra 2010, sťažnosť č. 31333/06.

Rozsudok EŠLP vo veci *El-Masri proti Bývalej Juhoslovanskej republike Macedónsko* zo dňa 13. decembra 2012, sťažnosť č. 39630/09.

Rozsudok EŠLP vo veci *De Tommaso proti Taliansku* zo dňa 23. februára 2017, sťažnosť č. 43395/09.

Rozsudok EŠLP vo veci *De Souza Ribeiro proti Francúzsku* zo dňa 13. decembra 2012, sťažnosť č. 22689/07.

Rozsudok EŠLP vo veci *Čonka proti Belgicku* zo dňa 05. mája 2002, sťažnosť č. 51564/99.

Rozsudok EŠLP vo veci *Kontrová proti Slovensku* zo dňa 31. mája 2007, sťažnosť č. 7510/04. *Lyžiarsky klub Baba - Pezinok proti Slovensku*, sťažnosť č. 34483/21, aktuálne komunikovaný pred EŠLP.

Kontaktné údaje:

JUDr. Diana Horňáková

diana.hornakova@student.upjs.sk

diana.hornakova1@gmail.com

Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, Katedra ústavného práva a správneho práva

Kováčska 26

040 01 Košice

Slovenská republika

Účinky derogačného nálezu ústavného súdu Slovenskej republiky v konaní o súlade právnych predpisov

Abstract:

In the contribution, I critically analyze the legislation and jurisprudence of the Constitutional Court of the Slovak Republic concerning the effects of the derogatory ruling of the Constitutional Court SR. Subsequently, I draw conclusions about the effects of derogatory findings of the Constitutional Court of the Slovak Republic in proceedings on the compliance of legal regulations and justify them.

Abstrakt:

V príspevku kriticky analyzujem právnu úpravu a judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky dotýkajúcu sa témy účinkov derogačného nálezu Ústavného súdu. SR. Následne vyvodzujem závery, aké účinky majú derogačné nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky v konaní o súlade právnych predpisov a odôvodňujem ich.

Keywords:

Derogation finding, effects of the derogation award, compliance with legal regulations

Kľúčové slová:

Derogačný nález, účinky derogačného nálezu, súlad právnych predpisov

Úvod

V súčasnosti v súvislosti s rozhodovacou činnosťou Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj ako „ústavný súd“ alebo „Ústavný súd SR“), je veľmi aktuálna otázka účinkov derogačných náleзов Ústavného súdu SR v konaniach o súlade právnych predpisov. Táto otázka sa javí veľmi aktuálnou z dôvodu rozdielnej rozhodovacej praxe samotného ústavného súdu, a to rozhodovacia prax od prijatia uznesenia PL. ÚS 1/2006, teda od októbra 2006 až do nového zloženia Ústavného súdu SR v roku 2019, kedy v uzneseniach sp. zn. PL. ÚS 24/2020 a PL. ÚS 24/2020-13 zo dňa 21. októbra 2020 sa začala formovať iná judikatúra v tom zmysle, že derogačné nálezy ústavného súdu v konaniach o súlade právnych predpisov majú zásadne účinky *pro futuro* (*ex nunc*), pričom ústavný súd pripúšťa určité výnimky. Základnou tézou príspevku je to, aké sú hmotnoprávne účinky derogačných náleзов ústavného súdu o nesúlade právneho predpisu? Základnou metódou, ktorou postupujem je kritická analýza

rozhodnutí ústavného súdu a právnej úpravy. Nebudem uvádzať celé rozhodnutia ani odlišné stanoviská, lebo tieto odborná verejnosť pozná.

1. Základné východiská pre stanovenie účinkoch rozhodnutí Ústavného súdu SR

Pre stanovenie účinkov derogačného nálezú ústavného súdu sa zameriam a budem vychádzať z princípov na ktorých je postavené koncentrované ústavné súdnictvo, nakoľko takýto typ ústavného súdnictva je v Slovenskej republike, z aktuálnej právnej úpravy, z princípov slovenského konštitucionalizmu, predovšetkým z princípu ochrany základných práv a základných slobôd a princípu ústavnosti.

1.1. Ústavné súdnictvo v Slovenskej republike je špecializované, alebo inak povedané, je koncentrované. To znamená, že je jeden orgán, Ústavný súd SR, ktorý je oprávnený rozhodovať o súlade právnych predpisov. Zo samotného systému koncentrovaného ústavného súdnictva vyplýva aj to, aké rozhodnutia majú účinky v konaní o súlade právnych predpisov.

Vo veciach abstraktnej kontroly ústavnosti, teda vo veciach konania o súlade právnych predpisov **majú rozhodnutia účinky erga omnes,** teda voči všetkým. Nálezy o nesúlade právnych predpisov sú zverejňované v zbierke zákonov⁵³⁸. Dňom vyhlásenia nálezú ústavného súdu v zbierke zákonov, sa stáva nález právoplatným a **všeobecne záväzným**⁵³⁹. Obdobné účinky erga omnes majú aj iné rozhodnutia, ktoré sa zverejňujú v zbierke zákonov, a to rozhodnutia ústavného súdu v konaní o súlade medzinárodných zmlúv, v konaní o súlade predmetu referenda, v konaní o výklad ústavy a ústavných zákonov, v konaní o sťažnosti proti výsledku referenda, v konaní o sťažnosti proti výsledku ľudového hlasovania, v konaní o uvoľnení funkcie prezidenta a v konaní o neplatnosti právnych predpisov⁵⁴⁰. To, že sú všeobecné záväzne vyplýva aj z toho, že sú zverejňované v zbierke zákonov. Napríklad, ak je spor o výklad ústavy medzi prezidentom a národnou radou, tak uznesenie o výklade ústavy bude záväzne aj pre všetkých prezidentov do budúcnosti a pre národnú radu, aj keď bude už iné zloženie národnej rady, alebo bude iná osoba zastávať úrad prezidenta Slovenskej republiky. Obdobne, ak raz ústavný súd rozhodne, že predmet referenda nie je v súlade s ústavou, tak takáto otázka už nemôže byť predmetom referenda nikdy, pokiaľ nedôjde k zmene ústavy, je to res judicata. Preto, ak takáto otázka, o ktorej ústavný súd už raz rozhodol, že nie je v súlade s ústavou, by opätovne prišla prezidentovi, už by nemohol predložiť ani návrh na ústavný súd,

⁵³⁸ Pozri §68 ods. 2 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde SR (ďalej len zákon o Ústavnom súde SR). Obdobne tomu bolo aj podľa predchádzajúcej právnej úpravy §41 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších zmien a doplnení.

⁵³⁹ §90 ods. 3 zákona o Ústavnom súde SR.

⁵⁴⁰ Pozri §68 ods. 2 zákona o Ústavnom súde SR.

ale by mal odmietnuť takúto otázku a ohľadne takého predmetu referendum nevyhlásiť. Ak by vyhlásil referendum o takejto otázke, tak by sme to mohli kvalifikovať ako úmyselné porušenie ústavy podľa čl. 107 Ústavy SR.

Vo veciach individuálnych sťažnosti majú rozhodnutia Ústavného súdu SR účinky inter partes. Sú nimi viazané iba strany v konaní pred Ústavným súdom SR. Takéto rozhodnutia sa nezverejňujú v zbierke zákonov a sú záväzné iba pre strany v konaní pred ústavným súdom. V obdobných konaniach všeobecné súdy aj ústavný súd by mali rešpektovať právny názor ústavného súdu vyjadrený v rozhodnutí. Rešpektovanie právneho názoru ústavného súdu v iných konaniach vyplýva priamo zo zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „Civilný sporový poriadok“), ktorý hovorí o tom, že súdy musia rozhodovať v súlade s rozhodovacou praxou najvyšších súdnych autorít⁵⁴¹. Od rozhodovacej praxe najvyšších súdnych autorít je možné odchyliť sa, ale je to nutné podrobne odôvodniť. Aj ústavný súd, teda iný senát ústavného súdu, ak sa chce odchyliť od právneho názoru iného senátu vysloveného v obdobnej veci, tak musí požiadať o zjednocujúce stanovisko plénum ústavného súdu, ktorým je následne senát viazaný⁵⁴². Takýmto stanoviskom pléna sú viazané všetky senáty, ak budú riešiť rovnakú právnu otázku, až pokiaľ nedôjde k zmene zjednocujúceho stanoviska.

1.2. Pri skúmaní hmotnoprávnych účinkoch derogačného nálezu, musíme vychádzať aj z aktuálnej právnej úpravy. Základným prameňom je Ústava SR č. 460/1992 Zb. (ďalej len Ústava SR“) Podľa čl. 125 ods. (3) Ústavy SR **„Ak ústavný súd svojim rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. b) a c), aj s inými zákonmi, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. d), aj s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia. ods. 6 Rozhodnutie ústavného súdu vydané podľa odsekov 1, 2 a 5 sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.“**

⁵⁴¹ Pozri čl. IV ods. 2 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok.

⁵⁴² Pozri §13 zákona o Ústavnom súde SR.

Ďalším prameňom je zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky, ktorý uvádza v § 91 ods. (1) *Právny predpis, jeho časť alebo jeho ustanovenie, ktorých nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily ústavný súd vyslovil, strácajú účinnosť dňom vyhlásenia nálezu ústavného súdu v zbierke zákonov.*

§ 92 *Dňom vyhlásenia nálezu ústavného súdu, ktorým ústavný súd vyslovil nesúlad právneho predpisu, jeho časti alebo jeho ustanovenia s právnym predpisom vyššej právnej sily, v zbierke zákonov strácajú účinnosť aj príslušné vykonávacie právne predpisy vydané na vykonanie tohto právneho predpisu, jeho časti alebo jeho ustanovenia.*

§ 93 Ods. (1) *Ak súd v trestnom konaní vydal rozsudok na základe právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ktorý neskôr stratil účinnosť podľa čl. 125 ods. 3 ústavy, a tento rozsudok nadobudol právoplatnosť, ale nebol vykonaný, strata účinnosti takého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého ustanovenia je dôvodom na obnovu konania podľa Trestného poriadku, ak ústavný súd nerozhodne inak.*

Ods. (2) *Ostatné právoplatné rozhodnutia vydané v civilnom súdnom konaní alebo správnom súdnom konaní na základe právneho predpisu, ktorý celkom, sčasti alebo v niektorom ustanovení stratil účinnosť, zostávajú nedotknuté; povinnosti uložené takýmito rozhodnutiami nemožno nútene vymáhať.*

1.3. Právnym základom sú aj základné práva a slobody, teda aj **základné princípy slovenského konštitucionalizmu, a to princíp ochrany základných práv slobôd**. Ak právny predpis porušuje základné práva a slobody, teda je v rozpore s ktorýmkoľvek ustanovením počnúc čl. 14 a končiac článkom 50, tak taká právna norma je porušením základného ústavného princípu ochrany základných ľudských práv a slobôd, porušením princípu ústavnosti.

Základom ochrany ľudských práv je ľudská dôstojnosť. Podľa Kanta, každý človek má ľudskú dôstojnosť, lebo má **rozum**, vie uvažovať, má **slobodnú vôľu**, vie sa slobodne rozhodovať a má **svedomie**, teda vie rozlišovať čo je dobré a čo je zlé. Kresťanský filozof Tomáš Akvinský hovorí o ľudskej dôstojnosti aj preto, lebo človek bol stvorený na Boží obraz.

Ľudskou dôstojnosťou sa zaoberám preto, lebo pri rozhodovaní o súlade právnych predpisov, teda či právny predpis porušuje základné práva a slobody alebo nie, aj z pohľadu, aké účinky má nález o neústavnosti právneho predpisu musíme vždy mať na pamäti ľudskú dôstojnosť, ľudskú bytosť, ktorá je jedinečná a vo svojej podstate nenahraditeľná a neopakovateľná. Právny predpis sa nestal neústavným dňom vyhlásenia nálezu, ale neústavný bol od počiatku, teda od počiatku boli takýmto právnym predpisom porušované základne práva a slobody, od počiatku takýto právny predpis zasahoval do ľudskej dôstojnosti.

2. Analýza právnej úpravy a rozhodnutí ústavného súdu

Podľa ústavy aj podľa zákona **právny predpis stráca účinnosť** dňom vyhlásenia, inými slovami dňom zverejnenia v zbierke zákonov. Hneď vzniká otázka, **strata účinnosti sa vzťahuje iba do budúcnosti, alebo sa vzťahuje aj do minulosti**, teda ku dňu, kedy právny predpis nadobudol účinnosť? Teda **je možné aplikovať neústavný právny predpis na právne vzťahy, ktoré vznikli pred vyhlásením nálezu** o neústavnosti?

2.1. Odpovede, ktoré na tieto otázky Čo k tejto téme hovorí Ústavný súd SR? Uvádza, že „**hmotnoprávne účinky nálezů Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 38/03-89 zo 17. mája 2004 o nesúlade § 38 ods. 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 273/1994 Z. z. o zdravotnom poistení, financovaní zdravotného poistenia, o zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne a o zriaďovaní rezortných, odvetvových, podnikových a občianskych zdravotných poisťovní 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 Slovenskej republiky uverejneného v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pred právoplatným skončením konania pred všeobecným súdom (15. júla 2004), v ktorom sa má aplikovať § 38 ods. 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 273/1994 Z. z. o zdravotnom poistení, financovaní zdravotného poistenia, o zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne a o zriaďovaní rezortných, odvetvových, podnikových a občianskych zdravotných poisťovní v znení zákona č. 138/2003 Z. z., **nastávajú pre všetkých účastníkov tohto konania ex tunc.**“ PLz. ÚS 1/2006.**

„*Právne účinky derogačného nálezů ústavného súdu v konaní podľa čl. 125 ods. 1 ústavy sú orientované (v zásade) pro futuro (ex nunc).* Vyplyva to zo systematickej súvislosti čl. 125 ods. 3 a 6 ústavy a nadväzujúceho § 91 ods. 1 zákona o ústavnom súde.“ PL. ÚS 24/2020. **V súčasnosti väčšina pléna** nového zloženia ústavného súdu od roku 2019 zastáva tento názor, že **právne účinky derogačného nálezů ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov sú orientované pro futuro (ex nunc).** Je to uvedené v rozhodnutiach vo veci PL. ÚS 9/2018, PL. ÚS 19/2017, PL. ÚS 5/2021; PL. ÚS 16/2021.

Z uvedeného vyplýva, že aj rozhodovacia prax pléna ústavného súdu nie je jednotná, žiaľ, ústavný súd v neskorších rozhodnutiach ani nevysvetlil prečo sa odchýlil od právneho názoru vyjadreného v predchádzajúcich rozhodnutiach.

Názor, že účinky derogačného nálezů ústavného súdu v konaní podľa čl. 125 ods. 1 ústavy sú orientované (v zásade) pro futuro (ex nunc), má vážne následky a to právne aj praktické. Je tento právny názor ústavne konformný a v súlade s čl. 124 Ústavy?

2.2. Ústavný súd účinky *ex nunc* vyvodzuje zo znenia zákona a ústavy, a to konkrétne s čl. 125 ods. 3 a 6 ústavy a nadväzujúceho § 91 ods. 1 zákona o ústavnom súde. Podľa môjho

názoru, z uvedených ustanovení nie je možné vyvodiť, že účinky derogačného nálezu ústavného súdu majú účinky *ex nunc*. Znenie je jednoznačné, **ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť**. Automatická strata účinnosti je logickým následkom vyhlásenia rozhodnutia. Bolo by nelogické a nezmyselné, ak by zákonodarcia napísal do ústavy alebo zákona, že právny predpis stráca účinnosť od počiatku. Zákon predsa účinným bol a je, to znamená, že môže iba stratiť účinnosť, a túto účinnosť môže stratiť až dňom vyhlásenia rozhodnutia, je to prvý možný deň, je to faktická strata účinnosti. To, že stratí účinnosť dňom vyhlásenia, ale neznamená, že právne vzťahy, ktoré vznikli na základe neústavného právneho predpisu, sa musia podľa tohto neústavného právneho predpisu ďalej posudzovať, teda že neústavný právny predpis musí byť aplikovaný na právne vzťahy, ktoré vznikli za jeho účinnosti. Jedná vec je faktická strata účinnosti ale druhá vec je aké účinky má strata účinnosti z dôvodu neústavnosti právneho predpisu. Predsa je iné keď stratí právny predpis účinnosť z dôvodu novelizácie a iné keď stratí účinnosť z dôvodu neústavnosti. Neústavný bol právny predpis totiž od počiatku, nie od straty účinnosti, teda odo dňa zverejnenia v zbierke zákonov.

V tejto súvislosti chcem poukázať na čl.144 ods. 1 a 2 Ústavy:

(1) Sudcovia sú pri výkone svojej funkcie nezávislí a pri rozhodovaní sú viazaní ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 a zákonom.

(2) Ak sa súd domnieva, že iný všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka prejednávanej 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. Právny názor ústavného súdu obsiahnutý v rozhodnutí je pre súd záväzný.

Po prvý ústavodarcia stanovil súdu hierarchiu právnych noriem, podľa ktorých súd postupuje. Na prvom mieste je ústava. Sudca je viazaný ústavou, sudca je povinný podávať ústavne konformný výklad zákona.

„Ústavné práva nie sú len obranné práva proti štátu, ale zakotvujú objektívny poriadok hodnôt, ktorý sa týka všetkých právnych odvetví (verejného a súkromného práva). Každé ustanovenie súkromného práva musí byť v súlade s týmto systémom hodnôt **a každé jedno ustanovenie musí byť vykladané v súlade s jeho duchom**. Všeobecné súdy síce aplikujú a vykládajú súkromné právo, ale jeho výklad musí byť v súlade s ústavou.“ Spolkový ústavný súd, BVerfGE 7, 198 (Lüth):

„Výklad každej právnej normy (právneho predpisu) musí byť konformný s ústavou ako základným zákonom štátu s najvyššou právnou silou. V prípade, že vec pripúšťa rôzny výklad, orgán aplikujúci právo je v konkrétnej veci povinný uprednostniť ústavne konformný výklad.“ III. ÚS 375/2015

„Interpretácia zákona nemôže popierať účel a zmysel právnej úpravy a vo svojich dôsledkoch reštriktívne zasahovať do základných práv a slobôd, ktorých rešpektovanie je súčasťou základných princípov právneho štátu.“ II. ÚS 142/2015

Ak ústavný súd derogačným nálezom vysloví nesúlad zákona s ústavou, tak sudca, pri svojom rozhodovaní je viazaný ústavou a je viazaný aj derogačným nálezom ústavného súdu, ktorý je všeobecne záväzný. Preto sudca musí použiť ústavne konformný výklad, ak použije ústavne-konformný výklad, tak nemôže aplikovať neústavný právny predpis alebo neústavnú právnu normu.

Ďalej je potrebné poukázať na to, že ústavodarca dal priamo všeobecnému súdu právo, podať návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov, ak sa súd domnieva, že iný všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka prejednávanej veci, odporuje ústave, ústavnému zákonu, medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 alebo zákonu. Inými slovami, ak sudca dospeje k záveru, že právny predpis, ktorý sa týka prejednávanej veci, a to tak hmotnoprávny predpis ako aj procesnoprávny predpis, nevie vyložiť ústavne konformne, tak sa má obrátiť na ústavný súd s návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov. Ak ústavodarca priamo v ústave dal právo súdu podať návrh na ústavný súd, ak právny predpis, ktorý sa týka prejednávanej veci odporuje ústave, **tak priamo ústavodarca týmto stanovuje, že účinky derogačného nálezu sú od počiatku právneho predpisu**, lebo inak by to právo súdu nedal. Lebo ak ústavný súd vysloví nesúlad, tak všeobecný súd je takýmto rozhodnutím viazaný, a je to jedno či išlo nesúlad hmotnoprávnych predpisov alebo procesnoprávnych predpisov. Právny predpis od počiatku nebol v súlade s ústavou, nestal sa ním až rozhodnutím ústavného súdu. **V tomto prípade ústavodarca dáva princíp ústavnosti na prvé miesto.**

Ústavodarca neuvádza, že by to právo sudca mal len vtedy, ak dospeje k záveru, že procesné normy nie sú v súlade s ústavou, ale hovorí, že ak dospeje k záveru, že **právny predpis, ktorý sa týka prejednávanej veci odporuje ústave**. Takýmto predpisom, ktorý sa týka prejednávanej veci je hmotnoprávny aj procesnoprávny predpis.

Nakoniec to umocnil ústavodarca aj tým, že toto právo dal aj senátu ústavného súdu, Podľa čl. 127 ods. 5 Ústavy platí nasledovné: „*Spolu so sťažnosťou podľa odseku 1 možno podať návrh, aby senát ústavného súdu podal návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1, že*

všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka podanej sťažnosti, odporuje ústave, ústavnému zákonu, medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 alebo zákonu. Ak senát ústavného súdu dospeje k záveru, že tento návrh je dôvodný, konanie o sťažnosti preruší a podá návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1. Právny názor ústavného súdu obsiahnutý v rozhodnutí je pre senát ústavného súdu záväzný.“

Od 01.01.2025 právo podať návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov bude mať aj senát ústavného súdu, ak dospeje k záveru, že návrh je dôvodný, teda že *všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka podanej sťažnosti, odporuje ústave, ústavnému zákonu, medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 alebo zákonu*. Ak by účinky derogačného nálezu ústavného súdu o súlade právnych predpisov mali platiť iba do budúcnosti, tak ústavodarca by takéto oprávnenie nedal senátu ústavného súdu ani všeobecnému súdu. Dávam do pozornosti, že na ústavnom súde je už vec právoplatne skončená, teda rozhodnutia sú právoplatné a vykonateľné. Z uvedeného jednoznačne vyplýva, že ústavodarca dáva na prvé miesto ústavnosť.

Ak všeobecný súd podáva výklad zákona, ktorý musí byť v súlade s ústavou, teda výklad ústavnekonformný, avšak takýto výklad podať nedokáže, tak rešpektujúc ústavu a princíp ústavnosti, **musí podať** návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov. Od 01.01.2025 bude mať túto povinnosť aj senát ústavného súdu. Na tomto mieste chcem zdôrazniť, že je to povinnosť súdu podať takýto návrh, ak je to ho názoru, že právny predpis nie je v súlade s ústavou, lebo na prvom mieste je vždy princíp ústavnosti.

2.3. Ústavný súd účinky *ex nunc* vyvodzuje zo znenia zákona a to z citovaného ust. § 93 ods. 1, podľa ktoré platí, že: „Ak súd v trestnom konaní vydal rozsudok na základe právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ktorý neskôr stratil účinnosť podľa čl. 125 ods. 3 ústavy, a tento rozsudok nadobudol právoplatnosť, ale nebol vykonaný, strata účinnosti takého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého ustanovenia je dôvodom na obnovu konania podľa Trestného poriadku, ak ústavný súd nerozhodne inak.

Ods. 2 Ostatné právoplatné rozhodnutia vydané v civilnom súdnom konaní alebo správnom súdnom konaní na základe právneho predpisu, ktorý celkom, sčasti alebo v niektorom ustanovení stratil účinnosť, zostávajú nedotknuté; povinnosti uložené takýmito rozhodnutiami nemožno nútene vymáhať.

Ústavný súd v jednom z rozhodnutí uviedol „Prípadný dopad derogačného nálezu na už právne posúdené skutkové stavy sa koncentruje v § 93, ktorý v odseku 1 rieši oblasť právoplatných rozhodnutí vydaných v trestnom konaní a v odseku 2 sa zameriava na iné (netrestné) právoplatné rozhodnutia. Realizačný dopad derogačného nálezu je preto výslovné

regulovaný v prípadoch vyznačujúcich sa predchádzajúcim autoritatívnym posúdením skutkových stavov, ktoré nastali a boli uzavreté pred vyhlásením nálezu ústavného súdu. Pravidlá normované v § 93 zákona o ústavnom súde nemožno analogicky (teda bez explicitného právneho základu) aplikovať aj na skutkové situácie v minulosti uzavreté, ktoré tvorili základ pre vznik, zmenu alebo zánik subjektívnych práv, avšak neboli predmetom mocenského právneho posúdenia (rozhodovania).“ PL. ÚS 6/2021.

Je potrebné poukázať na to, že práve z ust. § 93 zákona č. 314/2018 Z. z. **vyplýva, že účinky derogačného nálezu ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov majú účinky od počiatku.** Ak by účinky boli iba do budúcnosti, tak by nebol možný návrh na obnovu konania v trestných veciach a v civilnom konaní by právoplatné rozhodnutie muselo byť vykonateľné.

Predstavme si teda situáciu, mali by sme právoplatné rozhodnutie súdu, ktoré bolo vydané na základe právneho predpisu, ktorý nebol v súlade s ústavou, teda ústavný súd rozhodol po tom, čo rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť. **V takom prípade by podľa ust. § 93 bolo rozhodnutie nevykonateľné.** A medzi inými subjektami v skutkovo a právne rovnakej veci by iba prebiehalo konanie, kde základom by bol právny predpis, ktorý by bol predmetom konania o súlade právnych predpisov a všeobecný súd by vo veci samej nestihol rozhodnúť predtým, ako ústavný súd by derogačným nálezom rozhodol o nesúlade právneho predpisu. Podľa právneho názoru ústavného súdu vyjadreného v rozhodnutí vo veci PL. ÚS. 6/2021 prvé právoplatné rozhodnutie by nebolo vykonateľné, ale v druhej veci by súd bol byť vždy viazaný právnym predpisom, ktorý odporuje ústave, mal by na základe neho rozhodnúť a takéto rozhodnutie by bolo riadne vykonateľné. Takéto konštrukcia je v rozpore s princípom ústavnosti, v rozpore s princípom ochrany ľudských práv a slobôd, v rozpore s princípom práva na spravodlivý súdny proces.

Ak zákonodarca dal možnosť obnovy konania v trestných veciach, tak účinky derogačného nálezu musia byť od počiatku. Ak zákonodarca zakotvil, že právoplatné a vykonateľné rozhodnutie už nie je možné exekučne vykonať, tak zakotvil, že účinky derogačného nálezu sú od počiatku. Aký prospech možno očakávať z rozhodnutia, ktoré nemožno exekučne vykonať? Čo možno očakávať z rozhodnutia, z ktorého vyplýva, že mi má niekto zaplatiť sumu vo výške 1000,- €, ak neviem exekučne vymáhať túto „pohľadávku“. Ak by boli účinky rozhodnutia iba do budúcnosti, tak by nebola možnosť obnovy konania a rozhodnutia by museli byť exekučne vymáhateľné.

2.4. V texte som nie náhodou spomínal ľudskú dôstojnosť. Zo samotnej podstaty ľudskej dôstojnosti vyplýva, že ak bol konštatovaný rozpor právneho so základnými právami

a slobodami, tak ten rozpor nenastal až derogačným nálezom, derogačný nálež iba konštatuje rozpor, rozpor bol od počiatku, teda od platnosti a účinnosti právneho predpisu. Ľudská dôstojnosť nebola pošliapaná a znevážená od rozhodnutia ústavného súdu, ale bola znevažovaná počas celej doby účinnosti právneho predpisu.

2.5. Ak štátnym orgánom niečo nevyhovuje, tak hľadajú výnimky a veci komplikujú, tak je to aj s rozhodnutiami súdov. **Pravda a spravodlivosť je jednoduchá, ak chceme obísť pravdu, tak hľadáme výnimky a veci sa začínajú komplikovať, a aj rozhodnutia súdov prestávajú byť zrozumiteľné.** Ústavný súd, aby si odôvodnil svoj názor, že účinky derivatívneho nálezu sú v zásade ex nunc, tak prišiel s princípom právnej istoty a vyvažovaním princípu ústavnosti a princípu právnej istoty. K tomu je ale potrebné uviesť, že nemožno hovoriť o princípe právnej istoty, ak rozhodnutie bolo vydané na základe právneho predpisu, ktorý je v rozpore s ústavou, v rozpore s ľudskou dôstojnosť, preto aj zákonodarca prijal citované ustanovenie § 93 zákona o ústavnom súde. Princíp právnej istoty znamená aj to, že právna úprava bude v súlade s ústavou, ak zákon nie je v súlade s ústavou, tak to je taktiež porušenie princípu právnej istoty. Nemôžem zakladať princíp právnej istoty na neústavnej právnej norme, v opačnom prípade zákonodarca by mohol zneužívať svoje postavenie, kde úmyselne by prijímal neústavne zákony s cieľom poškodiť niektoré subjekty a zvýhodniť svoj záujem.

Aj keď ústavný súd je ústavný orgán - „štátny orgán“, nie je na to, aby chránil záujmy štátu, ale je tu na to, aby chránil ústavnosť, tak ako to vyplýva z čl. 124 ústavy, aby chránil základné práva a slobody.

Záver

Ako to vyplýva z vykonanej kritickej analýzy, účinky derogačného nálezu ústavného súdu o nesúlade právnych predpisov sú od počiatku. Právny predpis sa nestal neústavným dňom vyhlásenia nálezu, ale neústavným bol od počiatku. Rozhodnutie ústavného súdu je iba deklaratórne a nie konštitutívne.

To, že účinky derogačného nálezu ústavného súdu o nesúlade právnych predpisov sú od počiatku vyplýva z ústavy a zákona. Z ústavy to vyplýva z čl. 144, kde ústavodarca dal právo ale aj povinnosť súdom podať návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov, ak ***sa súd domnieva, že iný všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka prejednávanej veci, odporuje ústave, ústavnému zákonu.*** Povinnosť podať takýto návrh vyplýva z toho, že ústavodarca hovorí, že súd „podá“ návrh, nehovorí, že môže podať návrh. Podobne aj čl. 127 ods. 5 ústavy hovorí o tom, že senát ústavného súdu podá

návrh ak dospeje k záveru, že je dôvodný, to znamená ak dospeje k záveru, že právny predpis nie je v súlade s ústavou.

Aj z §93 zákon č. 314/2018 Z. z. vyplýva, že účinky derogačného nálezu sú od počiatku, lebo v trestnom konaní je to dôvod na obnovu konania a v civilnom konaní nie je možné vykonať rozhodnutie, ktoré bolo vydané na základe právneho predpisu, ktorý neskôr stratil účinnosť podľa čl. 125 ods. 3 ústavy.

XII. ÚSTAVNÉ DNI

Súdna a iná právna ochrana politických práv

Vydavateľ: Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky

Rok vydania: 2024

Náklad: 200

Rozsah strán: 288

Rozsah: 21,57 AH

Vydanie: prvé

Tlač: EQUILIBRIA, s. r. o.

Účelová publikácia, nepredajná.

ISSN 2454-003X

ISBN 978-80-89918-07-2



ISBN 978-80-89918-07-2

