



ÚSTAVNÉ DNI

ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY AKO NORMATÍVNY
ZÁKLAD DEMOKRATICKÉHO A PRÁVNEHO ŠTÁTU
(30. ROKOV ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY)
– XI. ÚSTAVNÉ DNI

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

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Právnická fakulta



ÚSTAVNÉ DNI

Ústava Slovenskej republiky ako normatívny základ demokratického a právneho štátu
(30. rokov Ústavy Slovenskej republiky)
XI. ústavné dni

Košice 28. a 29. september 2022

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

Košice 2022

OROSZ, L. – GRABOWSKA, S. – MAJERČÁK, T. (eds.): *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. 378

Medzinárodný vedecký výbor

JUDr. Ivan Fiačan, PhD.

prof. JUDr. Ivan Halász

JUDr. Pavel Rychetský, dr. h. c

prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

doc. JUDr. Miroslav Štrkolec, CSc.

prof. JUDr. Karel Klíma, CSc.

prof. JUDr. Alexander Brostl, CSc.

prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki

doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.

Recenzenti:

doc. JUDr. Marián GIBA, CSc.,

Katedra ústavného práva Právnickej fakulty UK v Bratislave

prof. Ucz.dr. hab. Konrad Walczuk, PhD.

Katedra štátnych a právnych vied

Fakulta práva a správy, Univerzita vojnových štúdií, Varšava, Poľsko

Zborník vznikol v rámci riešenia grantového projektu VEGA č. 1/039/20 „**Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky (právo-politologická analýza – hodnotenie – perspektívy)**“

© 2022 Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

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

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

ISSN 2454-003X

ISBN 978-80-574-0141-4

OBSAH

Úvod	6
Právne a politické predpoklady tvorby Ústavy Slovenskej republiky doc. JUDr. Ľubomír Fogaš CSc.	8
K výkonu zákonodarnej moci prostredníctvom referenda v Slovenskej republike JUDr. Ivan Fiačan, PhD.	19
Vliv judikatury Ústavního soudu České republiky na rozhodovací praxi obecných soudů prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, PhD., Dcs.	27
The chilling effect - a real or imaginary problem for the judiciary. Constitutional-legal analysis of the views of the CJEU, ECHR and Venice Commission prof. Dr. Hab. Justyn Piskorski	42
Záruky právneho štátu v 21. storočí doc. JUDr. Ondrej Laciak, PhD.	55
Premietne sa akceptácia medzinárodných dohovorov Európskym súdom pre ľudské práva do rozhodnutí Ústavného súdu SR? prof. JUDr. Ján Svák, DrSc.	62
Európske a slovenské štandardy ochrany ľudských práv - súlad alebo konflikt v právno- aplikačnej praxi JUDr. Miroslava Bálintová	86
Ústavnost nových demokracií po troch dekádach a jejich možný prínos klasické ústavnosti) prof. et Doc. (mult.) JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab.	100
Základný zákon Maďarska a hlavné trendy jeho zmien po roku 2011 prof. Dr. Ivan Halász	117
Ústavodarné aktivity a ich vplyv na autoritu Ústavy Slovenskej republiky. Kritická reflexia. prof. JUDr. Ladislav Orosz, Csc.	130
Relevantnosť a novelizácia ústavy JUDr. Eduard Barány, DrSc.	142
Funkcie ústavy v premenách času doc. JUDr. Boris Balog, PhD. – doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.....	148
Identita Ústavy SR vo svetle ústavných zmien doc. JUDr. Alena Krunková, CSc.	163
Ústava Slovenskej republiky v osídľach populizmu v období rokov 1992 – 2020 Mgr. Ján Ruman, PhD.	172
Test propocionality a ústavný súd: vzostupy a pády doc. JUDr. Tomáš Lalík, PhD.	198
Hmotné právo, tieň procesných noriem, a ústavný súd JUDr. Peter Straka – JUDr. Vladimír Volčko, PhD.....	229

Zamyslenie sa nad finančnými a daňovými aspektmi vybraných článkov prof. JUDr. Vladimír Babčák, CSc.	245
Dvojaký život článku 15 (1) Ústavy (aj vo svetle Dobbs V. Jackson Women's Health Organisation) Mgr. Lucia Berdisová, PhD.....	271
Preskúvanie hybridných správnych aktov prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD., - Mgr. Radka Moncol'ová	284
Postavenie prezidenta ako hlavy štátu v systéme del'by moci a súčasné problémy na príklade prezidenta Slovenskej republiky Dr. Grzegorz Chmielewski	293
Je zákonná finančná náhrada pri vyvlastnení majetku skutočne serióznym aj spravodlivým vyjadrením i naplnením jej ústavných podmienok? doc. JUDr. Tibor Seman, PhD.....	307
Ochrana vlastníckeho práva. Skúsenosti a úskalia interpretačnej a aplikačnej praxe JUDr. JCLic. Tomáš Majerčák, PhD.....	330
Imunita ústavných činiteľov z pohľadu jej účelu a požiadavky rovnosti pred zákonom JUDr. Štefan Kseňák, PhD.....	344
Ústavné iniciatívy smerujúce k zmenám a doplnkom II. hlavy Ústavy Slovenskej republiky (historicko-právna analýza 1992 -2022) Mgr. Zuzana Olexová.....	355
Novelizácia ústavného zákona č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu a výnimočného stavu z roku 2020 JUDr. PhDr. Peter Jurišta	361

Úvod

Medzinárodná vedecká konferencia „Ústavné dni“, organizovaná Ústavným súdom Slovenskej republiky a Právnickou fakultou Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach, vstúpila v roku 2022 do druhej desaťročnice svojej existencie a pritom, po dvoch pandemických on-line organizovaných ročníkoch, všetkých jej účastníkov nepochybne potešila skutočnosť, že sa uskutočnila opätovne v štandardnej (prezenčnej) forme. Organizátorov teší rastúci záujem zástupcov právno-teoretického frontu, ako aj predstaviteľov právnej praxe o toto vedecké podujatie, ako aj jeho solídne vedecké renomé, čo zakladá pre nich pocit zodpovednosti a záväzok pokračovať so zvýšeným entuziazmom v jeho organizovaní aj v ďalších rokoch.

Tohtoročný XI. ročník ústavných dní sa celkom prirodzene, tak ako množstvo iných vedeckých podujatí organizovaných v roku 2002, niesol v znamení 30-tych narodenín Ústavy Slovenskej republiky, čo sa premietlo jednak do jeho podtitulu, ako aj viacerých príspevkov, ktoré na tomto vedeckom podujatí odznali. Aj preto je na úvod zborníka z XI. Ústavných príspevkov zaradený príspevok Ľubomíra Fogaša, v ktorom sa jeho autor s odstupom času vracia svojimi autentickými myšlienkami do času, keď sa tvoril a aj zrodil pôvodný text slovenskej ústavy, na ktorého finálnej podobe sa významnou mierou podieľal. Retrospektívny pohľad na Ústavu Slovenskej republiky, jej vývoj, zmeny a premeny, ako aj jej spoločenské pôsobenie v uplynulých troch decétniách ponúka aj viacero ďalších príspevkov zaradených do tohto zborníka (napr. príspevky predsedu Najvyššieho súdu Jána Šikutu, ako aj predstaviteľov domácej právnej teórie Borisa Baloga, Lívie Trellovej, Aleny Krunkovej, Vladimíra Babčáka, alebo zamyslenie Lucie Berdisovej nad dvojakým životom čl. 15 ods. 1 slovenskej ústavy, či príspevok autora tohto „úvodníka“). Zaujímavé čítanie ponúka tradične teoreticky ladený príspevok emeritného sudcu (podpredsedu) Ústavného súdu Eduarda Bárányu, venovaný možným prístupom k premenám a zmenám ústavného textu, ako aj príspevok Ondreja Laciaka, akademika a podpredsedu Slovenskej advokátskej komory.

V zásade v každom z doposiaľ vydaných zborníkov z ústavných dní možno nájsť celý rad príspevkov, ktoré sú venované aktuálnym problémom rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky. Toto konštatovanie do bodky potvrdzuje aj zborník z ich XI. ročníka, v ktorom čitatelia nájdu, okrem iných príspevkov predsedu slovenského súdu Ivana Fiačana, venovaný vývoju judikatórnych náhľadov na inštitút referenda a to aj kontextoch v čase konania konferencie aktuálne pripravovaného rozhodnutia o návrhu prezidentky, v ktorom vyjadrila ústavné pochybnosti o prvej z dvoch referendových otázok, ktoré sa mali

stať predmetom referenda na základe petičnej iniciatívy vyvolanej jednou z najsilnejších opozičných politických strán. Aktuálnym otázkam a perspektívam rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky je venovaný aj podnetný príspevok Jána Sváka vo sfére ochrany ľudských práv, či príspevky Tomáša Lalíka (k testu proporcionality), dvojice autorov, tvorenej sudcom Ústavného súdu Petrom Strakom a jeho poradcom Vladimírom Volčkom, v ktorom kritizujú preferovanie procesných noriem nad hmotnoprávnymi v minulej i aktuálnej judikatúre ústavného súdu, alebo zástupkyne Slovenskej republiky pred ESLP Miroslavy Bálintovej.

Medzi účastníkmi ústavných dní už tradične figurujú aj funkcionári a sudcovia zahraničných ústavných súdov a významní predstavitelia zahraničnej ústavnej teórie, vďaka čomu nadobúdajú ústavné dni nadnárodný rozmer a ponúkajú mnoho inšpirovania hodných názorov a pohľadov na aktuálne problémy rozhodovacej praxe európskych ústavných súdov, či otázky tvoriace predmet intenzívneho vedeckého diskurzu presahujúceho hranice štátov. Do tejto skupiny príspevkov možno zaradiť najmä príspevok podpredsedu Ústavného súdu Českej republiky Jaroslava Fenyka, venovaný vplyvu judikatúry ústavného súdu na rozhodovaciu prax všeobecných súdov v konkrétnych reáliách Českej republiky, alebo príspevok sudcu Ústavného tribunálu Poľskej republiky Justyna Piskorského analyzujúci vplyv judikatúry medzinárodných súdnych orgánov a stanovísk Benátskej komisie na vnútroštátne súdy. V pozadí jeho príspevku je latentne prítomné aj pretrvávajúce napätie medzi poľskými súdnymi orgánmi a orgánmi Európskej únie, či Rady Európy. Kmeňový účastník ústavných dní Karel Klíma už tradične obohacuje zborník o komparatívne formulované náhľady na aktuálny vývoj ústavnosti v tzv. nových demokraciách. Tradičným prispievateľom do zborníka z ústavných dní jej aj Ivan Halász, ktorý tentoraz v kontexte s ústrednou témou tohtoročných ústavných dní, ponúka kritickú analýzu zmien Základného zákona Maďarska v uplynulom desaťročí.

Aj keď som nepomenoval vo svojom úvodnom príhovore všetky príspevky zaradené do vedeckého zborníka z XI. ústavných dní, dovoľm si konštatovať, že svojim obsahovým zameraním, ale aj kvalitným spracovaním obohacujú jeho tematický rozmer a sú spôsobilé prispieť k rozšíreniu okruhu jeho čitateľov. Dovoľm si pritom poznamenať, že zborník z tohtoročných ústavných dní je síce nepredajný, ale prístup k nemu umožnia všetky významnejšie domáce vedecké knižnice s právnickým zameraním, pričom organizátorská Katedra ústavného práva a správneho práva Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach je pripravená ponúknuť záujemcom z radov odbornej verejnosti pomoc pri jeho obstaraní.

prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

Právne a politické predpoklady tvorby Ústavy Slovenskej republiky

Legal and Political Conditions for the Creation of the Slovak Constitution

doc. JUDr. Ľubomír Fogaš, CSc.

Abstrakt:

Charakteristika politických a právnych podmienok spoločenských vzťahov v čase tvorby ústavy je základom pre pochopenie jej štruktúry a inštitucionálneho usporiadania jednotlivých mocenských orgánov štátu. Obdobie vzniku Ústavy SR bolo spojené s civilizačným pohybom na starom kontinente, túžbou po slobode, vytvorením pluralitného politického systému, vznikom podmienok pre trhové hospodárstvo a garanciami pre rozvoj právneho štátu. V podmienkach zásadných zmien vo vlastníckych vzťahoch sa kládol dôraz na zakotvenie sociálnej funkcie vlastníctva. Uvedená funkcia je priamo previazaná s princípom sociálnej spravodlivosti. Zabezpečenie ochrany základných práv a slobôd sa stalo jednou z nosných myšlienok novo sa formujúcich demokracií v Európe. Sprievodným znakom tohto obdobia u nás boli dlhodobo neriešené problémy usporiadania ústavnoprávnych otázok a vzťahov republik a federácie. Dôsledkom tohto stavu bola postupne vzniknutá asymetria usporiadania politických síl a inštitúcií štátu, čo bol jeden z dôvodov postupného rozpadu existujúceho modelu československej federácie.

Ústava Slovenskej republiky je základným dokumentom demokratického štátu, stala sa pilierom stability vývoja krajiny a bola oporou pri riešení krízových situácií. Zakotvila podmienky pre slobodnú súťaž politických síl, podľa nej boli vybudované všetky orgány verejnej moci a vytvorila materiálne i procesné podmienky pre ochranu základných práv a slobôd. Jej neskoršie zmeny na tejto charakteristike nič nezmenili.

Abstract:

The characteristics of the political and legal conditions of societal relations at the time of the Slovak Constitution's drafting are the basis for understanding its structure and the institutional set-up of the state's public authorities. The period when the Slovak Constitution was created was associated with the civilizational movement on the Old Continent, the desire for freedom, the creation of a pluralistic political system, the emergence of conditions for a market economy and guarantees for the development of the rule of law. In the context of fundamental changes in the ownership relations, emphasis was placed on the recognition of the social function of

ownership. This function is directly linked to the principle of social justice. Ensuring the protection of fundamental rights and freedoms become one of the guiding principles of the newly emerging democracies in Europe. In our country, a hallmark of this period were the unresolved problems of the constitutional arrangement and the relations between two republics and the federation. This led to asymmetry in the arrangement of the political forces and institutions of the state, which was one of the reasons for the gradual dissolution of the existing model of the Czechoslovak Federation.

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.

Pri tridsiatom výročí prijatia Ústavy Slovenskej republiky je žiaduce konštatovať, že naša vlasť sa riadi základnými inštitútmi v nej obsiahnutými, ale aj úplne novým právnym poriadkom, vybudovaným na jej základe. Národná rada SR v rokoch kulminácie úsilia o integráciu v rokoch 1998 – 2002 schválila viac ako 520 zákonov a podobne to pokračovalo ďalej. Podstatné zmeny právneho poriadku sú spojené s uvedeným volebným obdobím, v čase ktorého sa uskutočnili, jednak dôležité zmeny v základnom zákone SR a v celom právnom poriadku (bola zavedená priama voľba prezidenta SR, inštitút Ombudsmana, vytvorila sa súdna rada, došlo k posilneniu nezávislosti súdnej moci a došlo aj k prispôsobeniu nášho právneho poriadku s právnymi aktami EU). Je to teda zložitých tridsať rokov, v ktorých pokračovali diskusie o tom, či a čo je potrebné urobiť pre vylepšenie právneho prostredia a stabilizáciu právneho štátu.

Ústava Slovenskej republiky bola napísaná v turbulentnom období. Európu zasiahol „civilizačný“ pohyb, ktorý so sebou priniesol rozpad viacerých federálnych štátov, ale aj zjednotenie Nemecka. V bývalom Česko-Slovensku sme mohli registrovať: rozpadajúci sa federatívny štát, nevyprofilovanú politickú scénu, zložitú ekonomickú pomery spojené s transformáciou vlastníckych vzťahov, konštruovanie pluralitného politického systému a podmienok trhového hospodárstva. Predstavitelia politických strán v tom čase boli viac zamestnaní nameranými problémami a zrejme preto podceňovali ústavnoprávne problémy a otvorené otázky.

Ústava bola koncipovaná po dlhých, ale neúspešných rokovaníach reprezentácií Českej národnej rady (ďalej iba „ČNR“), Slovenskej národnej rady(ďalej iba „SNR“) i Federálneho zhromaždenia Česko-Slovenskej federatívnej republiky (ďalej iba FZ ČSFR), teda v podmienkach existencie federatívneho usporiadania štátu. Rokovania prebiehali na rôznych miestach, počínajúc Vikárkou, pokračujúc Štířínom a končiac Mílovami. Ich vyvrcholením bolo neschválenie návrhu textu usporiadania ústavných pomerov medzi ČR a SR z rokovaní v Mílovách.

Autori textu ústavy nemohli nerešpektovať tento fakt. Historickou pravdou tiež zostáva, že rokovania delegácií ČNR, SNR a FZ ČSFR neboli priamo o textoch návrhov ústav republík či federácie, ale nepriamo preurčovali ako budú usporiadané ústavné pomery na území Československa. Isté bolo, že nevyvážené usporiadanie kompetencií medzi republikovými a federálnymi orgánmi naznačovalo, že „centrále“ v Prahe ide o udržanie neautentickej, „kulisovej“ federácie, ako to nazval V. Havel. Výstižne sa uvedenému problému vyjadril vo svojej knihe historik Jan Rychlík, keď o príčinách odlišného prístupu k štátoprávnej otázke v českých a na Slovensku napísal: *„Fedrácia, tak, ako bola upravená ústavným zákonom 125/1970 Zb. bola v skutočnosti záležitosťou čisto fomálnou“. a ďalej „V českom chápaní bolo Československo vlastne akýmsi českým štátom rozšíreným na východ. Preto Česi považovali za ideálny stav unitárny štát s jedinou vládou a jediným parlamentom. Vznik československej federácie v roku 1968 chápali Česi ako ústupok Slovákom, ako niečo z českého hľadiska zbytočné a nežiaduce.“¹*

Rokovania medzi vedeniami parlamentov boli tak poznačené nepochopením očakávaní z jednej i druhej strany. Česi čakali na dovŕšenie národnej sebarealizácie Slovenska, aby politicky bolo možné na niekoho „zvaliť“ zodpovednosť za zánik federácie a naopak, Slováci čakali, kým Česi svoju národnú identitu začnú politicky spájať s teritóriom Českej republiky, nie Česko-Slovenska. V tomto zmysle existoval odlišný pohľad aj na otázku či možno ústavy republík prijať pred tým, ako bude prijatá ústava federácie.

Úradujúci premier českej vlády do volieb 1992, P. Pithart, svoj postoj k udenému stavu zhrnul nasledovne: „Usudzoval som a usudzujem, že riešenie, ktoré by z českej strany uľahčilo dohodu, spočívalo práve v tom, že Česi sa prihlásia najprv k svojej, českej štátnosti, nie teda rovno k federálnej, a že sa takto stanú pre Slovákov dôveryhodnými partnermi, s ktorými bude

¹ RYCHLÍK, J. *Rozdělení Česko-Slovenska*. Praha: Vyšehrad, spol. s.r.o, 2012. s. 36 a nasl.

potom možné hľadať narovnanie vzájomných vzťahov, a to podstatnou rekonštrukciou federácie ,zdola‘.“

Úvahy postavené na koncepcii „*dvojdomečka*“ však predstavovali menšinový názor, ktorý nemal dostatočnú podporu ani pochopenie v polických silách v ČR, čo sa prejavilo vo voľbách.

Téma spracovania Ústavný SR však nebola temporálna, teda nebola to téma iba pre novú politickú reprezentáciu po roku 1989. Vývoj v porevolučnom období však nastolil otázku ďalšej existencie federácie a to bolo novum, s ktorým sa tvorcovia nových ústavných pomerov museli vysporiadať.

Nedá sa pri tejto príležitosti nespomenúť, že už pred rokom 1989 existovali snahy naplniť ducha ústavného zákona o československej federácii, ktorého obsah zostal po tzv. normalizácii formálny. Bola vytvorená komisia, ktorej výsledkom práce bol návrh tzv. trojjednej ústavy. Komisiu viedol minister bez kresla / sans portefeuillie) federálnej vlády ČSSR a neskorší porevolučný premiér federálnej vlády Marian Čalfa. Navrhovalo sa, aby v jednom ústavnom akte boli upravené ústavné pomery federácie a ústavné pomery v oboch republikách. Slovenskí zástupcovia v tejto komisii (presnejšie povedané časť z nich) sme s navrhovanou koncepciou nesúhlasili. Preto bolo rozhodnuté, že koncepcia prijatia nového ústavnoprávneho usporiadania ČSSR bude premietnutá najskôr do ústavného zákona o spôsobe prijatia novej Ústavy ČSSR, ČSR a SSR a tento prerokujú národné rady republík. Týmto taktickým spôsobom sa mala koncepcia „pretlačiť“ najmä na Slovensku. SNR prijala k tomuto návrhu uznesenie pod č. 124/1989 zo dňa 31. októbra 1989, ktorým s navrhovanou koncepciou vyslovila súhlas. Faktom zostáva, že uvedené uznesenie nebolo prijaté, ako to v tom čase bývalo zvykom, jednomyselne, časť poslancov za jeho prijatie nehlasovala; šesť poslancov sa zdržalo a sedem hlasovalo proti. Tým sa však tlak na prijatie koncepcie tzv. trojjednej ústavy neskončil, politické vedenie federácie mienilo s touto ideou pracovať ďalej. V tom čase totiž ústavný zákon o československej federácii v čl. 142 ods. 2 obsahoval ustanovenie podľa ktorého ústavy republík je možné prijať až po prijatí novej ústavy federácie. To bol „legislatívny rámec“ tesne po udalostiach z novembra 1989.

Ak mala teda vzniknúť Ústava SR bolo potrebné sa s uvedeným právnym stavom vysporiadať. Už 6. decembra 1989 Slovenská národná rada svojim uznesením č. 167/1989 zrušila vyššie uvedené uznesenie 124/1989. Súhlas SNR s vydaním ústavného zákona federálneho

zhromaždenia o spôsobe prijatia novej ústavy ČSSR, ČSR a SSR, bol revokovaný a teda neexistoval. Následne sa Ústavným zákonom 556/90 z čl.142 odseku 2 ústavného zákona č. 143/1968 o česko-slovenskej federácii vypustilo ustanovenie, podľa ktorého sa prijatie ústav ČR a SR viazalo na prijatie novej ústavy federácie... Vytvoril sa tak nový rámec pre práce ústavách republík federácie, čo malo u nás veľkú odozvu.

Právnicki jednotlivých politických strán pripravili celkovo deväť variant textov ústavy, ktoré reagovali najmä na politické podmienky tej doby. Už na tomto mieste treba pripomenúť, že ani jeden z uvedených dokumentov nemal šancu byť prijatý v zákonodarnom zbore ako základný zákon štátu. Žiada sa konštatovať, že uvedené legislatívne aktivity nemali žiadnu, alebo takmer žiadnu odozvu v Českej republike. Mám na mysli skutočnosť, že do ČNR nebol v tom čase predložený žiadny oficiálny návrh Ústavy ČR. Mali sme však informáciu o tom, že na Šumave (v Kašperských Horách) sa uskutočnilo rokovanie odbornej komisie - vybraných ústavných právnikov a predmetom tejto aktivity mala byť príprava návrhu českej ústavy. Koncept tohto návrhu, vychádzal z prezumcie, že bude prijatá aj federálna ústava². Paradoxom bolo, že v tom čase sa na už rokovalo o možnosti uzatvorenia zmluvy medzi ČR a SR, ale pripravený návrh českej ústavy o tejto skutočnosti neobsahoval žiadnu zmienku. Je však možné, že práve z tohto dôvodu nebol návrh ústavy dokončený a predložený do ČNR. V politickom „svete“ však táto informácia poslužila, ako argument o príprave Česka na rozdelenie. Preto bolo nevyhnuté zostaviť team odborníkov a politikov na širšom politickom základe a pokúsiť sa pripraviť prijateľný text ústavy, ktorý by mohol slúžiť za základ usporiadania vzťahov medzi zákonodarnou, súdnou a výkonnou mocou so zohľadnením existujúcich spoločenských pomerov.

Prvý variant návrhu ústavy vznikol už v apríli 1990 ako výsledok práce 42 člennej komisie vytvorenej predsedníctvom SNR (neskôr sa počet členov komisie znížil na 22). Tento oficiálny dokument sa následne na základe pripomienok modifikoval. Neexistoval totiž jednotný výklad, či sa pri príprave ústavy treba riadiť vtedy vymedzenými kompetenciami republík, alebo či je možné ísť nad tento rámec. Nebolo však sporné že republiky môžu prijať svoje ústavy bez ohľadu na to kedy bude prijatá ústava federácie. Preto tretia hlava tohto návrhu ústavy obsahovala taxatívny výpočet kompetencií, ktorých sa Slovenská republika vzdá v prospech federácie. Uvedený text ale mohol slúžiť iba ako koncept na ďalšie rokovania, lebo

² Pozri tiež: RYCHLÍK, J.: dielo citované v pozn. 1 s. 2011.

v čase jeho odovzdania do NR SR nikto nevedel, aký rozsah kompetencií bude nakoniec federálnym orgánom zverený, ba dokonca ani to či SR bude súčasťou federácie. Čoraz častejšie sa v politických i odborných kruhoch už používal termín „spoločný štát“.

Uvedená skutočnosť sa prejavila v konfliktoch, ktoré vznikali už pri jej písaní. Možno spomenúť dva z nich, ktoré sa prejavili pri úpravách tohto prvého návrhu ústavy. Prvý sa týkal rozsahu právnej úpravy základných práv a slobôd. V uvodzovacom zákone k textu vlastnej Listiny základných práv slobôd bolo zakotvené, že vo svojich ústavách môžu republiky ústavné práva a slobody v nej ustanovené rozšíriť nad stanovený rámec (čl. 3 ústavného zákona č.23/1991 Zb.). V čase prác na ústave platila Listina základných práv a slobôd prijatá Federálnym zhromaždením ČSFR. Snahou autorov ústavy však bolo napísať komplexný text a preto bolo rozhodnuté, že „Listina“ sa s malo upravou inkorporuje do slovenskej ústavy. Uvedená skutočnosť však otvorila príležitosť pre tých poslancov, ktorí navrhovali vylúčiť z právnej úpravy na ústavnej úrovni sociálne práva. To by však znamenalo zúženie práv a slobôd zakotvených v Listine a nie ich rozšírenie. Neskorší vývoj potvrdil ako je pre občanov dôležité, že sa tak nestalo. Za povšimnutie však stojí, v citovanom texte ústavného zákona sa výslovne hovorí o ústavách republík, čo dotedy bolo možné právne odvodiť iba z ústavného zákona o federácií.

Druhý konflikt sa týkal tých ustanovení, ktoré sú typické pre suverénny štát ako napr. národná banka, vlastná mena, colné územie, otázky bezpečnosti a obrany štátu. My sme však v tom čase ešte suverénnym štátom neboli. Aj tento spor sa podarilo prekonať. Nevyriešila ho však komisia pri tvorbe ústavy. Až počas prerokovania oficiálne predloženého návrhu ústavy v SNR bolo dohodnuté, že účinnosť naznačených konfliktných ustanovení nastane až po vzniku samostatného štátu. Ak k tomu pridáme konflikty spojené s obsahom preambuly nedá mi úprimne nepovedať, že písanie ústavy bola tvrdá odborná i politická práca.

S ohľadom na časový limit, nie je tu priestor na podrobnú analýzu predložených variant návrhov ústavných textov. Možno však konštatovať, že obsahovali tak riešenia pre existenciu SR v rámci federácie, ako aj návrhy na ústavy samostatnej SR, mohli sme sledovať tendencie smerované k vzniku tzv. prezidentského systému, ako aj parlamentnej formy vlády, ba dokonca existoval aj návrh, ktorý počítal s vytvorením „kancelárskeho“ systému právomocí usporiadania orgánov štátnej moci. Z troch predložených návrhov textu ústavy bolo zrejmé, že smerujú k postaveniu SR ako subjektu medzinárodného práva so všetkými dôsledkami. Rátalo sa s tým,

že samostatný štát následne rozhodne o možnej forme spolužitia s iným štátnym útvarom. Právne postavenie samostatnej republiky vo vzťahu k iným štátom mali byť riešené formou medzištátnej zmluvy. To samozrejme malo vplyv na štruktúru a obsah kompetencií štátnych orgánov. Tri ďalšie návrhy vychádzali tiež z princípu zvrchovanosti republiky a práva na sebaučenie, ale priamo počítali s federatívnym usporiadaním. Uvedené malo prirodzene vplyv na inštitucionálne vyjadrenie postavenia orgánov republiky/štátu, ako napr. postavenie hlavy štátu, existencie republikových ozbrojených síl, ratifikácia medzinárodných zmlúv, samostatné colné územie a postavenie emisnej banky.

Existovali samozrejme aj spoločné znaky, najmä vo vzťahu k systematike, zásadám del'by moci, pluralitného politického systému, územnej samospráve a rešpektu k základným právam a slobodám. Už na tomto mieste sa žiada uviesť, že ani jeden z predložených variant, sa nemohol stať základom pre práce na neskoršie predloženom texte ústavy, lebo nespĺňali kritéria/hodnoty, na ktorých by mohol byť vybudovaný štát a založený text ústavy a na ktorom by sa mohla zhodnúť väčšina politických síl zvolených vo voľbách v roku 1992.

Po voľbách v roku 1992, keď už bolo zrejmé, že víťazi volieb v Slovenskej republike a v Českej republike sa nedokážu dohodnúť na žiadnej z foriem spoločného štátu vznikla komisia, ktorej cieľom bolo spracovať „úplnú“ ústavu no súčasne s rešpektom na existenciu federácie. To sa zdalo, ako protichodné zadanie. Preto sme sa ešte pred rokovaním komisie v Trenčianskych Teľciach stretli s neskorším prvým predsedom Ústavného súdu SR akademikom Čičom s cieľom pokúsiť sa formulovať zásady, ktoré by mala Ústava SR zakotviť a pokúsiť ich obsah dohodnúť s členmi komisie, ktorí reprezentovali parlamentné strany.

Formulácia základov, hodnôt základného zákona štátu sa mala stať a aj stala stala bázou pre ďalšie práce. Už v začiatkoch práce komisie, ktorá pripravovala neskoršie SNR predložený návrh ústavy do Slovenskej národnej rady sa konštituovala zhoda na nasledovných okruhoch zásad, ktoré budú zakotvené v ústave:

- 1)** Po novembri 1989 na prvom mieste bola hodnota (nielen) osobnej slobody, čo sa odrazilo na zámere zakotviť slobodu svedomia, zabezpečenie rovnosti (bez ohľadu na pohlavie, rod, náboženstvo, povolanie, rasu, jazyk, príslušnosť k národnostnej menšine a vierovyznanie) a slobody (osobnej, pohybu a pobytu a tlače, zhromažďovania, združovania, slobodu

slova, bádania a umenia, vierovyznania, práva na bezplatné vzdelávanie a zdravotnícku starostlivosť). Inými slovami: zhoda bola na tom, že treba zakotviť základné slobody a odideologizovať štát.

2) Komisia si dala za cieľ formulovať v texte ústavy zásady chrániace hodnotu demokratického štátneho režimu a štátneho zriadenia: ide o hodnoty suverenity ľudu, demokracie a právneho a socialneho štátu úpravu slobodnej realizácie volebného práva v pluralitnom politickom systéme a slobody typické pre rozvoj trhového hospodárstva ako je voľný pohyb tovaru, alužieb a pracovnej sily.

3) Zhoda bola tiež na tradičnej forme vlády, teda na hodnote parlamentnej demokracie (parlamentnej formy vlády). V tejto súvislosti sa žiada pripomenúť, existovali návrhy na koncipovanie dvojkomorového parlamentu, nakoniec sa ustálila dohoda na jednokomorovom zákonodarnom zbore, ktorý vzíde zo slobodných volieb.

Podstatné bolo zakotvenie zásad ako je : zákazu imperatívneho mandátu, imunity, výkonu mandátu podľa najlepšieho vedomia a svedomia, interpelácie/hodina otázok pre členov vlády, a kontrolné mechanizmy, medzi jednotlivými mocami.

4) Krucialnym problémom tvorby Ústavy SR bolo nájsť miesto a rozsah ochrany pre štandardné občianske a ľudské práva a slobody, zaručené medzinárodnými právnymi aktami a obsiahnuté v dobových ústavách.

Spor o to, či majú byť súčasťou úpravy základných práv a slobôd aj práva socialne nás stál veľa času. Časť predstaviteľov právnej vedy (predstavitelia prirodzenoprávnej teórie) boli proti zakotveniu tejto kategórie práv do textu ústavy. Tieto práva sa ale mali stať poistkou pred zneužitím práva a štátnej moci. V tejto súvislosti bolo potrebné brať do úvahy socialne funkcie vlastníctva, ako základ socialnej spravodlivosti. Spor sa viedol aj o to či majú byť uvedené hodnoty zakotvené v ústave, alebo zostanú mimo jej text (napr.: v Listine základných práv slobôd, ktorá sa bude recipovať). Nakoniec sme sa inšpirovali v tom čase relatívne mladým textom ústavy Španielska, ktorá úpravu základných práv a slobôd obsahuje.

5) Zhoda bola na zakotvení štruktúry a garanciach nezávislej súdnej moci. Úprava súdnictva mala obsahovať viaceré nové prvky (zákazu odňatia zákonnému sudcovi, oddelenosti súdnictva od politickej moci, viazanosti sudcov ústavou, zákonmi a medzinárodnými aktami práva, ktorými je republika viazaná, a verejnosti súdnych konaní. Bolo dohodnuté vytvorenie Ústavného súdu, ktorého miesto v systéme orgánov SR garntoval aj ústavný zákon o federácií.

- 6) V čase prác na ústavnom texte silnela myšlienka integračných tendencií, a mala konzekvencie tak v ústavnoprávnej rovine, ako aj v rovine ekonomickej. Zhoda bola na koncipovaní myšlienky otvorenosti sa svetu a z toho vyplývajúcich neskorších záväzkov republiky.
- 7) Zhoda bola tiež na tom, že bude zakotvená národná nezávislá kontrolná inštitúcia a jej činnosť bude zameraná najmä na kontrolu rozpočtu, možno povedať širšie na oblasť verejných financií.

Uvedené myšlienky boli formulované aj na základe vyhodnotenia celonárodnej odbornej diskusie, ktorá sa udiala koncom roku 1991 k alternatívnym textom vtedy spracovaných návrhov ústavných riešení. Vyjadriilo sa v nej dovedna až 2551 inštitúcií (zapojili sa všetky významné právnické pracoviská vrátane Akadémie vied a vysokých škôl), reakcie obsahovali dokopy 12357 podpisov. Uvediem iba jeden pohľad zo záverečnej hodnotiacej správy: len 9,7 percenta navrhovalo priamu voľbu prezidenta, čoho odrazom bolo, že sa zakotvila voľba hlavy štátu v NR SR.

Naznačené zásady umožnili pri ďalších prácach postupovať tak, že nosnými piliermi Ústavy SR už v čase jej vzniku sa stali ústavnosť, zákonnosť, demokracia a humanizmus. Vyššie citované zásady, ideí a hodnoty autori textu ústavy vložili do preambuly a deviatich hláv, ktoré sa ďalej členia na oddiely. Obsah jednotlivých častí štruktúry ústavy budú interpretovať ďalší účastníci tejto konferencie. Preto iba zovšeobecnenie: Ústava SR v roku 1992 bola prijatá ako výsledok snahy o završenie historického národnoemancipačného procesu rôznych politických generácií Slovenska. O to komplikovanejšie a v tomto kontexte formulovali myšlienky spojené so zámermi integrácie a teda o možnom postúpení časti suverenity. Časť politického spektra nechápala z akého dôvodu má byť v ústave článok umožňujúci vzdanie sa časti kompetencií v nadnárodneho útvaru, „keď sme ich iba teraz získali“. Za významnú možno považovať skutočnosť, text ústavy bol do značnej miery oslobodený od ideologických nánosov minulosti. Naznačil vôľu ľudu Slovenskej republiky o trvalú mierovú spoluprácu so všetkými demokratickými štátmi. Plnohodnotne sa v ňom uplatnil národný a občiansky princíp v živote spoločnosti a historická spätosť, či kultúrna blízkosť národov a národností, ktoré na našom území žijú.

Každý zákon má právo na život a ústava tiež. Ukázalo sa, že nie všetci užívatelia ústavy/politici sa dokážu textu podvoliť. Preto dochádzalo k jej zmenám. Za najdôležitejšie považujem nasledovné:

- Rozdelenie kompetencií prezidenta republiky v prípade, že nevykonáva, alebo nemôže vykonávať svoju funkciu (napr. nie je zdravotne spôsobilý, alebo zvolený)
- Zavedenie priamej voľby prezidenta
- Inštitucionálne zakotvenie a právomoci Súdnej rady s cieľom posilniť silu nezávislosti justície
- Vytvorenie inštitútu Ombusmana
- Posilnenie postavenia a kompetencií Nezávislého kontrolného úradu
- Podrobnejšia úprava vzťahu našich právnych predpisov s právnymi aktami Európskej únie, zavedenie inštitútu aproximačného nariadenia vlády,
- Úprava volebného práva do vyšších územných celkov (napr. občania členských štátov EU získali právo voliť do VÚC)

Nie všetky zmeny boli výsledkom dôkladnej analýzy nášho ústavného systému a niektoré sú iba výsledkom nebezpečného politického marketingu. Dokonca povžaujem za problematickú aj zmenu, ktorá sa udiala v roku 2011 po páde Radičovej vlády. Vláda na základe tejto ústavnej zmeny funguje len pod dohľadom prezidenta bez toho, aby Národná rada mohla reálne kontrolovať jej činnosť. Takéto zmeny majú mať časovú obmedzenosť a nesprehľadnili vzťahy jednotlivých mocí. Niektorí predstavitelia vedy ústavného práva dokonca uvádzajú, že uvedená zmena “posunula slovenský ústavný model k modelu hybridnej (poloprezidentskej) formy vlády”.³

Ústava už v čase jej prijatia charakterizovala Slovenskú republiku ako demokratický štát, potvrdzujúci pluralitu politického systému, budovanie princípov trhového hospodárstva, ako aj záruky práv a slobôd človeka a občana. Demokracia však nemôže úspešne fungovať bez pevných pravidiel vzájomného sa správania ľudí a jednotlivých mocí. Aj preto si ústava kládla za cieľ vytvoriť podmienky pre to, aby Slovensko mohlo byť charakterizované ako právny štát, ktorého imanentnou súčasťou uplatňovania moci je vláda zákona. Štát nemožno riadiť iba technicko-ekonomickými normami, ako sa o to viacerí „mocní“ pokúšajú aj teraz. Spôsob a obsah ústavnoprávnej úpravy práv a slobôd vychádzal z princípov právneho štátu a zvrchovanosti práva. Prakticky to znamená, že sféra slobody každého z nás je prvotná a štát môže do nej zasahovať len na základe zákona a len zákonom predpísaným spôsobom. Človek sa stal v kon-

³ Pozri tiež: OROSZ, L. Ústavné zmeny, ako nástroj politiky. In *Ústava ve stínu politiky*. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2012. s. 8 – 9.

texte ústavy stal najvyššou spoločenskou hodnotou. Pôvodný text ústavy zakotvil základy demokratického štátu a stal sa základom pre tvorbu nového právneho poriadku a oporou aj pri riešení krízových situácií. V tom vidím hlavný význam Ústavy SR. Úctu jej vzdávajme tým, že ju budeme vždy rešpektovať a jej ducha prenášať do zákonov, ktoré určujú naše práva a povinnosti.

Želám Vám vážení ústavní sudcovia aby ste ducha ústavy objavovali s istotou, zručne a pre jej rešpektovanie získali každého, kto sa má Vašimi stanoviskami riadiť.

Želám Vám, *aby sa Vam darilo byť „stremus in exequendo ale iustus in iudicando“*.

Doc. JUDr. Ľubomir Fogaš, CSc.

fogas@afp.sk

Advokát, spolautor textu návrhu ústavy

Kýčerského 5, 811 05 Bratislava

Slovensko

K výkonu zákonodarnej moci prostredníctvom referenda v Slovenskej republike

On the exercise of legislative power by referendum in the Slovak Republic

JUDr. Ivan Fiačan, PhD.

Predseda Ústavného súdu Slovenskej republiky

Abstrakt:

Ústavná úprava referenda v Slovenskej republike dlhodobo vyvolávala výkladové spory, ktoré v roku 2021 Ústavný súd Slovenskej republiky odstránil a konštatoval, že referendum je výkonom zákonodarnej moci priamo občanmi a jeho výsledkom je právna norma so silou ústavného zákona. Vychádzajúc z týchto záverov sa autor zamýšľa nad navrhovanou zmenou Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého by prostredníctvom referenda bolo možné ukončiť funkčné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky. Okrem toho sa prednáška zaoberá niektorými aspektmi realizácie výsledku referenda a tvorby referendových otázok. Záver prednášky sa týka možnej úpravy referenda tak, aby sa ním schvaľovali alebo rušili právne normy schválené Národnou radou Slovenskej republiky.

Abstract:

The constitutional framework of referendum in the Slovak Republic had been a matter of longstanding interpretational problems, which were resolved in 2021 by the Constitutional Court of the Slovak Republic. In its decision the Constitutional Court of the Slovak Republic held that the referendum is a means of exercising the legislative power directly by citizens and that the outcome of the referendum has a form of a constitutional law. Taking this decision into account the author contemplates a recent proposal to amend the Constitution of the Slovak Republic in order to empower citizens to call early legislative elections through the referendum. Apart from this issue, the speech concerns certain aspects of carrying out the outcome of referendum and the process of drafting referendum proposals. Finally, the speech deals with a possibility of modifying the current constitution framework in such a way that the referendum should confirm or repeal legislative acts passed by the national Parliament.

Kľúčové slová:

Referendum, záväznosť referenda, zákonodarná moc, zmena Ústavy Slovenskej republiky

Keywords:

Referendum, Binding force of Referendum, Legislative power, Amendment to the Constitution of the Slovak Republic

Vážené dámy, vážení páni,

Keď sa minulý rok na ústavnom súde pripravovalo rozhodnutie vo veci referenda o predčasnom skončení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky⁴, s potešením som zaregistroval, že v tomto konaní bol predložený veľký počet odborných vyjadrení, ktoré boli výsledkom živej a podnetnej debaty o inštitúte referenda v ústavnom systéme Slovenskej republiky. Táto debata stále prebieha, pretože prezidentke Slovenskej republiky bol nedávno predložený nový návrh na vyhlásenie referenda a znova sa zo strany navrhovateľky objavujú pochybnosti o ústavnosti navrhovanej referendovej otázky.⁵ Dovolím si teda využiť poskytnutý priestor, aby som do prebiehajúcej debaty prispel aj na tejto konferencii.

Myslím si, že väčšina z vás je oboznámená so spomenutým a zatiaľ posledným rozhodnutím nášho súdu o referende. Napriek tomu pripomeniem, že ústavný súd v ňom precizoval svoju doterajšiu judikatúru tak, že referendum je výkonom zákonodarnej moci a jeho výsledkom je vždy právna norma so silou ústavného zákona.

Nechcem sa podrobnejšie venovať dôvodom, pre ktoré ústavný súd dospel k vyššie uvedenému záveru, záujemcov tu odkazujem na samotný nález ústavného súdu. Spomeniem však, že aj samotná ústava systematicky zaraďuje referendum do svojej piatej hlavy, ktorá upravuje zákonodarnú moc. Záver o tom, že referendum je výkonom zákonodarnej moci je východiskom pre niekoľko poznámok k inštitútu referenda v Slovenskej republike.

Prvá poznámka sa týka otázky, či predmetom referenda môže byť aj skrátenie volebného obdobia národného parlamentu, teda jeho rozpustenie. Ak vychádzame z už spomenutého nálezu z minulého roku, musíme túto možnosť pripustiť za predpokladu, že to bude v ústave výslovne zakotvené. Takto to totiž skonštatovalo samotné plénum ústavného súdu v odôvodnení svojho rozhodnutia.⁶

Možno s týmto konštatovaním súhlasiť, pretože takéto referendum by bolo v súlade s najvšeobecnejšou definíciou moderného referenda ako ľudového hlasovania o otázkach

⁴ pozri rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci PL. ÚS 7/2021.

⁵ návrh doručený ústavnému súdu dňa 13. septembra 2022 vedený pod sp. zn. Rvp 2110/2022.

⁶ pozri bod 155 odôvodnenia rozhodnutia vo veci PL. ÚS 7/2021.

verejného záujmu.⁷ Táto definícia je napokon obsiahnutá aj v čl. 93 ods. 2 ústavy. Spomínaný predmet referenda by teda bol predstaviteľný, avšak nie je podľa môjho názoru v podmienkach Slovenskej republiky vhodný.

Trochu paradoxne to rovnako vyplýva z minuloročného nálezu ústavného súdu, v odôvodnení ktorého sa na inom mieste konštatuje, že súčasťou priameho výkonu štátnej moci občanmi je aj ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky. Toto ľudové hlasovanie však na rozdiel od referenda nie je výkonom zákonodarnej moci, pretože výsledkom ľudového hlasovania nie je právna norma.⁸

Tieto závery sú v celom rozsahu aplikovateľné aj na ľudové hlasovanie o rozpustení zákonodarného zboru, ktoré rovnako nemožno považovať za výkon zákonodarnej moci, ide tu o akt aplikácie práva a mocenské rozhodnutie o odvolaní poslancov z ich funkcie. Ak by sa teda v budúcnosti v ústave zakotvila existencia referenda s takýmto predmetom, potom by došlo k podstatnej zmene referenda, ktoré by už nebolo len výkonom zákonodarnej moci. Táto zásadná zmena charakteru referenda by pritom vôbec nebola nutná, pretože už súčasná ústava ponúka iné riešenie, ktorým je inštitút odlišný od referenda, teda práve ľudové hlasovanie. Myslím si, že sme v predmetnom náleze mohli tento rozdiel viac zvýrazniť.

Rozlišovanie medzi referendom a ľudovým hlasovaním o rozpustení parlamentu nepovažujem za samoúčelné a toto rozlišovanie je prítomné napríklad aj vo Švajčiarsku, v ktorom možno v niekoľkých kantónoch odvolať parlamenty prostredníctvom ľudového hlasovania. Ide pritom o inštitút odlišný od iných prvkov priamej demokracie, vrátane referenda, tak ako sú tieto prvky prítomné vo švajčiarskom ústavnom systéme.⁹

K rozpusteniu parlamentu vo Švajčiarsku však zvýrazňujem, že tento inštitút neexistuje na federálnej úrovni a aj v kantónoch je na ústupe, možno ho dokonca označiť za spiaci inštitút¹⁰, čo napokon potvrdzuje aj Benátska komisia¹¹. Benátska komisia tiež uvádza, že možnosť odvolať volených zástupcov pred skončením volebného obdobia je v rozpore s klasicky ponímaným zákazom imperatívneho mandátu.¹² Na inom mieste Benátska komisia

⁷ pozri napr. HAMON, F. : *Le Référendum. Étude Comparative*. 2e édition. Paris: L.G. D. J., Lextenso éditions, 2012, s. 17; alebo SETÄLÄ, M.: *Theories of referendum and the analysis of agenda-setting*. s. 10. Dostupné na <https://theses.lse.ac.uk/1485/1/U109490.pdf>.

⁸ Pozri bod 106 odôvodnenia rozhodnutia vo veci PL. ÚS 7/2021.

⁹ pozri napr. SERDÜLT, U.: *The history of a dormant institution: legal norms and the practice of recall in Switzerland (2015)*.

https://www.academia.edu/15315279/The_History_of_a_Dormant_Institution_Legal_Norms_and_the_Practice_of_Recall_in_Switzerland.

¹⁰ *ibid.*

¹¹ pozri Report on the recall of mayors and local elected representatives, bod 28, dostupné na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)011rev-e).

¹² *ibid.*, bod 17.

konštatuje, že referendum o nedôvere parlamentu je cudzie ponímaniu zastupiteľskej demokracie v západných krajinách s tým, že bez výslovnej opory v ústave nie je možné takéto referendum predpokladať.¹³ Zároveň v krajinách Rady Európy sú známe len dva štáty, Estónsko a Lichtenštajnsko, v ktorých existuje na národnej úrovni možnosť prostredníctvom ľudového hlasovania rozpustiť parlament.¹⁴

Takto sa od rozlišovania medzi referendom a ľudovým hlasovaním dostávame k dôležitej otázke, či je naozaj ústavný systém Slovenskej republiky taký odlišný a svojbytný, že je potrebné doplniť ho inštitútom, ktorý takmer nikde inde v Európe neexistuje, resp. či by toto doplnenie skutočne prospelo riadnemu fungovaniu štátnych orgánov a bolo v konečnom dôsledku v prospech občanov. Na tomto mieste zdržanlivo ponechávam tieto otázky otvorené.

Ďalšia poznámka sa týka záväznosti výsledku referenda vo vzťahu k poslancom slovenského parlamentu. Občania totiž v referende môžu prijať aj všeobecnú normu so silou ústavného zákona, ktorou deklarujú určitý cieľ, avšak spôsob jeho dosiahnutia musia prostredníctvom zákonov definovať členovia zákonodarného zboru. V minulosti príkladom takej normy bol súhlas so vstupom do Európskej únie.¹⁵

Ústavný súd túto otázku vo svojej judikatúre riešil už v roku 2014, kedy rozhodoval o neskôr uskutočnenom a neplatnom referende, ktoré sa všeobecne označovalo ako referendum o rodine. V tomto rozhodnutí konštatoval, že existuje „... *napätie medzi výsledkom fakultatívneho referenda, ktorý si môže (ale nemusí) v závislosti od konkrétnej použitej formulácie vyžadovať ďalšie právne konanie národnej rady, a reprezentatívnym charakterom mandátu poslanca národnej rady (čl. 73 ods. 2 druhá veta ústavy). Z ústavy teda nemožno vyvodit' povinnosť poslanca národnej rady prispieť hlasovaním k tomu, aby sa návrh prijatý v referende pretvoril do adekvátnej podoby textu právneho predpisu. Niet žiadnej právom regulovanej sankcie, ktorá by sa proti poslancovi národnej rady uplatnila, ak by hlasoval proti vôli prejavenej občanmi v platnom referende. Akékoľvek konzekvencie, ktoré by bolo možné v takejto situácii vyvodit', sú redukované do roviny politickej zodpovednosti.*“¹⁶

Tento názor potom ústavný súd potvrdil aj v minuloročnom rozhodnutí o referende.¹⁷ S určitým časovým odstupom od minuloročného rozhodnutia by som si dovoľil doplnenie a úvahu v tom zmysle, že ústava napätie medzi reprezentatívnym výkonom poslaneckého

¹³pozri Constitutional referendum in Ukraine, CDL (2000) 14 rev, bod 32, dostupné na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2000\)014rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2000)014rev-e).

¹⁴ pozri GIBA, Marián - BUJŇÁK, Vincent.: *Odvolaie parlamentu prostredníctvom ľudového hlasovania v členských štátoch Rady Európy*, s. 46, dostupné na <https://afi.flaw.uniba.sk/index.php/AFI/article/view/83/78>.

¹⁵ pozri PL. ÚS 7/2021, bod 92 odôvodnenia.

¹⁶ pozri PL. ÚS 24/2014, bod 25 odôvodnenia.

¹⁷ pozri PL. ÚS 7/2021, bod 92 odôvodnenia.

mandátu a povinnosťou rešpektovať výsledok referenda rieši v prospech realizácie výsledku referenda. Inak povedané, z ústavy by sme mohli vyvodiť, že poslanci národnej rady sa nemôžu zbaviť povinnosti, aby prijali konkrétne zákony na naplnenie výsledku referenda s poukazom na zákaz imperatívneho mandátu.

Oporou pre túto úvahu je samotný text ústavy, ktorý celkom jednoznačne obmedzuje výkon mandátu poslancov v čl. 99 ods. 1 ústavy, v zmysle ktorého výsledok referenda môže národná rada zmeniť alebo zrušiť svojim ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti. Z tohto textu je zrejmé, že po dobu troch rokov nemôžu poslanci vykonávať svoj mandát úplne slobodne, teda ho vykonávať prípadne v rozpore s výsledkom referenda. Aj po uplynutí tohto obdobia sa povinnosti rešpektovať výsledok referenda môžu zbaviť len tým, že prijmu ústavný zákon, ktorým tento výsledok zmenia.

Tu len zopakujem, že výsledok referenda je právna norma so silou ústavného zákona, pričom povinnosť dodržiavať ústavu má v Slovenskej republike každý, vrátane poslancov. Teda slobodný výkon poslaneckého mandátu by nemal znamenať nerešpektovanie ústavy. V tomto zmysle možno medzi výsledkom referenda a slobodným mandátom poslancov národnej rady ani napätie nie je.

Na druhej strane je však pravdou, že ústava neobsahuje žiadnu úpravu, ktorá by zabezpečovala splnenie povinnosti poslancov realizovať výsledok referenda. Takúto úpravu si je pritom pomerne ťažké predstaviť, respektíve je ťažké predstaviť si jej vynútenie, ak by ju poslanci dobrovoľne nerešpektovali. Preto zostáva v platnosti konštatovanie, že zodpovednosť poslancov vo vzťahu k voličom je v tomto prípade „len“ politická.

Z môjho pohľadu ide teda o otázku, ktorá sa týka predovšetkým politickej kultúry a nepísaných ústavných zvyklostí a jadrom je vzťah medzi poslancami a voličmi. V každom prípade, vyššie uvedené skutočnosti môžu byť pre časť voličov zdrojom frustrácie, ak by napriek platnému referendu nedošlo k jeho realizácii.

Občania, ktorí podpísali petíciu za vyhlásenie referenda istotne pociťujú frustráciu aj v prípade, ak ústavný súd rozhodne, že navrhované referendové otázky nie sú v súlade s ústavou. V oboch doterajších konaniach týkajúcich sa ústavnosti navrhovaného referenda podľa článku 95 ods. 2 ústavy to tak bolo.

V roku 2014 ústavný súd rozhodol, že v rozpore s ústavou bola jedna zo štyroch navrhovaných referendových otázok, v roku 2021 bola navrhovaná iba jedna otázka, ktorá však bola protiústavná. V oboch prípadoch rozhodoval ústavný súd o návrhoch na vyhlásenie referenda, ktoré boli výsledkom ľudovej iniciatívy.

Ako sudca, ktorý sa rozhodovania o referende v minulom roku zúčastnil, musím

povedať, že pocit zodpovednosti je v tomto type konania osobitne naliehavý a rozhodovanie o rozpore navrhovaného referenda s ústavou je ťažké.

A práve v tejto súvislosti sa zamýšľam aj na nad skutočnosťou, že ak ide o tvorbu referendových otázok, teda vlastne o tvorbu ústavných zákonov, vykonáva preventívnu kontrolu na návrh prezidenta ústavný súd. Ústavný súd pritom predkladaný návrh nemôže nijako opraviť a ak tento nie je v súlade s ústavou, môže len rozhodnúť o tom, že sa referendum nebude konať. Smerujem k tomu, že ústava a ani príslušné zákony žiadnym spôsobom neupravujú proces tvorby referendových otázok.

Pri referendách vychádzajúcich z ľudovej iniciatívy pritom možno predpokladať, že petičné výbory nemajú také zázemie a skúsenosti s legislatívnou činnosťou, ako národná rada a v týchto výboroch z povahy veci zrejme zaznieva málo opozičných hlasov k návrhom, o presadenie ktorých v referende ide. To všetko môže negatívne ovplyvňovať kvalitu predkladaných referendových otázok a ústavnému súdu tak možno aj z týchto dôvodov nezostane nič iné, ako v niektorých prípadoch navrhované referendá nepripustiť. To však môže v očiach verejnosti vzbudzovať dojem, že ústavný súd v spojení s prezidentom bráni priamej demokracii.

Samozrejme, že to tak nie je, je však pomerne jednoduché vo verejnosti tento dojem vzbudiť, pretože vysvetlenie, prečo sú konkrétne otázky protiústavné, môže byť niekedy náročné. Spornou môže byť aj skutočnosť, či toto vysvetlenie niektorých aktérov vôbec zaujíma. Ako to totiž konštatovala štúdia, týkajúca sa referenda sa v Slovenskej republike, v niektorých prípadoch bolo možné hovoriť aj o tom, že sa inštitút referenda v minulosti zneužíval pre rôzne stranícke ciele, teda nesledovala sa podstata tohto inštitútu.¹⁸

Myslím si, že nielen sudcom ústavného súdu, ale všetkým záleží, alebo by malo záležať na tom, aby referendum bolo reálnym nástrojom pre vyjadrenie vôle občanov Slovenskej republiky. Výsledok referenda by mal preto vyvolávať čo najmenej otázok, mal by byť zrozumiteľný a jednoducho vykonateľný.

Vychádzajúc z doteraz uvedeného sa preto prihovám za to, že ak je to skutočne nevyhnutné, aby občania mohli priamo rozpustiť národnú radu svojim hlasovaním, potom by bolo vhodné toto ľudové hlasovanie oddeliť od referenda, ktoré je výkonom zákonodarnej moci.

Zároveň by bolo možné výkon zákonodarnej moci občanov upraviť tak, aby predmetom hlasovania v referende by napríklad bola právna norma, ktorú už predtým schválila národná rada. Nebola by to samozrejme žiadna novinka, takéto referendum už v ústave máme a to vo

¹⁸ pozri NEMČOK, Miroslav - SPÁČ, Peter.: *Referendum as a Party Tool: The Case of Slovakia*, dostupné na https://tuhat.helsinki.fi/ws/files/130554424/OA_nemcok_spac_referendum_as_a_party_tool.pdf.

forme povinného referenda o schválení ústavného zákona o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku (čl. 93 ods. 1 ústavy).

Pri referende, ktorým by sa schvaľovali, alebo prípadne aj rušili právne normy prijaté národnou radou, by už nevznikali otázky vo vzťahu k pozitívnym povinnostiam poslancov národnej rady vykonať výsledok referenda. Dotknuté právne normy by boli vždy výsledkom legislatívneho procesu v národnej rade, ktorá by tak aj pri referende plnila svoju úlohu zákonodarného zboru. Ďalšou výhodou by mohla byť skutočnosť, že voliči by v referende pôsobili ako alternatívna druhá komora parlamentu, ktorá v Slovenskej republike neexistuje.¹⁹

Pri tomto konštatovaní reagujem aj na slovenského ústavodarcu, ktorý v minulom roku do ústavy doplnil vetu, v zmysle ktorej ústavný súd nerozhoduje o súlade ústavných zákonov s ústavou.²⁰ Táto zmena bola pritom vedená myšlienkou, ktorú vyjadrila vláda ako predkladateľ tejto zmeny, že kontrolu ústavnosti ústavných zákonov má vykonávať ľud, respektíve občianska spoločnosť.²¹ Je zaujímavé, že vláda a parlament sa snažili obmedziť kontrolné právomoci ústavného súdu s poukazom na ľud, zároveň však nepriznali občanom možnosť túto kontrolu namiesto ústavného súdu vykonať prostredníctvom referenda o schválení zmeny ústavy. Takáto možnosť sa tu prirodzene ponúkala.

Problematika referenda je, ako všetci vieme, mimoriadne zaujímavá, komplexná a náročná, okrem iného aj pre nedostatok záväzných medzinárodných štandardov.²² Rôzne krajiny ponúkajú rôzne modely referenda, ktoré sú ovplyvnené rozdielnym historickým vývojom a zvyklosťami, pre každú krajinu je možno vyhovujúci iný druh referenda. Vo svojom príspevku som pre zložitosť témy nemal ambíciu vyriešiť všetky sporné otázky, ani predostrieť ideálnu formu referenda v Slovenskej republike

Bol by som však rád, ak by aj tieto úvahy prispeli k diskusii o referende a v konečnom dôsledku viedli dôsledku k tomu, aby akékoľvek ďalšie zásahy do ústavnej úpravy referenda smerovali k zakotveniu referenda, ktoré bude zrozumiteľným a po všetkých stránkach funkčným nástrojom priamej demokracie.

Vážené dámy, vážení páni, ďakujem za vašu pozornosť.

¹⁹ pozri napr. OVORTRUP, M. – TRUEBLOOD, L.: *Schmitt, Dicey, and the power and limits of referendums in the United Kingdom*. 2021, s. 4 – 22.

²⁰ Čl. 125 ods. 4 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky.

²¹ pozri dôvodovú správu k ústavnému zákonu č. 422/2020 Z. z., k dispozícii na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484567>.

²² pozri napr. <https://verfassungsblog.de/why-do-we-need-international-legal-standards-for-constitutional-referendums/>.

Kontaktné údaje

JUDr. Ivan Fiačan, PhD.

predseda@ustavnysud.sk

Ústavný súd Slovenskej republiky

Hlavná 110

042 65 Košice

Vliv judikatury Ústavního soudu České republiky na rozhodovací praxi obecných soudů

Impact of Jurisprudence of the Constitutional Court of the Czech Republic on Decision-making of General Courts)

prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc.

místopředseda Ústavního soudu České republiky

Abstrakt:

Judikatura Ústavního soudu České republiky ovlivňuje rozhodovací praxi obecných soudů zejména v oblasti ústavních stížností. Ústavní soud rozhoduje v senátech nebo v plénu a jeho rozhodnutí mají různou míru závaznosti. Vedle závaznosti nálezů se rozvinula také ustálená praxe podobná precedenčnímu systému typickému pro země common law. Díky nálezům i této praxi Ústavní soud také ovlivňuje rozhodování obecných soud, což je forma justičního dialogu.

Abstract:

Constitutional Court's case law influences the decision making praxis of general courts especially in the field of constitutional complaints. The Constitutional Court sits in panels or in a plenum and its decisions have a different level of bindingness. Aside the bindingness of judgments a stable praxis similar to that of the doctrine of precedent typical for common law countries has developed. Thanks to the judgments as well as this praxis the Constitutional Court influences also the decision making process of the general courts, which is a form of a dialogue.

Klíčová slova:

Ústavní soud, ústavní pořádek, ústavní stížnost, rozhodnutí, nález, stanovisko, senát, plénum, závazný, precedent, ratio decidendi, ustálená rozhodovací praxe.

Key words:

Constitutional Court, constitutional order, constitutional complaint, decision, judgement, chambre, full-court, binding, precedent, ratio decidendi, common decision-making practice.

1. Úvodní poznámka

Česká republika náleží do okruhu tzv. kontinentální právní kultury, která se vyznačuje exkluzivně psanými prameny práv s výrazným akcentem na právní předpisy coby výsledky normotvorné činnosti legislativními procesy, od níž se zpravidla důsledně odlišuje pouhé nalézání práva, jeho výklad a dotváření obecnými soudy při jejich rozhodovací činnosti. Ani v kontinentální právní kultuře ovšem nelze ignorovat skutečnost, že rozhodnutí soudů, zejména těch vrcholných, jimiž v podmínkách České republiky rozumíme Ústavní soud, Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud, se mohou svými dopady na právní praxi blížit dopadům právních předpisů, a to zejména tam, kde soudy dotváří právo vyjasňováním komplikovaných vztahů mezi jednotlivými ustanoveními právních předpisů, stanovováním kritérií pro výklad neurčitých pojmů obsažených v právních předpisech, vyplňováním mezer v nich, či tzv. kreativním výkladem, který již zhusta balancuje na hraně mezi dotvářením práva a jeho nepokrytým vytvářením.

Z hlediska účinků judikatury coby (do)tvořitelky práva obecně či specificky v rozhodovací praxi obecných soudů toho bylo již napsáno mnoho a mnoho ještě bude, proto si tento příspěvek neklade za cíl postihnout toto téma v jeho úplnosti. Zaměřuje se specificky na pozici Ústavního v této otázce, neboť zde má mezi ostatními vrcholnými soudy Ústavní soud zvláštní postavení.

Ve svém příspěvku nemohu postihnout úplný vývoj toho, jak rozhodovací praxe Ústavního soudu ČR ovlivňovala a ovlivňuje praxi obecných soudů, proto se pokusím alespoň pojmenovat směry, kterými se výklad právní úpravy (závažnosti) rozhodování Ústavního soudu ČR i vlastní praxe obecných soudů ubíraly.

2. Formy rozhodnutí ÚS ČR

2.1 Agenda celkem

Ústavní soud zaujímá v Ústavě ČR samostatnou část mezi **čl. 83- 89**, část, která předchází části o obecných soudech. Není tedy součástí obecného soudnictví. Slovy Ústavy je Ústavní soud soudním orgánem ochrany ústavnosti. Jeho pozice se odvíjí od dvanácti oblastí, ve kterých rozhoduje, z nichž jedenáct je tzv. posteriorních a pouze jedna (možnost přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv) je tzv. apriorní.²³

Podmínky řízení před Ústavním soudem jsou pak upraveny zákonem o Ústavním soudu, který je jediným obyčejným zákonem, jímž je Ústavní soud (vedle ústavního pořádku) vázán.

²³ SLÁDEČEK, V. a kol.: *Ústava České republiky. Komentář*. s. 907.

Referenčním rámcem pro rozhodování Ústavního soudu je především ústavní pořádek, a v souladu s judikaturou soudu²⁴ a čl. 10 Ústavy ČR jsou jím také ratifikované lidskoprávní akty mezinárodního práva veřejného (dosažená úroveň lidských práv).

Ve vztahu k právnímu řádu Evropské unie zatím Ústavní soud ČR zachovává zdrženlivost, kterou v minulosti projevil několika rozhodnutími, od nichž se v současnosti příliš neodchyluje. Listina základních práv EU ovšem, jako specifický lidskoprávní dokument, jenž je integrální součástí mezinárodní smlouvy, jíž je ČR vázána, patří do referenčního rámce Ústavního soudu, přes komplikaci způsobenou její limitací na unijní orgány nebo unijní právo, jistě také.

2.2 Agenda ústavních stížností

Pominu-li organizační směrnice a oblasti, v nichž obecné soudy nejsou ovlivněny rozhodovací praxí Ústavního soudu, pak se z pohledu judikaturního jako zajímavé jeví především **rozhodování o ústavních stížnostech proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR**. Agenda vyřizování ústavních stížností je totiž tou nejobjemnější, a tedy má i největší kvantitativní dopad do rozhodovací praxe obecných soudů a dalších orgánů veřejné moci.

Ústavní stížnost může podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem.

Pro předmět tohoto příspěvku je zásadní, že čl. 89 Ústavy ve svém druhém odstavci, který se zabývá závazností rozhodnutí Ústavního soudu, stanoví, že jsou *vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby*. Zvláštnost tohoto ustanovení tkví v jeho ojedinělosti, resp. výlučnosti v rámci celé moci soudní. Rozhodnutí žádného jiného soudu či soudního orgánu ústavní pořádek obecnou závazností nepřiznává, snad jen s výjimkou čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy předvídané (a dosud nevyužitě) možnosti svěřit pravomoc rozhodovat o souladu podzákonných právních předpisů se zákonem Nejvyššímu správnímu soudu, v kterémžto případě by nepochybně zrušení podzákonného právního předpisu či jeho části nemohlo z povahy věci mít účinky toliko *inter partes* pro strany řízení.

²⁴ Sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

Podmínky vykonatelnosti rozhodnutí jsou zakotveny o řádek výš v odstavci prvním čl. 89 Ústavy, podle kterého je rozhodnutí vykonatelné, jakmile bylo vyhlášeno způsobem stanoveným zákonem, pokud Ústavní soud o jeho vykonatelnosti nerozhodl jinak.

Zdánlivě jasná směrnice. Ústavnímu soudu i soudům obecným, by mělo být jasné, jak to se závazností rozhodnutí Ústavního soudu je. Ale není tomu zcela tak. Tvůrce Ústavy patrně ne zcela vnímal potřeby, plynoucí pro rozhodování Ústavního soudu z procesního předpisu, zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „ZUS“), který se v době tvorby Ústavy teprve připravoval. Ten totiž upravuje rozhodovací činnost Ústavního soudu mnohem barvitěji.

Ústavní soud ČR každoročně obdrží přibližně 4000 ústavních stížností.²⁵ Nejméně polovinu tvoří stížnosti z odvětví soukromého práva, další část trestní věci a zbytek nápadu jsou věci správní a smíšené.

Podle ZUS rozhoduje Ústavní soud jednak samosoudcem, jednak v tříčlenných senátech a jednak v plénu všech (15) soudců. Ve věci samé rozhoduje nálezem, v ostatních věcech usnesením.

Podmínkou toho, aby ústavní stížnost mohl být projednána v senátu je, že splňuje náležitosti ústavní stížnosti, v opačném případě je zpravidla odmítnuta usnesením soudce **jako nepřípustná** – tedy v podstatě neprojednatelná.²⁶ Usnesení se nevyhlašuje a toliko se doručí osobě, která podnět Ústavnímu soudu podala. Tím řízení končí. Toto rozhodnutí z hlediska závaznosti nemá smysl příliš komentovat, protože určitě není rozhodnutím, na které cílí čl. 89 odst. 2 Ústavy.

Usnesením Ústavní soud dále rozhoduje například o spojení nebo vyloučení věci, o přerušení nebo zastavení řízení, o vyloučení nebo nevyhloučení soudce atd.). Tato rozhodovací praxe se v činnosti obecných soudů významně neprojevuje.

Podstatně významnější jsou rozhodnutí Ústavního soudu v případech, kdy jsou sice splněny požadavky na přípustnost stížnosti, nejde ani o mezitímní procesní rozhodnutí, ale jde o podnět **zjevně neopodstatněný**. Tříčlenný senát pak mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením návrh odmítne.²⁷ Usnesení se opět nevyhlašuje a doručuje se toliko zákonem stanoveným osobám. Přístup k obsahu a rozsahu takového usnesení je jednotlivými soudci zpravodaji vnímám velmi diferencovaně. Zákon ukládá jen, že usnesení musí být

²⁵ [Statistika | Ústavní soud \(usoud.cz\)](#).

²⁶ Srov. § 43 odst. 1 ZUS.

²⁷ Srov. § 43 odst. 2 ZUS.

písemně vyhotoveno, stručně odůvodněno uvedením zákonného důvodu, pro který se návrh odmítá, a musí obsahovat poučení, že odvolání není přípustné.²⁸ Tato rozhodnutí jsou přesto zpravidla odůvodněna nejméně co do právních důvodů, ale často reagují i na argumentaci stěžovatele a dotýkají se merita věci, někdy i s použitím úvah *obiter dictum*. Svým způsobem tak naznačují účastníkům řízení postoj soudce, senátu, nebo výjimečně i pléna (je-li návrh spojen s návrhem na zrušení právního předpisu nebo jeho části nebo senát má za to, že jde o věc, kterou by plénum mělo projednat), který by pravděpodobně zvolil, kdyby stížnost důvodná byla. Existují ale i usnesení odůvodněná skutečně jedinou větou striktně podle zákona.

Usnesení jsou v rozhodovací praxi Ústavního soudu zastoupena celkem cca v 93 procentech, tedy tisících případů ročně.²⁹

Zajímavá „odmítací“ usnesení, která soudce zpravodaj navrhne plénu k uveřejnění ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu,³⁰ jsou v kladném případě v této sbírce uveřejněna v plném znění v anonymizované podobě.

Zbývá poslední a z hlediska rozhodovací praxe soudu nejvýznamnější rozhodovací agenda českého Ústavního soudu a tou jsou derogační nebo zamítavé **nálezy**.

Jak plyne z předchozích výkladů, četnost nálezů je tzv. zbytková, a jde o rozhodnutí meritorní ve věci samé, a to jak vyhovující (derogační), tak i zamítavá.

Jednotliví soudci zpravodajové, pokud jde o četnost návrhů na rozhodnutí nálezem, se co do počtu návrhů liší. Procentuálně vyjádřeno, tato četnost se u jednotlivých soudců zpravodajů pohybuje zhruba od 2 do 8 %.³¹ Důvody zde nebudu rozebírat, ale jedním z nejvýznamnějších jsou určitě citlivost soudce na různé stupně nesouladu rozhodnutí s ústavním pořádkem, profesní zaměření soudce, podpora právní jistoty účastníků řízení před obecnými soudy, nebo i sklony soudce nebo i senátu k tzv. soudcovskému aktivismu. Vliv má i složení senátu, protože soudce někdy zvažuje i průchodnost jeho návrhu v určitém složení (rotace v senátech).³²

²⁸ Srov. § 43 odst. 3 ZUS.

²⁹ [Statistika | Ústavní soud \(usoud.cz\)](#).

³⁰ Srov. § 59 ZUS.

³¹ Jednoduchý výpočet podle počtu napadnutých věcí soudci a počtu nálezů, kde soudce byl zpravodajem; podklady lze zjistit z pravidelných statistik ÚS - [Statistika | Ústavní soud \(usoud.cz\)](#). Podrobněji srov. např. PAPOUŠKOVÁ, Tereza – PAPOUŠEK, Jan.: Ústavní soudci v kvantitativní perspektivě. In *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 1, s. 91 a 92.

³² Ústavní soud ČR rozhoduje o většině návrhů ve čtyřech senátech tvořených třemi soudci. Do roku 2015 bylo složení senátů po dobu výkonu funkce soudce stálé, bez systematických změn. Od roku 2016 se plénum usneslo na zásadě, že ve dvouletých cyklech vždy dojde k obměně, spočívající v přesunu jednoho z členů senátu do senátu

Nálezy musí být samozřejmě odůvodněny a vyhlášují se vždy veřejně. Nálezem ve věcech ústavní stížnosti rozhodují zpravidla tříčlenné senáty Ústavního soudu a tam, kde součástí stížnosti je i návrh na zrušení právního předpisu nebo jeho části, rozhoduje plénum. Plénum rozhoduje také o ústavní stížnosti, kterou mu k takovému rozhodnutí předloží senát Ústavního soudu a plénum stížnost **tzv. atrahuje**.³³

Všechny nálezy se ze zákona uveřejňují ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, a to v plném znění, v anonymizované podobě. Pokud ústavní stížnost byla spojena s návrhem na zrušení právního předpisu nebo jeho části, pak se derogační nálezy pléna publikují ve Sbírce zákonů. Nálezy, kterými bylo rozhodnuto senátem, se ve Sbírce zákonů neuveřejňují.

Zcela samostatný význam mají **stanoviska pléna** Ústavního soudu. Jestliže senát v souvislosti se svou rozhodovací činností dospěje k právnímu názoru odchylnému od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v předchozím nálezu, předloží otázku k posouzení plénu, které může starý nález překonat nejméně 9 hlasy. Stanoviskem pléna je senát v dalším řízení vázán.³⁴ Stanovisko pléna není rozhodnutím, neboť se jím nerozhoduje ve věci samé, nýbrž se toliko v případě několika vzájemně si konkurujících právních názorů již vyslovených v nálezech vybírá takový, který přinejmenším devítičlenná většina pléna považuje za jediný správný. Paradoxně tak právní názor vyjádřený ve stanovisku pléna Ústavního soudu není závazný ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy pro všechny orgány i osoby (toto ustanovení se vztahuje pouze na *rozhodnutí*, jímž stanovisko není³⁵), ale jediným, koho přímo zavazuje, je sám Ústavní soud. *Via facti* jde však o „nejzávažnější“ produkt činnosti Ústavního soudu. Zavazuje totiž napříště všechny senáty, samosoudce i celé plénum Ústavního soudu, a proto je v konečném důsledku prostřednictvím následných rozhodnutí Ústavního soudu, která z něj vychází a která se od něj nemohou odchýlit (nevyvolá-li znovu senát Ústavního soudu proceduru dle § 23 ZUS), závazný i pro všechny orgány a osoby, neboť tato rozhodnutí již závazná ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou.³⁶

jiného, což má vést k větší diferenciaci a i prostupnosti názorů v rámci celého soudu. Podle mého názoru toto opatření má své, zmíněné, výhody, ale zejména s ohledem na již předtím rotující vedení soudu – předseda a místopředsedové v každé věci do jiného senátu - vznikají pravidelně komplikace se sestavením nových senátů po dvouletém období.

³³ Sp.zn. Org. 24/14 : Plénum Ústavního soudu podle § 11 odst. 2 písm. k) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, přijalo rozhodnutí, jímž si vyhrazuje rozhodování v určitých věcech.

³⁴ Srov. § 23 ZUS a jako příklad lze uvést Pl.-st ÚS 30/10.

³⁵ Shodně SLÁDEČEK, V. a kol. *Ústava České republiky, komentář*, s. 1025.

³⁶ Srov. FILIP, J.: In FILIP, J. a kol.: *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*, s. 103.

Rozhodnutí Ústavního soudu jsou v plném znění uveřejněna v elektronickém systému NALUS, pro veřejnost dostupného v anonymizované podobě na webových stránkách ÚS.³⁷

2.3. Agenda konkrétního přezkumu

Samostatnou agendu pléna Ústavního soudu tvoří věci, které vyústí v tzv. **konkrétní přezkum**.

Návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též **soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy**, tedy v případě, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem. Tímto soudem je jednak kterýkoli obecný soud, jednak senát Ústavního soudu.

Zde má Ústavní soud v plénu možnost rozhodnout podobně jako v případě ústavní stížnosti usnesením (nedostatek aktivní legitimace soudce, možnost obecného soudu zaujmout ústavně konformní výkladu) nebo derogačním či zamítavým nálezem.

Přestože těchto návrhů přichází ÚS minimum, určitě nejde o agendu zanedbatelnou, která činnost soudů ovlivňuje přímo v podobě použití nebo nepoužití předpisu nebo jeho části v konkrétním rozhodnutí obecného soudu.

Ústavní soud takto v minulosti rozhodoval v trestním, správním, i občanském soudním řízení, a to jak v oblasti procesního, tak hmotného práva.

3. Vliv rozhodovací praxe Ústavního soudu na obecné soudy

S ohledem na výklady, které jsem o rozhodnutích Ústavního soudu ČR ve velké stručnosti, ale snad výstižně provedl, mohu uzavřít, že rozhodující vliv na praxi obecných soudů má forma rozhodnutí, potažmo jeho závaznost.

Nemám zde dostatek prostoru, abych se zabýval všemi v úvahu přicházejícími formami závaznosti rozhodovací praxe (formální, argumentační, kasační, precedenční, absolutní atd.).

Velmi důležitou a ne zcela snadnou otázkou je, jaký je rozsah čl. 89 odst. 2 Ústavy, neboť při doslovném výkladu by se mohlo zdát, že obecnou závaznost spojuje se všemi rozhodnutími Ústavního soudu bez ohledu na výrok, formu či těleso, které je vydalo (tedy senátní i plenární nálezy, jakož i usnesení pléna, senátů i samosoudců). Takto široce však ani sám Ústavní soud, ani současná ústavněprávní doktrína k uvedenému článku nepřistupuje a za obecně závazné

³⁷ [Vyhledávání rozhodnutí ÚS | Ústavní soud \(usoud.cz\).](#)

považuje toliko nálezy Ústavního soudu, byť se v minulosti objevovaly i názory tendující k doslovnému výkladu.³⁸

Je také jasné, že všechna rozhodnutí Ústavního soudu nemohou být obecně závazná/vykonatelná, protože formálně vzato, jestliže soudce obecného soudu je vázán zákonem (čl. 95 odst. 1 Ústavy), musela by tato rozhodnutí být na úrovni zákona, což u všech rozhodnutí Ústavního soudu říci nelze.³⁹ Obecná závaznost usnesení je rovněž vyloučena již z důvodu, že usnesení nezakládají překážku věci rozsouzené, tedy lze s úspěchem pochybovat o tom, zda vůbec mohou naplnit předpoklad uvedený v čl. 89 odst. 2 Ústavy, že jde o rozhodnutí *vykonatelná*.⁴⁰ Rovněž lze v této souvislosti poukázat znovu na již výše uvedenou skutečnost, že Ústava předcházela přijetí ZÚS, a tedy že ani nemohla předvídat, jakých forem budou vůbec rozhodnutí Ústavního soudu nabývat, nikde nepoužívá např. v souvislosti s Ústavním soudem pojmu „nález“. Rozdělení rozhodnutí Ústavního soudu, které si vyžádala praktická potřeba, na nálezy, jimiž se rozhoduje meritorně, a usnesení, jimiž se rozhoduje procesně a kvazimeritorně, a přiznání účinků obecné závaznosti jen nálezům, se tak dle mého názoru nijak účelu čl. 89 odst. 2 Ústavy nepřičí. Nejméně problematické je to u procesních rozhodnutí, která, jak uvedeno, nevytváří překážku věci rozsouzené.

Komplikovanější je otázka obecné (ne)závaznosti tzv. kvazimeritorních usnesení o odmítnutí návrhu pro zjevnou neopodstatněnost dle § 43 odst. 2 písm. a) ZÚS, neboť mezi kvazimeritorním a meritorním přezkumem je někdy jen velmi tenká a často nezřetelná hranice. Zejména v agendě individuálních ústavních stížností se tak někdy může rozdíl mezi usnesením odmítajícím návrh pro zjevnou neopodstatněnost a zamítavým nálezem jevit jen jako formalita. Jsem však názoru, že tomu tak není. Precedenční působení nálezu v této agendě není a nemůže být závislé na tom, zda je nález vyhovující (kasační) či zamítavý, neboť tyto dva druhy nálezu se liší toliko v povaze a účincích výroku, nikoliv v povaze, zobecnitelnosti či argumentační síle nosných důvodů. Rozhodne-li se Ústavní soud k určité otázce vyjádřit zamítavým nálezem, zpravidla tak činí tam, kde vznikla významná lidskoprávní otázka, která si zasluhuje ze strany Ústavního soudu odpověď, i když v konkrétním případě nebyla ve věci samé rozhodující, orgány veřejné moci dospěly ke správnému výsledku na základě nesprávných úvah, jde

³⁸ Srov. SLÁDEČEK, V.: In SLÁDEČEK, V. a kol.: *Ústava České republiky, komentář*, s. 1021; LANGÁŠEK, T.: In RYCHETSKÝ, P. kol.: *Ústava České republiky*, k čl. 89, bod 17.; či FILIP, J.: In BAHÝLOVÁ, L. a kol.: *Ústava České republiky. Komentář*, k čl. 89, bod 10.

³⁹ ŠIMÍČEK, V.: *Mohou být vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu ČR všeobecně vykonatelná?*, *Správní právo*, 1996, č. 2, s. 113.

⁴⁰ Srov. k tomu § 58 ZÚS, který vykonatelnost upravuje toliko u *nálezů*.

o otázku s výrazným obecným přesahem, která dosud nebyla řešena komplexně a její zodpovězení vyžaduje zájem na stabilitě či předvídatelnosti rozhodovací praxe atd.

Již jen sama skutečnost, že Ústavní soud zvolil tuto argumentačně, procedurálně i obsahově náročnější formu rozhodnutí, tedy dokumentuje, že danou otázku považuje za natolik významnou, že je nezbytné, aby *pro futuro* sám sebe i ostatní zavázal určitým právním názorem na ni. Na druhé straně volbou formy usnesení odmítajícího návrh pro zjevnou neopodstatněnost, pro něž se paradoxně vyžaduje úplná shoda všech tří členů senátu (srov. § 19 odst. 2 věta druhá ZÚS) dává najevo, že senát je jednomyslný v tom, že v dané věci žádná taková lidskoprávní otázka nevznikla a pro její rozhodnutí si vystačí s dosavadní rozhodovací praxí. Tím se dle mého názoru tedy neoslabuje, ale naopak posiluje legitimita obecné závaznosti, resp. precedenční „síly“ zamítavých nálezů, neboť díky vědomí důsledků volby formy rozhodnutí Ústavního soudu v hraničních případech je mnohem jednoznačněji vyjádřeno, zda Ústavní soud usiloval o autoritativní a závazné vyřešení určité otázky, či nikoliv. To naopak v některých případech vyhovujících (kasačních) nálezů dáno vůbec být nemusí, neboť ty nemusí spočívat na žádném novém zásadním právním názoru, ale pouze na prostém uplatnění dřívějšího právního názoru bez jakékoliv další přidané hodnoty (typicky tam, kde k derogaci dochází vzhledem ke zcela flagrantní vadě, kterou popř. uznává i sám orgán, který napadené rozhodnutí vydal), přičemž obecnou závaznost kasačních nálezů v zásadě nikdo nezpochybňuje (nezpochybnitelná je tato závaznost co do výroku).

Objevují se někdy s odkazy na vlastní rozhodovací činnost Ústavního soudu i názory o určité hierarchii rozhodnutí Ústavního soudu⁴¹ podle formy rozhodnutí a tělesa, které je vydalo,⁴² a to v tom smyslu, že plenární nálezy mají větší „váhu“ než nálezy senátní, nálezy mají větší „váhu“ než usnesení bez ohledu na to, kdo je vydal, a určitá „precedenční síla“ může být připuštěna i v případě usnesení, která byla vybrána k publikaci do Sbírký nálezů a usnesení. K tomu je však třeba doplnit, že tato hierarchie nebere v potaz shora uvedená stanoviska pléna Ústavního soudu dle § 23 ZÚS, jejichž precedenční „síla“ je vyšší i než precedenční síla plenárního nálezu, jakož ani fakt, že i plénium je v zásadě vázáno předchozím senátním nálezem,⁴³ byť v případě, že se od něj chce odchýlit, nemusí plénium iniciovat postup dle § 23 ZÚS, neboť tím by věc jen předložilo samo sobě,⁴⁴ ale přesto se se změnou právního názoru

⁴¹ Zejména s odkazem na nález sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N N 190/47 SbNU 465), zejména jeho body 88. a 89.

⁴² Srov. např. ŠIMÍČEK, V.: *Cesta k větší závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu: Jednotná judikatura namísto algoritmů*.

⁴³ Srov. FILIP, J.: In FILIP, J.: a kol. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*, s. 100nn.

⁴⁴ I z toho důvodu je § 23 ZÚS adresován toliko senátu Ústavního soudu.

vysloveného v nálezu (lhostejno, zda senátního, či plenárního⁴⁵) musí výslovně vypořádat tzv. *en passant*,⁴⁶ tedy přímo v odchylicím se nález, přičemž k překonání dřívějšího právního názoru se dle § 13 ZÚS vyžaduje kvalifikovaná většina devíti hlasů.

Historické pochybnosti o závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu ze strany Nejvyššího soudu ČR, opřené o argumentaci, podle které obecné soudy nejsou orgány veřejné moci, jejichž rozhodnutí podléhají přezkumu Ústavního soudu a dále, že Ústavní soud nemůže přezkoumávat rozhodnutí obecných soudů, protože není součástí jejich soustavy, byly překonány už dávno nálezovou judikaturou z 90. let.⁴⁷

Co je jasné, je to, že **nálezy (a to všechny) a stanoviska pléna jsou z vnitřního pohledu závazné pro všechny soudce Ústavního soudu.**

Důsledkem je, že dva soudci Ústavního soudu mohou v rámci senátu zavázat celý Ústavní soud. Stejně tak může učinit plenární většina. A plénum může nálezem překonat jak nález senátu, tak i nález pléna, eventuálně přijmout překlenovací stanovisko, které opět zavazuje všechny soudce Ústavního soudu. Tak se vytvářejí ustálené názory Ústavního soudu, ze kterých jistě obecné soudy čerpají při svém rozhodování.

Z mého pohledu je také jasné, že **v téže věci** je každý nález Ústavního soudu, tedy senátní i plenární, jak derogační, tak zamítavý, pro obecný soud, jehož rozhodnutí, rozhodování nebo zásahu se nález týká, závazný v rozsahu jeho výroku a příslušné části argumentace obsažené v odůvodnění (**tzv. nosné důvody**). Tady se shodují s legendárním soudcem Ústavního soudu A. Procházkou, i když jsem si vědom, že existují názory (např. současný soudce V. Sládeček), které toto stanovisko relativizují.⁴⁸

Za velkou výhodu potenciality nosných důvodů Ústavního soudu ovlivnit praxi ostatních orgánů veřejné moci považuji, že, jak jsem již zmínil výše, počty nálezů se v judikatuře Ústavního soudu pohybují v zásadě ve vyšších jednotkách procent ročně a standard odůvodnění, jakož i procesní nároky, se zřetelně odlišují od usnesení. To znamená, že právní názory Ústavního soudu vyjádřené jako nosné důvody nálezů jsou pro ostatní praxi jasně

⁴⁵ Srov. FILIP, J.: In FILIP, J. a kol.: *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*, s. 68.

⁴⁶ Srov. FILIP, J.: In FILIP, J. a kol.: *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*, s. 103.

⁴⁷ Sp.zn. I. ÚS 131/1993, III. ÚS 337/97, IV. ÚS 418/97 a mnohá další.

⁴⁸ PROCHÁZKA, A.: Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu, In *Bulletin advokacie*, 1995, č. 8, s. 32. poněkud jinak MIKULE, V. – SLÁDEČEK, V.: O závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu, In *Bulletin advokacie*, č. 8, s. 35.

rozlišitelné (mimo jiné je každý nálezn opatřen právní větou) a nepředstavují svým objemem zahlcující masu informací.

Aby nebylo pochyb, které jsou to ty nosné části odůvodnění, jako soudce zpravodaj navrhuji do textu odůvodnění přímo výslovné sdělení, které části odůvodnění nálezu považuje Ústavní soud pro další postup v řízení v téže věci za závazné (*ratio decidendi*), a myslím, že tak často činí i další soudci.

Jde-li o obecnou závaznost nálezů, není snad pochyb, že **derogační plenární nálezy** jsou závazné pro všechny orgány a osoby, nikoli jen v téže věci, ale s ohledem na publikaci nálezů ve Sbírce zákonů má rozhodovací pravomoc pléna závaznou povahu obecně. Ovšem, co do důvodů lze za podobně významné, i když ve Sbírce neuvedené, považovat i zamítavé plenární nálezy (nosné důvody). Plenárních nálezů je jen několik málo procent z celkové agendy ústavních stížností, ale přesto zásadně ovlivňují zejména procesní předpisy, kterými se obecné soudy řídí (trestní řád, občanský soudní řád, správní předpisy).

Jinak je tomu v případě **někdy tvrzené obecné závaznosti nálezů senátních**. Ty, jak jsem uvedl, zavazují soudce Ústavního soudu a účastníky řízení v projednávané věci.

Jsou ovšem i názory, podle kterých některé nálezy Ústavního soudu, které opakovaně řeší **zásadní právní otázky** důležité pro postup nebo rozhodnutí obecných soudů, jedná-li se o již ustálenou judikaturu, se stávají *precedenty*.⁴⁹ Argumentuje se nejen četností rozhodnutí ve skutkově a právně obdobných věcech, ale i závazností nálezů pro všechny soudce Ústavního soudu. Tím by měl být základ k jednotnému výkladu určitých často se vyskytujících otázek a problémů dán. Přestože mám určité zábrany považovat takovou praxi senátů Ústavního soudu za precedenční, nemohu popřít, že některé významné nálezy podobnou roli v praxi obecných soudů fakticky plní.

Jako příklad z mé vlastní rozhodovací praxe lze uvést senátní **nález sp. zn. IV ÚS 1098/15**, který se zabýval ústavní stížností pachatele odsouzeného pro trestný čin vraždy, kde jako důkazy byly použity tzv. pachové stopy, resp. bylo využito **metody pachové identifikace**. Ústavní soud, který se metodou ve svých rozhodnutích zabýval v minulosti, vydal ve věci sice zamítavý výrok, ale v odůvodnění nálezu vyslovil podmínky, za kterých je možné použít tuto metodu v trestním řízení. Odůvodnění nálezu, které obsahovalo jednak souhrn dosavadní

⁴⁹DRÁPALOVÁ, Jana – DRÁPAL, Jakub.: Precedenční závaznost judikatury Ústavního soudu v praxi, Ovlivnil nálezn sp.zn. II ÚS 482/18 rozhodování obecných soudů o podmíněném propuštění? In *Bulletin advokacie*, 2022, č. 7-8 s. 33-45.

judikatury Ústavního soudu a jednak nové postřehy a požadavky Ústavního soudu na ústavně konformní výklad dokazování v trestním řízení, bylo ze strany orgánů policie přijato nejen s pochopením, ale stalo se základem pro přípravu a přijetí kompletně nové služební metodiky pachové identifikace, a dokonce ke zřízení nových služebních prostor vyhrazených pro výcvik služebních psů a provádění metody v praxi. Tato metodika je právě proto, že vychází z našeho nálezu, vnímána obecnými soudy jako kontrolní mechanismus při hodnocení důkazního prostředku a obhajoba se splnění jeho náležitostí i s odkazem na náleze Ústavního soudu zabývá.

Dalším podobným rozhodnutím je senátní **nález I. ÚS 1365/21**, ve kterém se Ústavní soud vyjádřil k podmínkám ústavně konformního výkladu ustanovení trestního řádu, které umožňuje odvolacímu soudu ukládat pokyny soudu prvního stupně k doplnění dokazování. Ústavní soud zde nereagoval jen na projednávanou věc tím, že vynesl derogační výrok, ale s odkazem na svou dřívější, sice rozsáhlou, ale z hlediska jednotlivých důvodů stále fragmentární judikaturu, v závazné části odůvodnění stanovil výčet podmínek ústavně konformní aplikace trestního řádu. Toto se fakticky stalo významnou školící pomůckou pro všechny soudy prvního stupně i soudy odvolací a odezva na toto rozhodnutí je kladná.

Podobně je tomu ve věcech **vazebních**,⁵⁰ při **domovních prohlídkách**,⁵¹ **zákazu sebeobvinění** v trestním řízení,⁵² **jednání obviněné právnické osoby v trestním řízení** a jejího zatupování, nebo **podmínek pro podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody**,⁵³ v **azylovém řízení**⁵⁴ nebo již tradičně v **restitučních kauzách**.⁵⁵ Obecné soudy tuto praxi zpravidla respektují.

Zcela jiná situace ovšem nastala ve věcech, kde Ústavní soud **posuzoval vhodnost střídavé péče** v rámci rozhodování o svěřeni nezletilých dětí do péče rodičů a kde je *de facto* nucen suplovat roli orgánu 3. stupně hned po rozhodnutí krajského soudu.⁵⁶ Zde se snaha Ústavního soudu po vytvoření jednotné judikatury neúspěšná, rozkolísaná, což je dáno jednak zvláštnostmi konkrétních případů, jednak absencí sjednocovací činnosti Nejvyššího soudu a konečně i omezením přezkumu na ústavní přezkum, který prostor Ústavnímu soudu ponechává vlastně jen v rovině lidských práv, resp. základních práv a zde zejména za pomoci Úmluvy o

⁵⁰ Např. II. ÚS 347/96, I. ÚS 2208/13 a mnohá další.

⁵¹ Např. III. ÚS 183/03 a mnohá další.

⁵² Např. III. ÚS 528/06, III. ÚS 655/06 a mnohá další.

⁵³ Např. sp.zn. II. ÚS 482/18 a mnohá další.

⁵⁴ Např. sp. zn. II. ÚS 3505/18 a mnohá další.

⁵⁵ Např. sp. zn. Pl. ÚS 35/17 a mnohá další.

⁵⁶ Např. sp. zn. III. ÚS 1206/09, I. ÚS 2482/13, I. ÚS 1554/14, a na ně navazující celá řada usnesení Ústavního soudu.

právech dítěte. Resistence obecných soudů v těchto věcech vůči názorům Ústavního soudu je zde stále značná a rozkolísaná rozhodovací praxe senátů to nevylepší.

Ústavní soud v těchto případech, jak je patrné, uplatňuje významné názory na ústavně konformní stav jak při derogačním výroku, tak i při zamítavém a dává tím najevo, že zastává určitý závazný názor a chce, aby jej účastníci v této věci respektovali. Tím významně ovlivňuje rozhodovací praxi obecných soudů.

Kontrola, jak obecné soudy reagují na zrušené rozhodnutí ze strany **senátu Ústavního soudu**, jenž rozhodnutí vydal, je ovšem v reálu jen teoretická, protože pokud obecný soud postupuje v souladu s rozhodnutím, pak se věc znovu k ústavnímu přezkumu nedostane. A pokud nikoli, pak není pravděpodobné, že by případná ústavní stížnost skončila u téhož soudce zpravodaje nebo téhož senátu. Senáty se navzájem o svých rozhodnutích zpravidla neinformují, takže se soudci Ústavního soudu často dozívají o nálezech jen z informačního systému nebo z médií, když jim je věnována mediální pozornost a pouze důslednost soudce zpravodaje a respekt k předchozím rozhodnutím může kontrolu zajistit. Jinak je to samozřejmě u **plenárních nálezů**, ale těch je řízení o ústavní stížnosti, jak jsem již uvedl, velmi málo.

Kontrola respektu obecných soudů ke **Stanoviskům pléna** probíhá prostřednictvím rozhodovací praxe senátů nebo i pléna a s ohledem na povahu Stanovisek má vliv spíše na soudce a senáty Ústavního soudu než na obecné soudy.

Nejslabší postavení vzhledem k obecným soudům zaujímají **usnesení senátů o odmítnutí** ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost. Přestože je najdeme v NALUSu, přestože vybraná a plénem schválená usnesení se objevují pravidelně ve Sbírce rozhodnutí, stávají se oporou pro obecné soudy jako inspirace nebo i vhodná argumentace, zejména usnesení uveřejněná ve Sbírce jen tehdy, pokud soudy mají o taková rozhodnutí zájem.

Ani usnesení senátů Ústavního soudu nejsou z hlediska vlivu na obecné soudy bez významu, ale mají svou hodnotu, lze z nich také vyrozumět určité ustálené postoje Ústavního soudu, například ve věcech nákladů řízení před obecnými soudy, apod., postoje k tzv. bagatelním věcem, resp. náznak postojů podobných aplikaci čl. 35 odst. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění Protokolu 14.⁵⁷

⁵⁷ Odstavec 3 článku 35 Úmluvy zní ve znění Protokolu 14 takto:

„3. Soud prohlásí za nepřijatelnou každou individuální stížnost předloženou podle článku 34, pokud se domnívá, že:

a) je stížnost neslučitelná s ustanoveními Úmluvy nebo jejích Protokolů, zjevně neopodstatněná nebo zneužívající právo podat stížnost; nebo

4. Závěr

Ústavní soud České republiky, přestože by dlouho obecnými soudy vnímán jako cizorodé těleso, k jehož rozhodovací praxi obecné soudy (a nejen ony) přistupovaly rezervovaně až s despektem, si postupně, zejména díky propracovaným teoreticky kvalitnímu uchopení ústavního pořádku, motivovaného nejen domácím prostředím, ale i zkušenostmi partnerských soudů v zahraničí, vybudoval silnou pozici. Dnes lze s uspokojením konstatovat, že mezi Ústavním soudem a soudy obecnými vznikl zajímavý a přínosný justiční dialog, založený na oboustranném respektu.

Seznam použité literatury :

BAHÝLOVÁ, L.; FILIP, J.; MOLEK, P. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010., ISBN 978-80-7201-814-7, 1533 s., citováno dle: ASPI (právní informační systém).

HOLLÄNDER, P.; ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, ISBN 978-80-7179-599-5, 929 s.

SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SUCHÁNEK, R.; SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-590-9, 1264 s.

ŠIMÍČEK, V., *Mohou být vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu ČR všeobecně vykonatelná?*, Správní právo, 1996, č. 2, s. 113.

ŠIMÍČEK, V. *Cesta k větší závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu: Jednotná judikatura namísto algoritmů*. In: *Jiné právo* (online). Citováno dne 10. 10. 2022, dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com/2007/12/cesta-k-vt-zvaznosti-rozhodnut-stavnho.html>.

PROCHÁZKA, A.: *Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu*, Bulletin advokacie, 1995, č. 8, s. 32. poněkud j MIKULE, V., SLÁDEČEK, V.: *O závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu*, Bulletin advokacie, č. 8, s. 35.

DRÁPALOVÁ, J., DRÁPAL, J., *Precedenční závaznost judikatury Ústavního soudu v praxi, Ovlivnil nálezn sp.zn. II ÚS 482/18 rozhodování obecných soudů o podmíněném propuštění?* Bulletin advokacie 2022, č. 7-8 s.33-45.

b) stěžovatel neutpěl podstatnou újmu, ledaže dodržování lidských práv zaručených v Úmluvě a v jejích Protokolech vyžaduje přezkoumání odůvodněnosti stížnosti, přičemž z tohoto důvodu nemůže být odmítnut žádný případ, který nebyl řádně posouzen vnitrostátním soudem.“

RYCHETSKÝ, P.; LANGÁŠEK, T.; HERC, T.; MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: 2015, Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-809-3, 1224 s., citováno dle: ASPI (právní informační systém).

PAPOUŠKOVÁ, T.; PAPOUŠEK, J. Ústavní soudci v kvantitativní perspektivě. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, roč. XXV, rok 2017, č. 1, s. 73-92.

Kontaktní údaje:

prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc.,

místopředseda Ústavního soudu ČR

Jaroslav.Fenyk@usoud.cz

Ústavní soud České republiky, Joštova 8, 660 55 Brno, Česká republika

The chilling effect - a real or imaginary problem for the judiciary. Constitutional-legal analysis of the views of the CJEU, ECHR and Venice Commission

prof. Dr. Hab. Justyn Piskorski

judge of the Constitutional Tribunal, Poland

Abstract:

The article presents the actual results of the concept of the so-called "chilling effect" as a potential threat to judicial independence in Poland. Some of the reforms of the Polish judiciary have been identified as those that may lead to a situation in which judges will be afraid to make decisions, i.e. the so-called "chilling effect" will be triggered. The author cites rulings and opinions of international institutions such as the CJEU, ECHR and Venice Commission and the Polish Constitutional Court. He draws attention to the vagueness of this concept and even its metaphorical nature, which should result in its limited usefulness for evaluating legal solutions. He signals that the effect is to lead judges to turn against judges. Criticism and rejection of the change, which were considered likely to violate judicial independence, led to the development of instruments that violate the independence of other judges.

Keywords:

chilling effect, judicial independence, CJEU, ECHR, Venice Commission, Constitutional Tribunal, disciplinary responsibility

The special Slovak-Polish friendship and the cooperation of important state institutions, such as the constitutional courts of our countries, is an opportunity to share observations and comments on the broader dimensions of international action. Mutual trust is also the basis for sharing certain concerns that arise in the transnational sphere.

The purpose of this article is to present the actual results of the concept of the so-called "chilling effect" as a potential threat to judicial independence and independence in Poland.

The Polish Sejm, along with the government, began making changes to the justice system after winning the 2015 elections. It was not an all-encompassing or comprehensive reform. It sought to improve the judicial system, which is widely criticized in Poland. Among other things, the system of assigning cases was reformed for this purpose, with the introduction

of a random draw of judges (Random Case Assignment System) instead of arbitrary selection by the president of the court or the chairman of the department⁵⁸. The rules of operation of the National Council of the Judiciary (NCJ) were changed, in particular, the method of selecting judges for members of the NCJ was changed, with the aim of making the selection of candidates more democratic and objectifying the selection. The necessity to ensure proper separation of powers and the experience and practices of other European countries (Germany, Austria, the Czech Republic, Denmark, Spain, the Netherlands and Sweden) were cited⁵⁹. Some of the regulations adopted by the Parliament were subject to a presidential veto in 2017. However, the adopted package of solutions included, among others, provisions establishing a new chamber of the Supreme Court - the Chamber of Disciplinary Responsibility. The changes were aimed at objectivizing disciplinary proceedings and separating them from the personal relationships of judges of individual courts.

Measures to correct the law on the system of courts have come under massive criticism. From the beginning, the democratic legitimacy of the Sejm and the Government to make changes to the law was denied. After the elections of October 15, 2015, the Committee for the Defense of Democracy was formally established on December 2 of that year, and in fact in November 2015, which brought together many lawyers to protest against the newly formed government. Among those who participated in the political protests were judges, including former judges of the Constitutional Court, academics, deans of law faculties. They were, in large numbers, people associated with the previous government. The group also used international political contacts to convey their views. This caused a snowball effect abroad, when certain mantras formed in the political environment of the political opposition were repeated unreflectively without sufficient knowledge of Polish law and the circumstances of its formation.

Meanwhile, about 2,500 judges have been appointed to judicial office or have undergone promotion proceedings by the newly established National Council of the Judiciary, both those appointed after the 2018 changes and the current one appointed in 2022.

A number of allegations have been made against judges subjected to the new appointment system and the new system of disciplinary responsibility. In particular, it has been

⁵⁸ [System Losowego Przydziału Spraw wyeliminował patologie w sądownictwie - Ministerstwo Sprawiedliwości - Portal Gov.pl \(www.gov.pl\)](https://www.gov.pl).

⁵⁹ [Reforma Krajowej Rady Sądownictwa – projekt przyjęty przez rząd / Informacje / \(ms.gov.pl\)](https://www.ms.gov.pl).

argued that the new liability rules could lead to a "chilling effect" by which judges would be afraid to make decisions in accordance with the law.

The chilling effect is not a legally defined concept. The concept originated in American doctrine and jurisprudence, where it was initially referred to the issue of freedom of expression. Over time, it began to be referred, through a famous article by Judge Irving R. Kaufman, to the issue of judicial independence. This author drew attention to a number of problems surrounding the functioning of the courts. He argued that the courts are part of the political structure and, as such, engage in matters with profound political repercussions. He noted that it is necessary for the good functioning of independent courts to provide them with stable terms of office. Carrying over earlier considerations of the First Amendment to the US Constitution, he stressed that "Judicial independence, like free expression, is most crucial and most vulnerable in periods of intolerance, when the only hope of protection lies in clear rules setting forth the bright lines that cannot be traversed. The press and the judiciary are two very different institutions, but they share one significant characteristic: both contribute to our democracy not because they are responsible to any branch of government, but precisely because, except in the most extreme cases, they are not politically accountable at all and so are able to check the irresponsibility of those in power." He also noted the problem of turning judges against judges in disciplinary proceedings, which he considered unnecessary because they disrupt the sense of community and undermine the quality of the courts. He acknowledged that it is better to reconcile with a certain unpredictability of judges and their antics than to weaken the guarantees of their independence⁶⁰. However, these were remarks with a high level of generalization, with which it is difficult to disagree.

Over time, the idea of a chilling effect was transferred to Europe and extended to other areas of regulation. The concept gained increasing importance and was interpreted by many scholars and practitioners.

It is currently presented as follows:

"From a legal point of view, chilling effect may be defined as the negative effect any state action has on natural and/or legal persons, and which results in pre-emptively dissuading them from exercising their rights or fulfilling their professional obligations, for fear of being subject to formal state proceedings which could lead to sanctions or informal consequences such as threats, attacks or smear campaigns. State action is understood in this context as any

⁶⁰ KAUFMAN, I.: Chilling Judicial Independence. In *Yale Law Journal*. 1978-1979, 88, pp. 681-716.

*measure, practice or omission by public authorities which may deter natural and/or legal persons from exercising any of the rights provided to them under national, European and/or international law, or may discourage the potential fulfillment of one's professional obligations (as in the case of judges, prosecutors and lawyers, for instance")*⁶¹ .

The concept of a chilling effect has been raised in international jurisprudence, including that of Poland. The CJEU jurisprudence speaks not of a "*chilling effect*", but of a "*dissuading or deterrent effect*". The following judgments can be mentioned here:

A. Judgment of the Court (Grand Chamber) of November 19, 2019 in Joined Cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18 (Independence of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court; EU:C:2019:982)

The requirement of judicial independence, which is integral to the judiciary, falls within the essence of the right to effective judicial protection and the fundamental right to a fair trial, which is fundamental as a guarantee for the protection of all rights derived by individuals from Union law, and the preservation of the values common to the Member States as expressed in Article 2 TEU, in particular the value of the rule of law [Judgment of June 24, 2019, Commission/Poland (Independence of the Supreme Court), C-619/18, EU:C:2019:531, para. 58 and case law cited therein].

According to established case law, the said requirement of independence has two aspects. The first aspect, of an extrinsic nature, requires that the body in question carry out its tasks fully autonomously, without subordination within the official hierarchy, without subordination to anyone, and in a manner free from orders or directives from any source, thus remaining protected from outside interference and pressures that may threaten the independence of judgment of its members and influence their decisions [Judgments: July 25, 2018, Minister for Justice and Equality (Irregularities in the Judicial System), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, para. 63 and case law cited therein; and June 24, 2019, Commission/Poland (Independence of the Supreme Court), C-619/18, EU:C:2019:531, para. 72].

The second aspect, of an intrinsic nature, is in turn linked to the concept of impartiality and concerns equal distance from the parties to the dispute and their respective interests with regard to its subject matter. This aspect requires adherence to objectivity and the absence of any interest in resolving the dispute beyond the strict application of a legal provision [Judgments:

⁶¹ PECH, L.: The Concept of Chilling Effect. Its Untapped Potential to Better Protect Democracy, the Rule of Law, and Fundamental Rights in the EU. In *Open Society European Policy Institute*, 2021, pp. 4.

July 25, 2018, Minister for Justice and Equality (Irregularities in the judicial system), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, paragraph 65 and case law cited therein; and June 24, 2019, Commission/Poland (Independence of the Supreme Court), C-619/18, EU:C:2019:531, paragraph 73].

The aforementioned guarantees of independence and impartiality require the existence of rules, in particular as to the composition of the body, the appointment of its members, the duration of their terms of office and the reasons for their exclusion or removal, making it possible to exclude, in the opinion of individuals, any reasonable doubt as to the independence of the body from external factors and neutrality with respect to the interests that clash before it [Judgments: July 25, 2018, Minister for Justice and Equality (Irregularities in the judicial system), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, paragraph 66 and case law cited therein; and June 24, 2019, Commission/Poland (Independence of the Supreme Court), C-619/18, EU:C:2019:531, paragraph 74].

In addition, in accordance with the principle of separation of powers that characterizes the functioning of the rule of law, it is necessary to guarantee the independence of the courts vis-à-vis the legislative and executive branches of government (see, similarly, Poltorak, C-452/16 PPU, November 10, 2016, EU:C:2016:858, para. 35).

In this regard, it is important that judges be protected from outside interference or pressure that could compromise their independence. In particular, the principles referred to in paragraph 123 of this judgment should allow for the exclusion not only of any direct influence in the form of recommendations, but also of more indirect forms of influence that could weigh on the decisions of the judges concerned [see, similarly, Judgment of June 24, 2019, Commission/Poland (Independence of the Supreme Court), C-619/18, EU:C:2019:531, paragraph 112 and the case law cited therein]⁶².

B. Judgment of the Court (Grand Chamber) from March 26, 2020 (In Joined Cases C-558/18 and C-563/18).

The Court ruled that the requests for preliminary rulings submitted by the District Court in Łódź (Poland) and the District Court in Warsaw (Poland) by orders of August 31, 2018 and September 4, 2018 were inadmissible. He pointed out, however, that "it should nevertheless be

⁶²<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220770&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=45231>.

recalled that it is clear from established case law that the preliminary reference procedure provided for in Article 267 TFEU is a key element of the judicial system established by the Treaties, since, by establishing a dialogue between the courts, in particular between the Court and the courts of the Member States, it aims to ensure a uniform interpretation of Union law, thus making it possible to ensure its coherence, full effectiveness and autonomy and, finally, the distinctiveness of the law established by the Treaties (Opinion 2/13 of December 18, 2014. EU:C:2014:2454, para. 176; and judgment of October 24, 2018, XC and Others, C-234/17, EU:C:2018:853, para. 41).

Also in accordance with the Court's established case law, Article 267 TFEU grants national courts the broadest possible power to apply to the Court if they consider that questions have arisen in a case pending before them relating to the interpretation or assessment of the validity of provisions of EU law that require an answer in order to resolve the dispute before them. Furthermore, national courts are free to exercise this power at any stage of the proceedings they deem appropriate (Judgments: October 5, 2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, paragraph 26; and October 24, 2018, XC e.a., C-234/17, EU:C:2018:853, paragraph 42 and the case law cited therein).

Thus, a provision of national law cannot prevent a national court from exercising this power, which is, in fact, an integral part of the system of cooperation between national courts and the Court established under Article 267 TFEU and is inherent in the exercise of the functions of courts applying Union law entrusted to national courts by that provision [Judgment of November 19, 2019, A.K. et al. (Independence of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court) (C-585/18, C-624/18 and C-625/18, EU:C:2019:982, para. 103 and case law cited therein)].

Thus, national rules that would imply that domestic judges may be exposed to disciplinary proceedings because of a preliminary reference to the Court are not permissible (see, similarly, Order of the President of the Court of October 1, 2018, City of Łowicz and District Prosecutor's Office in Płock, C-558/18 and C-563/18, unpublished, EU:C:2018:923, paragraph 21). Indeed, the very vision of initiating disciplinary proceedings in a given case because of such a speech or deciding to uphold it later may negatively affect the actual exercise of the authority and functions of domestic judges referred to in the paragraph above.

Ensuring that these judges are not exposed to proceedings or disciplinary sanctions by virtue of exercising such a power to refer to the Court, a decision that is solely within their discretion,

is, moreover, a guarantee inherent in their independence (see, similarly, Order of February 12, 2019, RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, para. 47), which is essential, in particular, for the proper functioning of the system of judicial cooperation in the form of the preliminary reference mechanism provided for in Article 267 TFEU [see similarly the judgment of July 25, 2018, Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, para. 54 and the case law cited therein]. "63

C. Order of the Court (Grand Chamber) of April 8, 2020 in Case C-791/19 R (Commission v. Republic of Poland; EU:C:2021:596)

In this judgment, it was argued that *"the very (...) vision of the initiation of disciplinary proceedings, which could lead to the examination of a case by a body whose independence lacks guarantees, can negatively affect the independence of judges of the Supreme Court and judges of common courts. In this regard, the actual number of proceedings that have been initiated against such judges as of this date and their outcome is irrelevant"*⁶⁴.

D. Judgment of the Court (Grand Chamber) of July 15, 2021 in Case C-791/19 (Commission v. Republic of Poland; EU:C:2021:596).

The judgment states that: *"According to established case law, the guarantees of independence and impartiality required under Union law mean that there must be rules, in particular as to the composition of the body, the appointment of its members, the duration of their term of office, and the grounds for their exclusion or removal, which make it possible to exclude, in the opinion of individuals, any reasonable doubt as to the invulnerability of that body to external factors and its neutrality with respect to the interests that clash before it (Judgment of April 20, 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, paragraph 53 and case law cited therein).*

In this regard, it is important that judges be protected from outside interference or pressure that could compromise their independence. The norms applicable to the status of judges and the performance of their duties should make it possible, in particular, to exclude not only any direct influence in the form of recommendations, but also more indirect forms of influence that could weigh on the decisions of the judges concerned, and thus make it possible to prevent the

⁶³<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=224729&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=45231>.

⁶⁴<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=225141&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=45231>.

absence of visible signs of the independence or impartiality of these judges, which could undermine the trust that the judiciary should inspire in individuals in a democratic society (Judgment of the Asociația "Forumul Judecătorilor din România" et al, para. 197 and the case law cited therein).

With regard more specifically to the rules governing the system of disciplinary responsibility of judges, the requirement of independence under Union law, and in particular under the second subparagraph of Article 19(1) of the TEU, presupposes, in accordance with established case law, that the system will provide for the necessary guarantees to avoid the risk of such a system being used as a tool for political control of the content of judicial decisions. In this regard, norms that specifically define both the conduct constituting disciplinary offenses and the specifically applicable penalties, norms that provide for the participation of an independent body in accordance with a procedure that fully guarantees the rights reaffirmed in Articles 47 and 48 of the Charter of Fundamental Rights, including the right of defense, and norms that provide for the possibility of judicial review of the decisions of disciplinary bodies are fundamental guarantees for preserving the independence of the judiciary (Judgment of the Asociația "Forumul Judecătorilor din România" et al, para. 198 and the case law cited therein).

(...) As the Court had the opportunity to explain in this regard, the very vision of initiating disciplinary proceedings that could lead to the hearing of a case by a body whose independence lacks guarantees can negatively affect the independence of judges of the Supreme Court and judges of common courts (Order of April 8, 2020, Commission/Poland, C-791/19 R, EU:C:2020:277, paragraph 90).

In this regard, it is particularly important to bear in mind the circumstance that disciplinary sanctions can have serious consequences for the lives and careers of the punished judges. Judicial review, as also noted by the European Court of Human Rights, should therefore be tailored to the disciplinary nature of the rulings under consideration. For when the state initiates proceedings in such a case, what is at stake is public confidence in the functioning and independence of the judiciary, and in a democratic state this confidence is a guarantor of the very existence of the rule of law (cf. similarly, the judgments of the ECHR: of November 6, 2018 in Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 196; and of March 9, 2021 in Eminağaoğlu v. Turkey, CE:ECHR:2021:0309JUD007652112, § 97).

(...)

(...) undoubtedly, the system of disciplinary responsibility of judges falls within the scope of the organization of the judiciary and therefore within the competence of the Member States, and the possibility of a judge being held liable for disciplinary action by the authorities of a Member State may, in particular, depending on the decisions of the Member States, constitute an element contributing to the accountability and efficiency of the judicial system. However, as is clear from paragraphs 56, 57 and 61 of this judgment, in exercising this competence, Member States should respect Union law, ensuring, in particular, the independence of the courts able to rule on questions relating to the application or interpretation of that law in order to guarantee individuals the effective judicial protection required by the second subparagraph of Article 19(1) of the TEU (see, by analogy, the judgment of the Asociația "Forumul Judecătorilor din România" et al, paragraphs 229, 230).

In this context, the protection of this independence cannot result in the complete exclusion of cases in which a judge may incur disciplinary liability - in absolutely exceptional situations - for the content of the judicial decision he or she issued. Indeed, the requirement of independence, understood in this way, is certainly not intended to cover up possible serious and wholly indefensible behavior on the part of judges, consisting, for example, of deliberate and bad-faith or extremely serious and grossly negligent violations of national and Union law, compliance with which they are supposed to ensure, or of arbitrary stewardship of judgments or denial of justice, when, as depositaries of the judicial function, they are tasked with ruling on disputes submitted to them for adjudication by individuals.

On the other hand, in order to preserve this independence and thus avoid a situation in which the system of disciplinary responsibility could cease to serve its purposes and could be used for political control of judicial decisions or to exert pressure on judges, it is essential that the circumstance that a judicial decision is burdened with a possible error in the interpretation and application of national and Union law, or in the establishment of facts or the evaluation of evidence, cannot in itself lead to the disciplinary responsibility of the judge in question (see, analogously the judgment of the Asociația "Forumul Judecătorilor din România" et al, para. 234).

As a result, it is necessary that the holding of a judge to disciplinary responsibility in connection with the issuance of a judicial decision be limited to absolutely exceptional cases, such as those indicated in paragraph 137 of this judgment, and be subject in this regard to objective and verifiable criteria related to the requirements for the sound administration of justice, as well as guarantees aimed at avoiding any risk of external pressure on the content of

judicial rulings and thus excluding, in the opinion of individuals, any reasonable doubt as to the invulnerability of the judges in question to such pressure and their neutrality with respect to the interests that clash before them (cf. analogously, the judgment of the Asociația "Forumul Judecătorilor din România" et al, para. 233).

To this end, it is essential that norms be established, in particular, that define in a sufficiently clear and precise manner the behavior that can give rise to disciplinary liability of judges, so as to guarantee the independence integral to the task entrusted to them and avoid a situation in which judges would be at risk of being held liable for disciplinary action merely because of a ruling they made (see, by analogy, the judgment of the Asociația "Forumul Judecătorilor din România" et al., para. 234).

(...)national rules from which it follows that national judges may be subjected to disciplinary proceedings because of the making of a preliminary reference are not permissible. Indeed, the mere prospect of disciplinary proceedings being instituted in a given case because of such a referral, or of a decision to uphold it, may adversely affect the actual exercise by domestic judges of that power and function referred to in paragraph 225 of this judgment (Judgment of March 26, 2020, City of Łowicz and Attorney General, C-558/18 and C-563/18, EU:C:2020:234, paragraph 58).

Ensuring that these judges are not exposed to proceedings or disciplinary sanctions by virtue of exercising such a right to turn to the Court, a decision that is solely within their discretion, is, moreover, a guarantee inherent in their independence, which is essential, in particular, for the proper functioning of the judicial cooperation system in the form of the preliminary reference mechanism provided for in Article 267 TFEU (Judgment of March 26, 2020, City of Łowicz and Attorney General, C-558/18 and C-563/18, EU:C:2020:234, para. 59 and case law cited therein).

In the present case, it should be recalled that the analysis that formed the basis for the Court's upholding of the first of the objections raised by the Commission shows that the definitions of disciplinary misconduct contained in Article 107 § 1 of the P.U.S.P. and Article 97 §§ 1 and 3 of the new Supreme Court Act do not meet the requirements of Art. 19(1), second paragraph, of the TEU, as they create the risk that the system of disciplinary responsibility in question will be used to put pressure on judges of Polish common courts and create a chilling effect on them, which may affect the content of the court decisions they are appointed to issue.

Such risks also apply to rulings whereby a national court is to decide whether to exercise the power conferred on it by Article 267 TFEU to request a preliminary ruling from the Court or, as the case may be, to comply with its obligation under the same provision to make such a request."

Similar approaches have been adopted in ECHR case law, which has emphasized the connection between the concepts of independence and objective impartiality, which usually results in their joint examination. Such verdicts were discussed in the judgment of the Court (Grand Chamber) of November 19, 2019 in Joined Cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18 (Independence of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court; EU:C:2019:982)⁶⁵. This issue was raised in the rulings: Parlov-Tkalčić v. Croatia⁶⁶, Kayasu v. Turkey⁶⁷, Baka v. Hungary⁶⁸, Kudeshkina v. Russia⁶⁹, Wille v. Liechtenstein⁷⁰, Żurek v. Poland⁷¹, Miroslava Todorova v. Bulgaria⁷².

The concept of the chilling effect has also been referred to by the Venice Commission in a number of opinions, such as opinions No. 831/2015, 663/2012 and 941/2018.

This concept has also been adopted in Polish jurisprudence. The Constitutional Court noted the problem in its October 27, 2010 judgment. (K10/08). In that judgment, the Court stated that the Supreme Court's resolution (of December 20, 2007), which was entered in the book of legal principles, in practice "bound" not only lower courts (in this case, appellate courts), but also other state bodies. Moreover, this binding may have manifested itself in the form of the so-called chilling effect. The Constitutional Court, referring to the jurisprudence of the ECHR, stated that the chilling effect, however, can occur not only against individuals, but also against state bodies, which, seeing the practical impossibility of asserting the right within

⁶⁵ See, in particular, the ECtHR's decisions of May 6, 2003 in *Kleyn and Others v. the Netherlands*, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 192 and the case law cited therein; and November 6, 2018 in *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 150 and the case law cited therein). According to ECHR case law, in assessing whether there are grounds for concern that these requirements of independence or objective impartiality will not be met in a given case, the party's point of view is taken into account, although it does not play a decisive role. The decisive factor is whether the concern in question can be considered objectively justified (see, in particular, ECHR rulings of May 6, 2003 in *Kleyn et al. v. the Netherlands*, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, §§ 193, 194 and case law cited therein; and of November 6, 2018 in *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ 147, 152 and case law cited therein).

⁶⁶ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96426>.

⁶⁷ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-89519>.

⁶⁸ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163113>.

⁶⁹ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91501>.

⁷⁰ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58338>.

⁷¹ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-217705>.

⁷² <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-212376>.

the framework of the powers assigned to them, will refrain from taking action in this regard. As indicated above, it is clear that the Supreme Court's resolution of December 20, 2007 may effectively "discourage" law enforcement agencies from making any attempts to hold judges who ruled on the basis of retroactive provisions of the martial law decree criminally liable, which is clearly confirmed by the practice of law enforcement presented by the Director of the Main Commission for the Prosecution of Crimes against the Polish Nation of the Institute of National Remembrance in his letter of July 21, 2010. One must agree with the view expressed in the dissenting opinion of Judge M. Wyrzykowski that "that in light of the principle of legalism, the chilling effect cannot constitute a premise justifying the inaction of public authorities. According to the formal view of the principle of legalism developed on the basis of Article 7 of the Constitution of the Republic of Poland (...), these bodies cannot, in the Court's words, be "discouraged" from taking action when there is a marked order or prohibition on their action. Moreover, in his opinion, the permissibility of invoking the chilling effect with regard to relations between public authorities is supported by its genesis and purpose. This concept has been developed in the jurisprudence of the European Court of Human Rights in connection with the protection of an individual's subjective rights against excessive and disproportionate interference by public authorities. In this view, it is inextricably linked to the existence of a violation of a specific right and freedom, which must first be demonstrated in order to speak of a chilling effect at all⁷³ .

This terminology was considered "metaphorical." The Polish literature indicated that its use by the US Supreme Court served to justify judicial activism⁷⁴ .

All the cited acts have one thing in common. They are based on the belief that certain legal or institutional arrangements can influence judicial decisions. The conditionality of this mechanism is noteworthy, even though it is often concealed in the text (f.e.: "which can easily result in a chilling effect", "they can have a chilling effect on the independence of the individual judge", "bears the risk of causing a chilling effect", "measures which can have a chilling effect on society in general by discouraging the legitimate exercise of free speech due to the threat of legal sanctions", "could be used to chill public debate"). What is important, however, is that behind the concept of a chilling effect is an unambiguously critical assessment of judges and others who could be affected by the effect. Judges, who are guaranteed independence through

⁷³ OTK ZU 8A/2010, item 81, OJ No. 205, item 1364 of November 3, 2010.

⁷⁴ WRÓBEL, A.: Krótki szkic o metaforze w dyskursie prawniczym. In *Teka Komisji Prawniczej, OL PAN*. 2014, pp. 130-141.

numerous legal and institutional arrangements, are supposed to "refrain" from ruling when some of the arrangements affecting them would be changed. If they succumb to such influences, then this means, after all, that they are not independent in the exercise of their offices.

The constitutional position of judges, especially their independence, is covered by a wide range of guarantees. These guarantees are grounded in the Constitution. They cover numerous aspects of the functioning of judges in the state system, from judicial nomination, to non-removal from office, to ensuring apoliticality, to covering judges with immunities and guarantees of appropriate material status⁷⁵.

It should be recalled that certain attempts by the executive branch to streamline judicial proceedings were politically motivated (social expectations and implementation of election demands). In the aftermath, this led to a significant turn of judges against judges. At the moment, a group of judges associated with the opposition, are using international legal tools to challenge the position of the so-called new judges who have gone through the nomination route by the National Council of the Judiciary and received an appointment to judicial office from the President of the Republic. Instruments designed to protect judicial independence, including, in particular, the concept of the "chilling effect" lead to the opposite effect. This is because the independence of these newly appointed judges is violated. Thus, the dog bites its own tail, which is closely watched and cheered on by many lawyers.

Kontaktne údaje?

Justyn Piskorski

Justice of Constitutional Tribunal of Poland

Professor of Adam Mickiewicz University

Contact details:

Address: al. Jana Chrystiana Szucha 12A, 00-918 Warszawa

Email: piskorski@trybunal.gov.pl

⁷⁵ MISTYGACZ, M.: The position of the judge in Poland within the judicial system. In *Studia Politologiczne*, 2020, 58, no. 2, pp. 25-48.

Záruky právneho štátu v 21. storočí

doc. JUDr. Ondrej Laciak, PhD.

Abstrakt:

Príspevok sa venuje aktuálnym otázkam, v čom spočívajú záruky fungovania právneho štátu v súčasnosti, tak zo slovenského, ale aj európskeho hľadiska. Autor sa v ňom taktiež zamýšľa akými inštrumentmi je možné funkčný právny štát udržať.

Abstract:

The paper is focused on the current questions what are the recent guarantees of the functioning of the rule of law, from the Slovak and European point of view. The author considers also by which instruments is possible to keep the rule of law functionable.

Kľúčové slová:

právny štát, ľudské práva a slobody, princípy.

Hoci v článku 1 Ústavy Slovenskej republiky je jednoznačne ustanovené, že „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát“, plnohodnotné dosiahnutie stavu právneho štátu je nikdy nekončiaca úloha, čo platí pre všetky, aj tie dobre zakotvené demokracie.

V určitom zmysle sa úsilie právnikov podobá úsiliu dobrého hospodára, ktorý je vo dne v noci v strehu a pri náznaku nepriaznivého počasia či škodcov prijíma opatrenia na ochranu svojej úrody. Bez neúnavného nasadenia a každodenného zápasu so živlami nemôže očakávať bohatú a kvalitnú úrodu. V neustálom zápase na obranu princípov právneho štátu ústava predstavuje ten základný nástroj, ktorý musí zvládnuť všetky druhy „počasia“ a nástrah, či už aplikáčnej praxe alebo politickej sféry.

Je na mieste si položiť aj otázku, či štát, v ktorom nie je potrebné domáhať sa základných ľudských práv a slobôd, pretože sú v absolútnej miere dodržiavané a zo strany štátnych orgánov rešpektované, je výlučne utopistickou predstavou. My právnici takúto utópiu v predstavách filozofov, pomenúvame právny štát. Vieme síce, že nikdy nenaplníme koncept právneho štátu bez rezerv a natrvalo, ale zároveň máme jasne stanovené smerovanie do tejto „zasľúbenej krajiny“.

Právny štát možno definovať všeobecne ako štát, ktorý je viazaný svojím právom, vrátane medzinárodných záväzkov, ktoré prijal. Je založený na autonómii a zodpovednosti človeka za svoj osud a na demokratických princípoch fungovania spoločnosti.⁷⁶

V tejto súvislosti je na mieste uviesť pár slov o tom, čo z materiálneho hľadiska môžeme chápať pod pojmom právny štát.

V ostatných rokoch sa oči právnikov upínajú najmä na výstupy tzv. Benátskej komisie, oficiálnym názvom Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva. Benátska komisia identifikovala spoločné znaky pojmov Rule of Law, Rechtsstaat a État de droit, teda v slovenskej právnej terminológii právneho štátu. Pojem právneho štátu vyžaduje systém určitého a predvídateľného práva, v ktorom má každý právo, aby s ním všetky orgány zaobchádzali dôstojne, racionálne, v súlade so zákonom a rešpektujúc princíp rovnosti, a zároveň možnosť napadnúť rozhodnutia pred nezávislým a nestranným súdom v rámci spravodlivého procesu. Benátska komisia došla k záveru, že napriek rozdielnym názorom existuje zhoda na kľúčových prvkoch pojmov Rule of Law, Rechtsstaat a État de droit, ktoré nie sú iba formálne, ale aj materiálne (tzv. materieller Rechtsstaatsbegriff).

Tieto kľúčové prvky právneho štátu sú:

- legalita (vrátane transparentného, zúčtovateľného a demokratického legislatívneho procesu),
- právna istota,
- zákaz svojvôle a predchádzanie zneužitiu právomoci,
- prístup k spravodlivosti pred nezávislým a nestranným súdom (vrátane súdneho prieskumu správnych aktov),
- dodržiavanie ľudských práv,
- zákaz diskriminácie a rovnosť pred zákonom.⁷⁷

Pre zaujímavosť, právna teória zaraďuje k princípom právneho štátu tieto princípy:

- záruky základných práv a slobôd,
- ústavnosť a zákonnosť (realizácia princípu legality, viazanosť štátu a verejnej moci právom, súlad ústavných zákonov, zákonov a podzákonných právnych predpisov s ústavou),

⁷⁶ MADAR, Z.: Slovník českého práva – I. a II. Díl. Linde Praha, 2002, s. 1111.

⁷⁷ Zoznam kritérií právneho štátu (Rule of law Checklist) CDL-AD(2016)007, s. 8.

Dostupné v slovenskom preklade na <https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/42829548/CDL-AD%282016%29007+Zoznam+kriterii+pravneho+statu+%28SJ%29.pdf/dd9a0faa-6028-4646-9a2d-a81bf582014c>

- právna istota,
- suverenita ľudu (legitímnyim zdrojom ústavodárnej zvrhovanej moci je vždy ľud, teda občania),
- deľba a kontrola moci,
- obmedzená vláda (limitácia štátnej moci ústavou a zákonmi),
- legitimita štátnej moci a demokratizmus činnosti štátnych orgánov.⁷⁸

Právny štát teda vytvára meradlo kvality zákonov o ochrane ľudských práv: zákonné ustanovenia v tejto oblasti a tiež mimo nej musia byť okrem iného jasné a predvídateľné, nediskriminačné a musia byť aplikované nezávislými súdmi za použitia procesných záruk ekvivalentných zárukám aplikovateľným v sporoch, ktoré vznikli v dôsledku zásahov do ľudských práv zo strany orgánov verejnej moci. Právny štát a ľudské práva spolu súvisia. Právny štát by bol iba prázdnu lastúrou bez ochrany ľudských práv a, naopak, ochranu ľudských práv možno realizovať jedine pri rešpektovaní právneho štátu. Inými slovami, silný právny štát je kľúčovým pre ochranu ľudských práv. Okrem toho niekoľko ľudských práv sa s právnym štátom vyslovene prelína (napr. spravodlivý proces alebo sloboda prejavu).⁷⁹ Záruky právneho štátu sa však nevzťahujú iba na právne normy upravujúce ľudské práva, ale na celé objektívne právo.⁸⁰

Ďalšou autoritou, ku ktorej vzhliadame je Európsky súd pre ľudské práva. Pojem právny štát sa prvýkrát objavil v judikatúre v roku 1975 vo veci *Golder proti Spojenému kráľovstvu Veľkej Británie a Severného Írska* (ďalej len „*Spojené kráľovstvo*“).⁸¹ V tomto prípade súd založil svoj široký výklad článku 6 ods. 1 (právo na spravodlivý proces) Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „*Dohovor*“), z ktorého vyvodzoval prirodzené právo na prístup k súdom, s odkazom na „právny štát/rule of law/prééminence du droit“ uvedený v preambule Dohovoru. Podľa súdu by bolo chybou chápať zásadu „prééminence du droit“ ako iba „viac-menej rétorický odkaz“, ktorý nemá význam pre tých, ktorí vykladajú Dohovor. Jedným z dôvodov, prečo sa signatárske štáty rozhodli urobiť prvé kroky pre kolektívne vymáhanie niektorých práv uvedených vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv Organizácie Spojených národov bola ich hlboká viera v právny štát (§ 34).⁸²

⁷⁸ Pozri k tomu aj VEČEŘA, M. a kol.: *Teória práva*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2011. s. 115 - 118.

⁷⁹ Zoznam kritérií právneho štátu (Rule of law Checklist) CDL-AD(2016)007, s. 11.

⁸⁰ Tamtiež, s. 10-11.

⁸¹ Rozsudok EŠLP vo veci *Golder v. Spojené kráľovstvo* z 21.2.1975 č. s'ťažnosti 4451/70.

⁸² Tamtiež.

Hoci v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva neexistuje abstraktná definícia právneho štátu, súd postupne rozvinul rôzne materiálne záruky, ktoré možno z tohto pojmu odvodiť. Patria sem zásada zákonnosti alebo predvídateľnosti, princíp právnej istoty, zásada rovnosti jednotlivcov pred zákonom, princíp kontroly výkonnej moci, zásada možnosti opravného prostriedku pred súdom a právo na spravodlivý proces. Niektoré z týchto princípov spolu úzko súvisia a možno ich zaradiť do kategórie zákonnosti a spravodlivého procesu. Všetky majú za cieľ chrániť jednotlivca pred svojvôľou (arbitrárnosťou), najmä vo vzťahoch medzi jednotlivcom a štátom.

Od rozhodnutia vo veci Golder proti Spojenému kráľovstvu sa zásada právneho štátu stala vedúcou zásadou pre rozhodovaciu prax Európskeho súdu pre ľudské práva. Ako možno vidieť na nasledujúcich citátoch formulácii z rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva, zásada právneho štátu „*inšpiruje celý Dohovor*“ (Engel proti Holandsku, § 69),⁸³ „*je obsiahnutá vo všetkých článkoch Dohovoru*“ (Amuur proti Francúzsku, § 50)⁸⁴, je definovaná ako „*jeden zo základných princípov demokratickej spoločnosti*“ (Klass proti Nemecku, § 55)⁸⁵. Úzky vzťah medzi právnym štátom a demokratickou spoločnosťou bol zdôraznený súdom prostredníctvom rôznych konštatovaní v jednotlivých rozhodnutiach, napríklad „*demokratická spoločnosť prikláňajúca sa k právnemu štátu*“ (Winterwerp proti Holandsku, § 39)⁸⁶, „*demokratická spoločnosť založená na vláde práva*“ (Vereiniging Weekblad Bluf proti Holandsku, § 35),⁸⁷ a systematickejšie to súd formuloval ako „*právny štát v demokratickej spoločnosti*“ (Malone proti Spojenému kráľovstvu, 2. august 1984, § 79).⁸⁸ Súc prepojený s pojmom „demokratická spoločnosť“, súvisí právny štát aj so širším pojmom „európsky verejný poriadok“ (Zjednotená komunistická strana Turecka a iní proti Turecku, 30. januára 1998, § 45⁸⁹)⁹⁰.

Z tohto krátkeho exkurzu možno vnímať, že právny štát v ostatných desaťročiach zapúšťal na vnútroštátnej a európskej úrovni svoje normatívne korene do hĺbky i šírky.

Sú štáty, kde je rešpekt k základným právam a slobodám a k materiálnemu právnemu štátu ako takému, citelnejší a ich ochrana fungujúca. No sú aj štáty, kde ľudské práva a základné slobody sú deklarované v ústavách a záväzkoch plynúcich z medzinárodných zmlúv, ale

⁸³ Rozsudok ESLP (Veľká komora) vo veci Engel a i. v. Holandsko z 8.6. 1976.

⁸⁴ Rozsudok ESLP vo veci Amuur v. Francúzsko z 25.6. 1996, č. sťažnosti 19776/92.

⁸⁵ Rozsudok ESLP vo veci Klass v. Nemecko z 6.9. 1978, č. sťažnosti [5029/71](#).

⁸⁶ Rozsudok ESLP vo veci Winterwerp v. Holandsko z 24.10. 1979, č. sťažnosti 6301/73.

⁸⁷ Rozsudok ESLP vo veci Vereiniging Weekblad Bluf v. Holandsko z 9.2.1995, č. sťažnosti 16616/90.

⁸⁸ Rozsudok ESLP vo veci Malone v. Spojené kráľovstvo z 2.8.1984, č. sťažnosti 8691/79.

⁸⁹ Rozsudok ESLP vo veci Zjednotená komunistická strana Turecka a iní proti Turecku z 30.1.1998, č. sťažnosti 19392/92.

⁹⁰ SICILIANOS, L., A.: *The Rule of Law and the European Court of Human Rights: the independence of the judiciary*. Montenegro : Montenegrin Academy of Sciences and Arts, 2020. Dostupné na: https://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20200228_Sicilianos_Montenegro_ENG.pdf

realita praxe tomu vždy nenasvedčuje. Už len počet sťažností podaných na Európsky súd pre ľudské práva pre sťažovateľmi deklarované porušenia ľudských práv a základných slobôd priznaných Dohovorom v znení jeho protokolov, ako aj počet rozsudkov Európskeho súdu pre ľudské práva, ktoré porušenia ľudských práv a základných slobôd konštatovali, preukazuje, že aplikačná prax nie je vždy ideálna. Na diskusiu o právnom štáte a jeho fungovaní však nemôžeme rezignovať len preto, že realita odráža početné neúspechy. Naopak, je potrebné neustále hľadať spôsoby nápravy zlyhaní.

Pre pochopenie materiálnej podstaty právneho štátu je možno na mieste priblížiť, v čom spočíva totalitný štát. Totalitný štát znamená absolútnu, ničím neobmedzenú štátnu moc, osobitne moc neobmedzenú zákonmi. Je dôležitým znakom nedemokratického štátu, v ktorom sa legitímna alebo nelegitímna moc sústreďuje v jednom a spravidla formálne alebo reálne jedinom štátnom orgáne, ktorého právomoci vykonáva jednotlivec alebo skupina osôb.⁹¹ Nerešpektovanie základných práv a slobôd jednotlivcov zo strany orgánov verejnej moci alebo len ich formálne priznanie je rovnako typické pre totalitu.

Vedľa viazanosti štátu a každého občana právom je znakom právneho štátu zásada, že dovolené je všetko, čo nie je zakázané, čo sa však vzťahuje na občanov a nie na orgány verejnej moci. Procesno-právnym znakom právneho štátu je zásada „*due process of law*“, t. j. dodržiavanie riadneho (právneho) procesného postupu s priznaním všetkých procesných práv subjektov.⁹² Preto akékoľvek pokusy o inovatívne procesné postupy orgánov verejnej moci, akcentujúc najmä orgány činných v trestnom konaní, ktoré nie sú ani pre účastníkov predvídateľné – nie sú v súlade so zásadou *due process of law* (a nie sú v súlade ani s právnou istotou ako nespochybniteľným princípom právneho štátu) a spravidla je ich konzekvenciou porušenie základných práv priznaných ústavou alebo Dohovorom.

Hodnota právneho štátu predstavuje východisko a štandard spoločnosťou uznávaného všeobecného dobra. Ochrana ľudských práv, demokracie a právneho štátu následne závisí od inštitúcií, ktoré im dávajú formu. Tieto inštitúcie sa musia neustále vracat' ku koreňom a základom. Ústava je znakom normatívnej sily štátu, no zároveň je nevyhnutné, aby štát konal normatívne, k čomu mu má dopomôcť presadzovanie hodnôt vo vnútri i navonok. Zásadné nedodržiavanie zásad právneho štátu orgánmi verejnej moci by narušilo podstatu a identitu

⁹¹ PRUSÁK, J. : *Teória práva*. Bratislava : Vydavateľské odd. Právnickej fakulty UK v Bratislave, 2001. s. 47.

⁹² MADAR, Z.: *Slovník českého práva – I. a II. Díl*. Praha : Linde, 2002. s. 1111.

ústavy, preto je taká nevyhnutná činnosť tzv. „strážnych psov“ právneho štátu, ktorými sú aj zaiste súdy, prokuratúra, či advokáti. Subjekty účastné na legislatívnom procese majú rovnako veľký dosah na to, či sa princípy právneho štátu utužujú alebo oslabujú.

Miera vyspelosti vnímania a citu k ľudským právam a slobodám závisí od mnohých faktorov – pre posilnenie záruk právneho štátu v 21. storočí považujem za kľúčovú kvalitnú vnútroštátnu legislatívu, adekvátne vzdelanie osôb pôsobiacich v orgánoch verejnej moci a justícii, a dôvera a rešpekt spoločnosti a médií voči súdnym rozhodnutiam, najmä voči najvyšším súdnym inštanciam.

Kvalitná vnútroštátna legislatíva vzniká vtedy, keď je výsledkom odbornej diskusie všetkých zainteresovaných subjektov, keď dozreje na základe otvoreného dialógu. Pre posilnenie záruk právneho štátu do budúcnosti považujem za zásadné, aby zákony neboli šité horúcou ihlou, ale na základe hĺbkového pochopenia jednotlivých inštitútov a hľadania spoločných riešení nastavovaním zrkadla kľúčových prvkov právneho štátu.

Rovnakú, ak nie najzásadnejšiu, rolu má aj vzdelanie a právne povedomie ľudí vo všeobecnosti, no osôb aplikujúcich právo obzvlášť. Súčasťou celoživotného vzdelania by mal byť zvýšený dôraz na etiku, ako aj hodnoty a princípy demokratického právneho štátu. Malo by ísť o základ našej každodennej činnosti, no vo víre praxe systematicky s takýmito témami dôsledkom vyťaženia strácame kontakt, pričom je mimoriadne prínosné pozrieť sa priebežne na svoju prácu aj z tohto uhla pohľadu. Tu nastupuje úloha inštitúcií - vytvárať priestor pre svojich členov venovať sa základom svojho povolania – vytvoriť možnosť prebrať témy, na ktoré pri každodennej práci nie je čas, ale sú o to viac prínosné, utvrdzujú nás v našom poslaní.

Napokon je to podpora mechanizmu Európskeho súdu pre ľudské práva, rešpekt voči Ústavnému súdu a Najvyššiemu súdu a hľadanie riešení ako efektívne zvládnuť nápor podaní tak, aby bol dôraz kladený na kvalitu rozhodnutí.

Na zabezpečenie záruk právneho štátu teda nie je potrebné prijímať nové medzinárodnoprávne dokumenty či novú ústavu. Skôr je potrebné dôsledne dodržiavať záväzky z nich vyplývajúce tak, aby aplikačná prax dokazovala, že štáty prostredníctvom praxe orgánov verejnej moci ľudské práva a základné slobody rešpektujú a chránia za súčasného chápania kľúčových prvkov právneho štátu.

Zoznam použitej literatúry:

MADAR, Z.: *Slovník českého práva – I. a II. Díl*. Linde Praha, 2002

PRUSÁK, J.: *Teória práva*. Vydavateľské odd. Právnickej fakulty UK v Bratislava, 2001.

Zoznam kritérií právneho štátu (Rule of law Checklist) CDL-AD(2016)007, s. 8. Dostupné v slovenskom preklade na <https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/42829548/CDL-AD%282016%29007+Zoznam+kriterii+pravneho+statu+%28SJ%29.pdf/dd9a0faa-6028-4646-9a2d-a81bf582014c>

SICILIANOS, L.,A.: The Rule of Law and the European Court of Human Rights: the independence of the judiciary Montenegrin Academy of Sciences and Arts, Montenegro, 28 February 2020. Dostupné na: https://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20200228_Sicilianos_Montenegro_ENG.pdf

Rozsudok ESLP vo veci Golder v. Spojené kráľovstvo z 21.2.1975 č. sťažnosti 4451/70

Rozsudok ESLP (Veľká komora) vo veci Engel a i. v. Holandsko z 8.6. 1976

Rozsudok ESLP vo veci Amuur v. Francúzsko z 25.6. 1996, č. sťažnosti 19776/92

Rozsudok ESLP vo veci Klass v. Nemecko z 6.9. 1978, č. sťažnosti 5029/71

Rozsudok ESLP vo veci Winterwerp v. Holandsko z 24.10. 1979, č. sťažnosti 6301/73

Rozsudok ESLP vo veci Vereniging Weekblad Bluf! v. Holandsko z 9.2.1995, č. sťažnosti 16616/90

Rozsudok ESLP vo veci Malone v. Spojené kráľovstvo z 2.8.1984, č. sťažnosti 8691/79

Rozsudok ESLP vo veci Zjednotená komunistická strana Turecka a iní proti Turecku z 30.1.1998, č. sťažnosti 19392/92

doc. JUDr. Ondrej Laciak, PhD.

e-mail: laciak@sak.sk

Slovenská advokátska komora

Kolárska 4

813 42

Slovenská republika

Premietne sa akceptácia medzinárodných dohovorov Európskym súdom pre ľudské práva do rozhodnutí Ústavného súdu SR?

prof. JUDr. Ján SVÁK, DrSc.

Abstrakt:

Európsky súd pre ľudské práva je pomerne opatrný v akceptácii medzinárodných dohovorov prijatých mimo Rady Európy. Progresívnou výnimkou v tomto smere sa stal Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím. Príspevok na príklade volebného práva zdravotne postihnutých osôb ukazuje evolučný vývoj judikatúry ESLP, ktorá urobila z tohoto Dohovoru OSN na európskej úrovni priamo aplikovateľný a vymožiteľný „živý“ nástroj medzinárodného práva. V druhej časti príspevok kriticky analyzuje rozhodovaciu prax Ústavného súdu SR v zmysle osvojenia si tejto línie rozhodovania Európskeho súdu pre ľudské práva. Kým pri abstraktnej kontrole ústavnosti napĺňa prístup Európskeho súdu pre ľudské práva k tomuto dohovoru OSN v plnej miere tak pri konkrétnej kontrole ústavnosti zostáva zatiaľ v polovici cesty.

Abstract:

The European Court of Human Rights is rather cautious in accepting international conventions adopted outside the Council of Europe. The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities became a progressive exception in this regard. The article uses the example of the right to vote of persons with disabilities to illustrate the evolutionary development of the ECtHR's jurisprudence, which has made this United Nations Convention a directly applicable and enforceable "vibrant" instrument of international law at the European level. In the second part, the article critically analyses the jurisprudence of the Constitutional Court of the Slovak Republic in the sense of adopting this line of decision of the European Court of Human Rights. While in the abstract review of constitutionality the approach of the European Court of Human Rights fully meets this United Nations Convention, in the concrete review of constitutionality it remains so far at the half-way point.

Kľúčové slová:

Európsky súd pre ľudské práva, Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím, volebné právo, rozhodnutia Ústavného súdu SR.

Keywords:

European Court of Human Rights, United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, right to vote, decisions of the Constitutional Court of the Slovak Republic.

Výročia sú príležitosťou nielen pre bilancovanie ale aj pre predsavzatia. Platí to aj pre jubileum ústavy a dvojnásobne, keď je „okrhle“. Práve oslava 30. výročia Ústavy Slovenskej republiky („Ústava“) zorganizovaná Národnou radou Slovenskej republiky bola impulzom pre napísanie tohoto príspevku ako podnetu pre možné predsavzatie, aby sa rozšíril normatívny základ Ústavy (určený explicitne pre demokratický a právny štát) aj na sociálny štát. A predsavzatia rovnako ako sľuby treba plniť. Konkrétnym impulzom bolo spomínanie (v rámci programu uvedených osláv v parlamente) jedného zo spoluautorov Ústavy. Nie však samotného jej textu ale textu Listiny základných práv a slobôd, ktorú za súčasť platného ústavného systému Slovenskej republiky považujú aj autori najnovšieho komentára k Ústave.⁹³ Podľa prezentovaných spomienok P. Kresáka ako jej spolutvorcu bolo jedným zo zásadných koncepčných problémov vyriešenie otázky či jej súčasťou budú aj hospodárske, sociálne a kultúrne práva. Ako sa sám priznal, mal s tým problém, pretože nevidel veľký zmysel ich dávať do Listiny základných práv a slobôd, keď aj tak sú právne vymožitelné len v medziach zákona, čo potvrdil pri väčšine z nich aj čl. 51 ods. 1 Ústavy. A potvrdzuje to aj absolútne prevažujúca časť rozhodovacej praxe Ústavného súdu Slovenskej republiky („Ústavný súd“). Nie je však čas túto prax trochu presmerovať k normatívnosti a teda aj ústavnoprávnej vymožitelnosti sociálnych práv zaručených v piatom oddieli druhej hlavy Ústavy? Cesta, ktorou by sa k tomu mohol Ústavný súd vydať je naznačená v názve príspevku a názorným príkladom k tomu bude Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím (ďalej „CRPD“).⁹⁴

⁹³ Pozri OROSZ, Ladislav - SVÁK, Ján a kol. : *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Základné princípy a ľudské práva*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, s. r. o., 2021, s. LXIV-LXVI.

⁹⁴ Publikovaný je v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod číslom 317/2010 Z. z. Prijatia CRPD predstavuje veľký míľnik v prístupe k OZP na celom svete. Ako výstižne uvádza S. Favalli prijatie CRPD znamená „paradigmatický posun v ochrane práv osôb so zdravotným postihnutím na celom svete, pretože ním sa potvrdil ľudskoprávny rozmer práv osôb so zdravotným postihnutím. Jeho účelom je uznanie osôb so zdravotným postihnutím ako autonómnych držiteľov ľudských práv s cieľom zabezpečiť dôstojnosť, autonómiu a plné začlenenie týchto osôb do spoločnosti. V tejto súvislosti Dohovor OSN (CRPD-pozn. autora) po prvý krát v histórii poskytuje úplný zoznam všetkých ľudských práv osôb so zdravotným postihnutím bez toho, aby rozlišoval alebo sa obmedzoval na konkrétne kategórie občianskych a politických práv, sociálnych práv, rovnosti a zákon diskriminácie, dôstojnosti, autonómie alebo sebaurčenia. FAVALLI, S. The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities in the Case Law of the European Court of Human Rights and in the Council of Europe Disability Strategy 2017-2023: „from Zero to Hero“. *Human Right Law Review*. Volume 18, Issue 3, september 2018, s. 525.

Prečo práve osoby so zdravotným postihnutím (ďalej „OZP“)? Na prvom mieste je tu argument nie právny či sociologický (OZP tvoria približne 100 miliónov občanov Európskej únie) ale emocionálny. Stačí, keď sa rozpomenieme na to aké pocity v nás vzbudzuje v samom podvedomí stretnutie s osobou na invalidnom vozíku či s Downovým syndrómom. A potom si predstavme ako sa k takýmto ľuďom správala spoločnosť pred sto rokmi a nehovoriac už počas svetových vojen. Tento emocionálny prístup premietol Európsky súd pre ľudské práva („ESLP“) do normatívnej podoby. Najprv ako svoje východisko, ktoré sa stálo konštantnou všeobecnou normou vyjadrenou v osobitnej ochrane OZP ako osobám patriacim do mimoriadne zraniteľnej skupiny v spoločnosti. Napríklad v rozhodnutí vo veci *Cînta proti Rumunsku* (z 18. februára 2020, č. 3891/19) ESLP „opakuje, že ak sa obmedzenie základných práv vzťahuje na niekoho, kto patrí k mimoriadne zraniteľnej skupine v spoločnosti, ktorá bola v minulosti vystavená značnej diskriminácii, ako sú napríklad ľudia s mentálnym postihnutím, potom je miera voľnej úvahy štátu podstatne užšia a štát musí mať veľmi závažné dôvody pre príslušné obmedzenia. Dôvodom takéhoto prístupu, ktorý v zásade spochybňuje zaradovanie ľudí do určitých skupín ako také, je to, že takéto skupiny ľudí boli historicky vystavené predsudkom s trvalými následkami, ktoré viedli k ich sociálnemu vylúčeniu.“

Už z emocionálneho hľadiska pri ochrane ľudských práv OZP vystupuje do popredia potreba ľudskosti vo vzťahu k týmto osobám čo v ústavnoprávnom vyjadrení (osobitne po skúsenostiach z 2. svetovej vojny) umocňuje potrebu využitia ústavnoprávneho inštitútu ľudskej dôstojnosti, ktorej zachovanie má byť základnou požiadavkou kladenou na právny štát garantujúceho dodržiavanie ľudských práv. Najvýznamnejšie postavenie má pojem ľudskej dôstojnosti v Základnom zákone Spolkovej republiky Nemecko, kde je ústavnoprávnu hodnotou pomeriavania všetkých ostatných ľudských práv a nemožno zabúdať ani na Chartu základných práv EÚ („Charta“), v ktorej má zabezpečenie ľudskej dôstojnosti tiež prioritný charakter.

Problémom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd („Dohovor“) je

- a) absencia explicitného vymedzenia „ľudskej dôstojnosti“ v jeho texte,
- b) jeho zameranie na ochranu základných ľudských práv tzv. prvej generácie,
- c) opatrný prístup ESLP k medzinárodným dohovorom zameraným na ochranu ľudských práv prijatých na inej platforme ako je Rada Európy a ich zaradovania na listinu „živých“ nástrojov medzinárodného práva, čo v bežnej právnej terminológii znamená kvalifikovanie tzv. vonkajších (prijatých mimo Rady Európy) medzinárodných dohovorov (zmlúv) medzi pramene práva priamo aplikovateľné v jeho rozhodovacej činnosti.

Ad a) Pojem „ľudská dôstojnosť“ je už dnes inherentnou súčasťou európskych demokratických ústav⁹⁵ a nadväzuje na zakotvenie tohoto pojmu do základných univerzálnych dohôrov o ochrane ľudských práv prijatých po 2. svetovej vojne.⁹⁶ Nečakanou výnimkou v tomto smere⁹⁷ je práve Dohovor, ktorý pojem „ľudskej dôstojnosti“ vo svojom texte neobsahuje. To však neznamená, že by bol spod ochrany Dohovorom vyňatý. Práve naopak objavuje sa raz alebo viac krát (v závislosti od potreby dôraznosti upozornenia štátu na porušovanie ľudských práv v konkrétnom prípade) vo vyše 2100 rozhodnutiach ESLP,⁹⁸ pričom rozhodujúci nárast rozhodnutí s odvolaním sa na „ľudskú dôstojnosť“ je po roku 2000 (96 %) s kulmináciou v roku 2012, keď sa tento pojem objavil vo vyše 200 prípadoch.

Z vecného hľadiska najväčší počet sťažností namietajúcich porušenie dôstojnosti človeka je namierených proti porušeniu čl. 3 Dohovoru (vyše 60 %), ktorý zakazuje mučenie, neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie či trestanie. Vo vyše 10 % sťažností sa namieta porušenie čl. 10 (sloboda prejavu) a čl. 8 Dohovoru (právo na súkromie).⁹⁹ Tento pomer ako aj obsah sťažností potvrdzuje, že ľudská dôstojnosť sa pôvodne (najmä v stredoveku) spájala so šľachtickou *dignitas*, ktorá mala vyjadrovať česť a vážnosť osoby v spoločnosti.¹⁰⁰ Rezíduum takto chápanej dôstojnosti sa spája s porušením mena a cti človeka chráneného právom na súkromie, ktoré môže byť najviac zasiahnuté difamujúcimi výrokmami. Predmetné zásahy sú potom posudzované nielen z hľadiska ochrany práva na súkromie dotknutej osoby ale aj rozsahom uplatňovania práva na slobodu prejavu, čo vysvetľuje, že rozsudok ESLP obsahujúci

⁹⁵ Určitým vzorom (aj keď, z hľadiska významu postavenia ľudskej dôstojnosti v ústavnoprávnom zakotvení ľudských práv, nedosiahnuteľným) je čl. 1 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko, ktorý prikazuje štátnej moci chrániť nedotknuteľnosť dôstojnosti človeka. V súčasnosti sa objavuje tento pojem v 38 ústavách členských štátov Rady Európy, vrátane Slovenskej republiky kde sa objavuje v čl. 12 ods. 1 a čl. 19 ods. 1 Ústavy. Najväčší počet výskytu tohoto pojmu je vo švajčiarskej ústave, a to až 12 krát.

⁹⁶ Dôstojnosť človeka je spolu s jeho slobodou a zaručením rovnosti ľudí východiskom v čl. 1 Všeobecnej deklarácie ľudských práv z roku 1948.

⁹⁷ Predmetná výnimka vyplynula skôr z historických okolností prijatia Dohovoru ale nemožno tu zabudnúť aj na skeptickú časť právnej vedy, ktorá spochybňuje uplatniteľnosť tohoto pojmu v súdnoaplikačnej praxi nielen pre svoju „politickosť“, obsahovú nejasnosť ale aj pre zameniteľnosť s inými morálnymi princípmi (rovnosť alebo dobro), voči ktorým neprináša žiadnu pridanú hodnotu. Ku kritike pozri O' MAHONY, C. There is no Such thing as a right to Dignity. *International Journal of Constitutional Law*. 2012, Volume 10, Issue 2, s.551-574 ako aj reakciu na neho WHITE, E., K. There is no such thing as a rights to humon dignity. A reply to Conor O'Mahony. *International Journal of Constitutional Law*. 2012, Volume 10, Issue 2, s. 575-584.

⁹⁸ Podrobnú analýzu týchto rozhodnutí nielen z hľadiska kvantity urobili vo svojom nedávnom výskumnom projekte V. Fikfak a L. Izvorova z ktorého údajov v ďalšom vychádza aj tento príspevok. Pozri FIKFAK, Veronika - IZVOROVA, Lora.: Language and Persuasion Human Dignity at the European Court of Human Right. In *Human Rights Law Review*, Volume 22, Issue 3, September 2022.

⁹⁹ Medzi štáty, voči ktorým smeruje najväčší počet sťažností patrí Rusko (368 prípadov z 2122), potom Rumunsko (207 prípadov), Turecko (200 prípadov) a Ukrajina (128 prípadov).

¹⁰⁰ K historickému chápaniu pojmu *dignitas* pozri BRÖSTL, A. Dôstojnosť človeka kategoricky prikazuje úctu ako rámec všetkých medziľudských vzťahov. Sme deti vychované bezdetným Immanuelom Kantom? In: BRÖSTL, A., BREJCHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. (eds.): *Nové dimenzie metodológie právnej argumentácie. Úloha právnych princípov vo viacúrovňovom systéme*. Praha: Leges, 2021, s. 142-157.

dôstojnosť človeka sa týka čl. 10 Dohovoru.¹⁰¹ Už samotný pomer početnosti medzi sťažnosťami namietajúcimi porušenie čl. 10 (prípadne čl. 8) Dohovoru na jednej strane a čl. 3 Dohovoru na druhej strane naznačuje, že v súčasnosti sa väčšia pozornosť obracia na ľudskú dôstojnosť tak ako je vnímaná pri jej porušovaní v kontexte krutostí spôsobených ľudom počas 2. svetovej vojny v rámci holokaustu, kde bola dôstojnosť človeka znížená na elementárnu úroveň hodnoty ľudského života. Tu je ľudská dôstojnosť spojená s ochranou človeka pred mučením, neľudským a ponižujúcim zaobchádzaním v zmysle čl. 3 Dohovoru ale aj čl. 8 Dohovoru, ktorý sa v tomto kontexte spája s osobami so zdravotným postihnutím, kde už samotné ich postavenie v spoločnosti vyžaduje od štátu pozitívne povinnosti na zachovanie ich ľudskej dôstojnosti. Práve v tomto smere je dôležité aj prepojenie rozhodovania ESLP s CPRD nielen v doterajšom vývoji ale najmä v duchu evolučného výkladu Dohovoru do budúcnosti.

Ad b) Dôsledné obmedzenie pôvodného textu Dohovoru na ochranu základných a občiansko-politických práv malo svoje historické zdôvodnenie v krátkom časovom odstupe od 2. svetovej vojny, keď prioritná ochrana sa mala zabezpečovať takým ľudským hodnotám ako bol život, osobná sloboda či zákaz mučenia, otroctva, nevoľníctva a občiansko-politickým právam na „čele“ so slobodou prejavu, právom na združovanie a zhromažďovanie. V tomto trende sa však pokračovalo aj v Dodatkových protokoloch k Dohovoru a z hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv sa pod priamu ochranu Dohovoru dostávali tieto ľudské práva len výnimočne ako tomu bolo v prípade práva na vzdelanie zakotvenom v čl. 2 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru. Postupne, aj v reakcii na túto skutočnosť, sa v teórii ľudských práv „udomácnilo“ ich generačné rozdelenie použité prvýkrát v jednom z článkov pôvodom českého právnika K. Vašáka.¹⁰² Spolu s rozdelenou úpravou ľudských práv na univerzálnej úrovni v medzinárodných paktoch OSN prijatých v roku 1966 ako aj ideologicko-politickým rozdelením svetovej geopolitiky („západný“ blok štátov preferoval občianske a politické práva a „východný“ blok práva hospodárske, sociálne a kultúrne) došlo k vzniku domnienky, že

¹⁰¹ Autorky analýzy rozhodnutí ESLP obsahujúcich pojem dôstojnosti človeka to prikladajú osobitostiam prístupu k dôstojnosti v Rusku, ktorý prináša podľa nich osobitnú koncepciu ľudskej dôstojnosti ako tú, z ktorej vychádza ESLP. Dokumentujú to na rozhodnutiach, kde bola v „hre“ dôstojnosť osôb zastávajúcich verejnú funkciu, ktorých „právo na povest“ má väčšiu váhu ako práva iných slobodne sa vyjadrovať pri vzájomnom konflikte.“ FIKFAK, Veronika - IZVOROVA, Lora.: Language...dielo cit. v poz. 5, s. 21.

¹⁰² Pozri VASAK, K.: Human Rights: A Thirty – Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights. In *The UNESCO Courier: a window open on the world*, XXX, 11., s. 28 a nasl. Dostupné na: unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000048063.

Ľudské práva sa rozdeľujú na dva druhy, resp. generácie. Len výnimočne sa objavili ucelenejšie teórie obhajujúce univerzálnosť a nedeliteľnosť ľudských práv.¹⁰³

Podobne ako v prípade absencie pojmu „ľudská dôstojnosť“ v Dohovore tak aj v prípade absencie priamej ochrany hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv v Dohovore našiel ich implicitné vymedzenie v ňom EŠLP. Kým v prípade ľudskej dôstojnosti došiel k potrebe (nevyhnutnosti) jej ochrany pri porušovaní čl. 3 (zákaz mučenia, neľudského a ponižujúceho zaobchádzania) Dohovoru a čl. 8 a 10 (urážky dôstojnosti a cti pri uplatňovaní slobody prejavu zásahmi do práva na súkromie) Dohovoru, tak v prípade zabezpečenia ochrany hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv to bol čl. 14 Dohovoru zakazujúci diskrimináciu. Pôvodný problém akcesorického charakteru čl. 14 Dohovoru (diskriminácia je zakázaná len v prípade ak je jej predmetom resp. objektom alebo obsahom ľudské právo priamo garantované v Dohovore) vyriešil EŠLP evolučným výkladom obsahu ľudských práv chránených Dohovorom. Napríklad ochranu sociálnych práv subsumoval pod čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru tak, že nárok na sociálnu dávku posudzoval v rozmere „legitímneho očakávania“ najprv len v príspevkovom systéme (odvodový systém sociálneho poistenia do ktorého poistenec aktívne prispieva) a neskôr ho rozhodnutím Veľkej komory v prípade *Stec a ostatní proti Spojenému kráľovstvu* (z 12. apríla 2006, č. 65731/01, 65900/01) rozšíril aj na nepríspevkový systém, v ktorom sú sociálne dávky hradené priamo z verejných rozpočtov financovaných daňami, kde práve financovanie prostredníctvom daní slúžilo EŠLP na odôvodnenie subsumovania sociálnych dávok pod pojem majetku chápaného v rozmere „legitímneho očakávania“.

Druhým smerom nachádzania implicitného vymedzenia hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv v Dohovore bol autonómny výklad pojmov obsiahnutých v Dohovore, kde sa stále častejšie opiera o výklad pojmov tak ako je ich rozsah a význam obsiahnutý v medzinárodných dohovorochoch. Tým sa dostávame k tretiemu problému Dohovoru, ktorý formoval sám EŠLP pomerne opatrným prístupom k medzinárodným dokumentom

¹⁰³ Dôsledným obhajcom princípu nedeliteľnosti a vzájomnej podmienenosti ľudských práv je v našom teritoriálnom okruhu už od svojej prvej monografie J. Kratochvíl. KRATOCHVÍL, J.: *Sociální práva v Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a Mezinárodním paktu o občanských a politických právech*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2010. Argumentuje najmä proti jednostrannosti pri pripisovaní negatívnych záväzkov štátu prvej generácii ľudských práv a pozitívnych záväzkoch druhej generácii ľudských práv, absolutizácii finančnej náročnosti zabezpečenia jednotlivých práv či zdôrazňovanie kolektívnej povahy záväzkov zo sociálnych práv. Vývoj v ochrane ľudských práv po vydaní tejto monografie mu v mnohom dal za pravdu a práve napríklad pozitívny záväzok štátu pri preventívnej ochrane života človeka je už neodmysliteľnou súčasťou práva na život podľa čl. 2 Dohovoru.

pochádzajúcim z iných zdrojov ako je Rada Európy a významu CRPD pri evolučnej zmene tohoto postoja v záujme podpory ľudských práv OZP.

Ad c) K medzinárodným dokumentom ako prameňom práva, v ktorých by mal ESLP priamo hľadať svoje zdroje pre rozhodovanie pristupuje všeobecne veľmi opatrne a osobitne sa to týka medzinárodných zmlúv a dohovorov v oblasti hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv. Tradične pri tom rozlišuje medzi medzinárodnými dokumentami prijatými Radou Európy a ostatnými ľudskoprávnymi dokumentami či už univerzálneho charakteru alebo regionálneho charakteru, a to vrátane primárneho práva Európskej únie, ku ktorému pristupuje ESLP vo všeobecnosti akoby k ústavnému právu zmluvných štátov Rady Európy.

V súvislosti s hospodárskymi, sociálnymi a kultúrnymi právami možno rozlišovať v rámci dokumentov Rady Európy medzi¹⁰⁴ všeobecnou Revidovanou Európskou sociálnou chartou z roku 1996 („RevESC“) a osobitnými špeciálnymi dokumentami, najmä odporúčaniami Výboru ministrov Rady Európy a v ústavnoprávných otázkach aj stanoviskami Benátskej komisie ako osobitného poradného orgánu Rady Európy.

Kontrolný mechanizmus dodržiavania RevESC založený na systéme kolektívnych sťažností (článok IV D RevESC) fakticky predurčuje tento medzinárodný dohovor k tomu, aby jeho vynutiteľnosť bola merateľná až jeho využívaním v interpretácii a aplikácii ESLP. Treba tu navyše zohľadniť aj skutočnosť, že nie všetky členské štáty Rady Európy ratifikovali RevESC v jej novelizovanom znení z roku 1996.¹⁰⁵ Na druhej strane revidovaný text preambuly¹⁰⁶ vo svetle jej štvrtého odseku predovšetkým pripomína „*potrebu zachovať nedeliteľnú povahu všetkých ľudských práv, či už občianskych, politických, hospodárskych, sociálnych alebo kultúrnych.*“¹⁰⁷ Z tejto preambuly Európsky výbor pre sociálne práva

¹⁰⁴ Uverejnená ako novela v Oznámení Ministerstva zahraničných vecí č. 273/2009 Z. z. Samotné orgány Rady Európy vrátane ESLP ju považujú za Európsku sociálnu ústavu.

¹⁰⁵ Zo 47 členských štátov Rady Európy ratifikovalo revidovanú Európsku sociálnu chartu (v porovnaní s pôvodným znením z roku 1961 zásadne aktualizovala jej vecný obsah v prospech posilnenia ochrany hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv) 36 štátov, pričom pôvodný text z roku 1961 ešte sedem členských štátov navyše. Slovensko ju ratifikovalo 18. novembra 1998 a patrí teda k tým štátom, ktoré sú viazané RevESC, vrátane jej preambuly.

¹⁰⁶ Preambuly medzinárodných dohovorov, podobne ako v prípade národných ústav nemajú právne záväzný charakter (sú však aj výnimky ako je napríklad preambula Základného zákona Maďarska), ale sú dôležité z pohľadu dokumentácie určitého stavu a úrovne dodržiavania ľudských práv v čase ich prijatia a preto už štáty neskôr túto skutočnosť môžu len ťažko dementovať. Bližšie KLABBERS, J.: *Treaties and Their Preambles*. In BOWMAN, Michael J. – KRITSIOTIS, Dino (eds): *Conceptual and Contextual Perspective on the Modern Law of Treaties*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018, s. 180.

¹⁰⁷ Za preambulu RevESC sa pravidla nepovažuje len šesť odsekov úvodu preambuly ale aj jej celá I. časť, ktorá vymedzuje základné ciele vnútroštátnej a medzinárodnej politiky členských štátov Rady Európy, ktoré ratifikovali RevESC.

(„ECSR“), ktorý je podobne ako EŠLP vo vzťahu k Dohovoru, kľúčovým interpretačným a aplikačným orgánom RevESC, vyvodil tri kľúčové zásady výkladu RevESC, a to

- efektívnosti,¹⁰⁸
- progresívnej realizácie,¹⁰⁹
- komplementárnosti s Dohovorom.

Kým prvé dve zásady sú vzájomne prepojené a slúžia výkladu práv zakotvených v RevESC tak v súvislosti s treťou ECSR pravidelne opakuje, že cieľom tejto európskej sociálnej charty (ako je bežne označovaná) je európska implementácia práv zaručených všetkým ľudským bytostiam Všeobecnou deklaráciou ľudských práv z roku 1948. V tomto zmysle je akýmsi doplnkom k Dohovoru.¹¹⁰ Dôležité je však to ako vníma EŠLP toto želanie ECSR, pretože neexistuje žiadne priame inštitucionalizované prepojenie medzi ECSR a EŠLP. Vnímanie RevESC ako živého nástroja medzinárodného práva a teda aj ako prameňa práva pre rozhodovanie EŠLP je v novom miléniu (podobne ako rozšírenie pojmu ľudskej dôstojnosti v odôvodneniach jeho rozhodnutí) veľmi dynamické. Stále častejšie RevESC uvádza EŠLP v odôvodneniach svojich rozhodnutí ako súčasť medzinárodnoprávneho rámca, čo je dôležité aj z pohľadu rešpektovania RevESC na vnútroštátnej úrovni a predovšetkým v rozhodnutiach ústavných súdov členských štátov Rady Európy.

V tomto smere je potrebné upozorniť na rozhodnutie talianskeho ústavného súdu („ITCC“) z roku 2018,¹¹¹ v ktorom sa vôbec po prvý krát zaoberal otázkou či je možné považovať RevESC za súčasť referenčného rámca kontroly ústavnosti v Taliansku a teda priznať mu postavenie prameňa práva z hľadiska právnej sily na nadzákonnej úrovni.¹¹² V tejto súvislosti

¹⁰⁸ Predmetná zásada korešponduje s princípom výkladu Dohovoru EŠLP, ktorý je založený na tom, že ľudské práva chránené Dohovorom nie sú teoretické a iluzórne ale reálne a účinné (efektívne), čo znamená, že členským štátom pre ich naplnenie nestačí len prijať formálne právnu úpravu, ale jej kvalita a implementácia v praxi musí byť prísne kontrolovaná práve orgánmi Rady Európy.

¹⁰⁹ Zásada progresívnej realizácie úzko súvisí so zásadou efektívnosti a pre jej reálne napĺňanie je dôležitá dostupnosť zdrojov a preto ECSR vyvodil z tejto zásady postupnosť realizácie práv zakotvených v RevESC. Podľa ECSR však všetky opatrenia zmluvných štátov RevESC musia napĺňať tri kritériá, a to

- primeraný časový rámec,
- merateľný pokrok a
- financovanie v súlade s maximálnym využitím dostupných zdrojov.

Pozri k tomu rozhodnutia ECSR *European Roma Rights Centre proti Bulharsku* (z 18. októbra 2006, č. 31/2005) a *Autism – Europe proti Francúzsku* (zo 4. novembra 2003, č. 13/2000).

¹¹⁰ Pozri rozhodnutia ECSR vo veciach *European Committee for Home-Based Priority for the Child and the Family (EUROCEF) proti Francúzsku* (z 24. januára 2018, č. 114/2015), *DCI proti Belgicku* (z 23. októbra 2012, č. 69/2011), *Deference for Children International proti Holandsku* (z 20. októbra 2009, č. 47/2008).

¹¹¹ Rozhodnutie Corte costituzionale (z 11. apríla 2018, č. 120/2018), ktoré je dostupné na https://www.corteconstituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/s_2018_120_FN.pdf

¹¹² V tomto smere je zaujímavé, že takéto nadzákonné postavenie ITCC v minulosti nepriznal Dohovoru OSN o právach dieťaťa. Pozri rozhodnutia *Corte costituzionale* z 15. februára 2021, č. 31/2012 a *Corte costituzionale* z 22. októbra 2012, č. 236/2012.

ITCC zdôraznil komplementárnosť RevESC a Dohovoru pričom *expressis verbis* odkázal na štvrtý odsek preambuly RevESC, ktorý priamo vytvára jednotný systém ochrany ľudských práv, kde hospodárske, sociálne a kultúrne práva dopĺňajú systém ochrany základných občianskych a politických práv prioritne chránený Dohovorom. Vytvorením takéhoto integrovaného systému ochrany ľudských práv nič nebránilo ITCC, aby RevESC klasifikoval ako medzinárodné právo vymedzené v čl. 117 ods. 1 talianskej ústavy, ktoré je nadradené talianskym zákonom. Konkrétne v tomto prípade integroval právo na združovanie v rozsahu zaručenom v čl. 5 RevESC do systému čl. 11 Dohovoru, ktorý vymedzuje združovacie právo ako právo chránené Dohovorom.¹¹³

Druhý príklad rešpektovania komplementárnosti RevESC a Dohovoru vnútroštátnymi súdmi členských štátov Rady Európy, ktoré ratifikovali RevESC poskytuje Holandsko.¹¹⁴ Vnútroštátne holandské súdy konštantne odmietajú priamu aplikovateľnosť RevESC ako medzinárodnej zmluvy s prednosťou uplatňovania pred vnútroštátnymi zákonmi. Rovnako tak nie sú pre ne záväzné rozhodnutia ECSR avšak situácia sa mení ak ich použije vo svojom výklade Dohovoru ESLP, pretože jeho rozhodnutia sú považované za všeobecne záväzné s prednosťou uplatňovania pred aktami holandského parlamentu.¹¹⁵

Praktickú ukážku komplementárnosti RevESC a Dohovoru poskytuje riešenie pomerne politicky chýlostivej otázky o práve cudzincov bez legálneho pobytu v Holandsku na minimálnu sociálnu pomoc (známu ako „posteľ, kúpeľ a chlieb“), ktorú migrantom, príslušná legislatíva a prax neposkytovala z dôvodu nedostatočných finančných zdrojov. Túto prax odsúdil ECSR ako odporujúcu čl. 13 ods. 4 a čl. 31 ods. 2 RevESC a porušujúcu ľudskú dôstojnosť v rozhodnutí *Conference of European Churches proti Holandsku (z 1. júla 2014, č. 90/2013)*. Predmetné rozhodnutie síce holandské súdy nerešpektovali z dôvodu, že rozhodnutia ECSR nie sú pre zmluvné strany RevESC záväzné, avšak medzitým prijal ESLP dve rozhodnutia v takýchto veciach proti Holandsku a Belgicku,¹¹⁶ v ktorých sa opieral práve

¹¹³ V tomto prípade išlo vecne o možnosť uplatňovania práva na združovanie vojenského personálu. Po vyhodnotení zhody RevESC a Dohovoru (RevESC sa „neodchýľuje od Dohovoru“) v tejto otázke ITCC došiel k záveru, že zákon zakazujúci vojenskému personálu zakladanie profesijných odborových združení je protiústavné vo svetle súladného výkladu RevESC a Dohovoru.

¹¹⁴ Na taliansky a holandský príklad uplatňovania komplementárnosti RevESC a Dohovoru najnovšie upozorňuje N. Papadopoulos. Pozri PAPAPOULOS, N. Revisiting the Preamble of the European Social Charter: Paper Tiger or Blessing in Disguise. In *Human Rights Law Review*, Volume 2, Issue 1, March 2022. s. 4.

¹¹⁵ Pozri NOLLKAEMPER, A. :The Netherlands. In SLOSS, D. (ed.) *The role of Domestic Court in Treaty Enforcement: A Comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 326-369.

¹¹⁶ Pozri rozhodnutie vo veci *V. M. a ostatní proti Belgicku (zo 7. júla 2015, č. 60125/11)*. V tomto prípade ESLP rozhodol o porušení čl. 3 Dohovoru z dôvodu, že belgické orgány vystavili sťažovateľov, medzi ktorými boli aj deti, extrémnej chudobe, keď ich nechali štyri týždne na ulici bez prostriedkov, bez prístupu k sanitárnym zariadeniam a bez možnosti uspokojiť svoje základné potreby. V tomto prípade sa ESLP výslovne odvolal na rozhodnutie

o rozhodnutie ECSR a tým pre holandské súdy dal jasný signál, že by malo byť pre nich rozhodnutie ECSR smerodajné a to aj napriek tomu, že sú v Holandsku *contra legem*. Tým, že odmietnutie základnej sociálnej pomoci považoval ESLP za rozporné s čl. 3 Dohovoru zároveň uznal, že ochrana ľudskej dôstojnosti je v rovnakom (komplementárnom) záujme RevESC a Dohovoru.

V rozhodnutí *V. M. proti Belgicku* ESLP okrem porušenia RevESC vzal ESLP do úvahy aj ďalší európsky mechanizmus ochrany sociálnych práv, ktorý je vytvorený v rámci Európskej únie. V tomto prípade išlo o to, že situácia migrantov a zároveň žiadateľov o azyl spadala aj pod režim Nariadenia Dublin, ktorý aktivoval v tom čase smernicu Európskej komisie č. 2003/9 z 27. januára 2003. Táto garantovala žiadateľom o azyl minimálne sociálnu pomoc v oblasti poskytnutia bývania, jedla a nevyhnutnej finančnej pomoci. Skutočnosť, že v tomto prípade poskytnutia minimálnej sociálnej pomoci migrantov (boli zároveň aj žiadateľmi o azyl) ESLP vychádzal nielen z RevESC ale aj z komunitárneho práva nemení nič na tom, že ESLP považuje práve RevESC ako doplnok Dohovoru v oblasti ochrany sociálnych práv, kým systém sociálnej ochrany poskytovaný právom Európskej únie považuje skôr za súčasť vnútroštátnej ochrany sociálnych práv členských štátov Európskej únie, ktoré sú zároveň aj zmluvnými štátmi Dohovoru. Vyplyva to aj z celkového rozdielneho chápania RevESC ako „európskej sociálnej ústavy“ vydané v rámci Rady Európy a Charty základných práv Európskej únie ako osobitného regionálneho systému ochrany ľudských práv, ktorý môže byť určitým základom konvergencie národných sociálnych modelov, politik a systémov sociálnej ochrany a prispieť tak zásadným spôsobom k formovaniu spoločného sociálneho modelu EU.¹¹⁷ Sám autor tejto myšlienky V. Šmejkal je však k uplatneniu takejto ambície skeptický.¹¹⁸ Dôvodom je predovšetkým primárny účel vzniku Európskej únie, ktorým nebola ochrana ľudských práv ale ekonomická integrácia zabezpečujúca konkurencieschopnosť vybraných európskych štátov na svetovom trhu. Nezanedbateľný vplyv na realnosť vytvorenia jednotného sociálneho modelu v štátoch Európskej únie má aj rozdielna ekonomická úroveň týchto krajín ako aj vnútorné problémy v samotnej Európskej únii spôsobené krízou hospodárskej a menovej únie (dopad celkovej svetovej krízy na konci prvej decénie tohto storočia, ako aj pandémie COVID-19 a ozbrojeného

ECSR vo veci *Défense des Enfants International (DEI) proti Belgicku* (z 23. októbra 2012, č. 69/2011), v ktorom rozhodol o porušení čl. 17 § 1 Európskej sociálnej charty (body 159 a 160 rozsudku), pričom zdôraznil, že aj čl. 3 Dohovoru chráni dôstojnosť človeka.

¹¹⁷ ŠMEJKAL, V.: Listina základných práv EU jako nástroj budování sociálního modelu EÚ? In *Právnik*, 2016, č. 6, s. 489.

¹¹⁸ „Očekávat, že LZPEU napomůže vytvoření federální úrovně sociálního modelu EU a sblíží jeho národní varianty, by tudíž bylo neopodstatněné, ne-li přímo naivní“. Tamtiež, s. 508.

konfliktu na Ukrajine na začiatku jeho tretej decénie), ktorá dáva do úzadia budovanie spoločného sociálneho štátu blahobytu. To je aj dôvod prečo podstatná časť sociálnych práv nie je napriek ich širokému vymedzeniu v Charte základných práv EÚ (osobitne v IV. hlave nazvanej Spravodlivosť v centrálnom vymedzení pojmu „ľudská dôstojnosť“ v jej prvom článku) v spoločnej (zverenej) právomoci Európskej únie ale jej zabezpečenie je prioritne v kompetencii jej členských štátov.¹¹⁹ Všeobecné zásady ochrany sociálnych práv sú tak viacmenej odkázané na implementácie sekundárneho práva EÚ a aj to len v menšom rozsahu celej ich šírky.¹²⁰ Podobný osud zrejme čaká aj deklaráciu prijatú Európskym parlamentom Radou a Komisiou 17. novembra 2017 na summite v Göteborgu nazvanú Európsky pilier sociálnych práv („EPSP“), ktorý ešte ďalej prehľbuje a rozširuje sociálne práva zaručené v IV. hlave Charty základných práv EÚ. Napriek tomu, že jeho prijatie bolo sprevádzané veľkolepými vyhláseniami¹²¹ a rovnako tak v mnohých smeroch aj mimoriadne ambicióznym vecným obsahom, EPSP¹²² nie je právne záväzným medzinárodným dokumentom a ťažko predpokladať, že si ho v tomto smere osvojí ESLP tak ako je tomu v prípade iných medzinárodných dohovorov.¹²³

Medzi iné medzinárodné dohovory, ktoré považuje ESLP za živé nástroje medzinárodného práva patria najmä dohovory prijaté v rámci nadnárodného univerzálneho systému ochrany ľudských práv. K nim možno zaradiť predovšetkým medzinárodné dohovory prijímané v rámci Organizácie spojených národov a jej orgánov. Z hľadiska vážnosti a dôležitosti našiel

¹¹⁹ Podľa Vysvetlivky k čl. 51 Charty základných práv EÚ sú ľudské práva v nej garantované pre členské štáty záväznú, „iba ak konajú v oblasti práva Únie“.

¹²⁰ Plasticky o tom vypovedá rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie v prípade *Elisabetha Dano* (č. C-333/13), v ktorom išlo o nárok o priznanie osobitnej nepríspevkovej peňažnej dávky pre migranta – ekonomicky neaktívneho občana Európskej únie, ktorý vychádzal z čl. 70 nariadenia č. 883/2004/ES o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia. Predmetné ustanovenie určuje, že stanovenie podmienok na poskytnutie týchto dávok ako aj ich výšku je v právomoci členského štátu Európskej únie, kde dotknutá osoba býva. Pri určení podmienok pre poskytnutie tejto dávky a jej výšky tak členské štáty neuplatňujú právo Európskej únie ale riadia sa vlastnými právnymi predpismi. O uplatňovaní sociálnych práv vyplývajúcich zo IV. hlavy Charty základných práv EÚ mnoho svedčí aj to, že v rozhodnutiach Súdneho dvora Európskej únie sa v rokoch 2010 až 2014 tieto práva nachádzali len 51 krát.

¹²¹ Pozri napríklad vyjadrenia vtedajšieho predsedu Európskej komisie J.-C. Junckera, že ide o prelomový okamih pre vybudovanie sociálneho piliera Európskej únie. Európska komisia. STATEMENT/17/4706.17.11.2017.

¹²² Okrem iného EPSP „garantuje“, že „Každý, kto nemá dostatočné prostriedky, má právo na primerané dávky zaručujúce minimálny príjem, ktorý mu umožní dôstojný život vo všetkých etapách života a účinný prístup k podpornému tovaru a službám“ alebo „osoby so zdravotným postihnutím, majú právo na podporu zaručujúcu príjem, ktorý im zaistí dôstojný život, na služby, ktoré im umožnia účasť na trhu práce a na živote spoločnosti a na pracovné prostredie prispôbené ich potrebám.“

¹²³ Podľa T. Břicháčka ho nemožno ani úplne podceňovať, a to najmä z dôvodu jeho ideologického náboja: „Positívny diskriminácie, inkluze ve školství, zbytné pojetí rovných příležitostí, velkoryse naryšované standardy sociálního státu – to vše je odrazem jednoho vyhraněného politického světonázoru.“ BŘICHÁČEK, T.: Evropský pilíř sociálních práv. In *Právník*, 2018, č. 11, s. 954.

v rozhodovaní EŠLP významné postavenie jeden z „vekovo“ najmladších dohovorov, ktorý prijala OSN 1. decembra 2006, a to CRPD, ktorý bude v zmysle naplnenia sľuby z úvodu príspevku slúžiť ako príklad evolučného vývoja rozhodovania EŠLP vo vzťahu k poskytovaniu záruk reálneho a účinného vymáhania a uplatňovania hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv nielen v nadnárodnom priestore ale aj vo vnútroštátnom rámci. Zároveň má kľúčový význam pre rozšírenie ochrany poskytovanej Dohovorom aj o tie práva, ktoré Dohovor priamo negarantuje ale sú v ňom implicitne obsiahnuté a EŠLP „objavované“ v jeho rozhodovacej praxi.

Pomerne nedávne prijatie CRPD a jeho postupná ratifikácia zmluvnými štátmi Rady Európy (vrátane Slovenska v roku 2010 a Európskej únie v roku 2009) síce relativizuje všeobecnejšie závery z jeho uplatňovania prostredníctvom rozhodnutí EŠLP avšak ich vývoj v konkrétnej oblasti ochrany ľudských práv OZP dáva predstavu o smerovaní evolučnej metódy výkladu Dohovoru vo vzťahu k CRPD. Na inom mieste¹²⁴ bol poskytnutý v súvislosti s klasickým právom telesne postihnutých osôb, a to s právom na bezbariérový prístup do verejných priestorov. Na tomto mieste bude evolučná metóda výkladu Dohovoru vo vzťahu k uplatňovaniu CRPD v rozhodovacej činnosti EŠLP stručne priblížená na príklade volebného práva.

Vo všeobecnosti platí vo vzťahu EŠLP k CRPD to čo bolo uvedené v súvislosti s právom OZP na bezbariérový prístup do verejných priestorov, že EŠLP postupne „začal čoraz viac evidovať aj existenciu CRPD, čo sa ešte viac zintenzívnilo postupnou ratifikáciou CRPD zmluvnými štátmi Rady Európy, ako aj samotnou Európskou úniou. Napríklad v rozhodnutí vo veci *DD proti Litve* (zo 14. februára 2012, č. 13469/06) síce zaraďuje CRPD na prvé miesto medzi prameňmi medzinárodného práva, ale v texte rozhodnutia ho neuvádza a cituje opäť z dokumentov Rady Európy... Približne od polovice minulej dekády sa čoraz viac začínajú texty CRPD objavovať aj priamo v textoch rozhodnutí EŠLP...“¹²⁵

Vôbec prvým rozhodnutím EŠLP, v ktorom sa objavil odkaz na CRPD bolo rozhodnutie vo veci *Glor proti Švajčiarsku* (z 30. apríla 2009, č. 13444/04),¹²⁶ v ktorom mu slúžil CRPD na

¹²⁴ Pozri SVÁK, J.: Nadnárodná ochrana osôb so zdravotným postihnutím. In *Justičná revue*, 74, 2022, č. 8-9 s. 1012-1017.

¹²⁵ Tamtiež, s. 1015

¹²⁶ Samostatný prípad nebol veľmi typický z hľadiska problémov, s ktorými sa OZP stretávajú vo svojom živote a je úzko spojený so švajčiarskymi realiami. Sťažovateľ bol v roku 1997 vyhlásený vojenským lekárom za nespôsobilého vykonávať vojenskú službu, pretože trpel cukrovkou 1. typu (diabetes mellitus) V roku 2001 mu daňový úrad zaslal príkaz na zaplatenie osobitnej dane za rok 2000 vo výške 477 EUR z dôvodu, že Švajčiari, ktorí netrpia „závažným“ zdravotným postihnutím, musia zaplatiť daň, aby mohli byť oslobodení od vojenskej služby. Za „závažné“ sa považuje také, ak je stupeň fyzického alebo duševného postihnutia aspoň 40 %. Sťažovateľ

odôvodnenie tvrdenia, že „existuje európsky a celosvetový konsenzus o potrebe chrániť ľudí so zdravotným postihnutím.“

Do prvého obdobia, keď ESĽP síce reagoval na prijatie CRPD ale v zásade ešte nepovažoval jeho konkrétne ustanovenia za východisko pre svoje rozhodnutia, patrí aj prelomové rozhodnutie v prístupu ESĽP k volebnému právu OZP. Došlo k tomu už v ikonickom rozhodnutí ESĽP vo veci *Alajos Kiss proti Maďarsku* (z 20. mája 2010, č. 38832/06) v súvislosti s preskúmaním tradičnej prekážky volebného práva, a to duševnej choroby osoby. Sťažovateľ bol legálne vylúčený zo zoznamu voličov len z dôvodu, že bol zverený do čiastočného opatrovníctva z dôvodu, že mu bola diagnostikovaná maniodepresia. V odôvodnení príslušného rozhodnutia súdu bolo uvedené, že sa síce o seba primerane staral ale niekedy nezodpovedne míňal peniaze a občas bol agresívny.

V tomto prípade ESĽP prvýkrát v súvislosti s volebným právom uviedol medzi prameňmi medzinárodného práva¹²⁷ CRPD aj keď v odôvodnení svojho rozhodnutia sa na tento dokument neodvoláva. Kľúčovým východiskom pre posúdenie prípadu *Alajos Kiss* bolo pre ESĽP rozhodnutie vo veci *Hirst proti Spojenému kráľovstvu* (č. 2) (zo 6. októbra 2005, č. 74025/01), ktoré prijal v súvislosti s druhou tradičnou prekážkou výkonu volebného práva, a to výkonom trestu odňatia slobody.¹²⁸ ESĽP v zásade akceptoval legalitu aj legitimitu zásahu do volebného práva, aby na rozhodovaní vo verejných veciach participovali len občania schopní posúdiť dôsledky svojich rozhodnutí arobiť vedomé a uvážlivé rozhodnutia.

sa podrobil vyšetreniu v Univerzitnej nemocnici v Zürichu, ktorá zistila (neskôr to potvrdil aj vojenský lekár), že stupeň jeho ochorenia nedosahuje 40 %. Daňový úrad na základe toho potvrdil svoje pôvodné rozhodnutie. Sťažovateľ podal správnu žalobu, ktorú federálny súd zamietol. Sťažovateľ namietol porušenie čl. 14 Dohovoru (zákaz diskriminácie) v spojení s čl. 8 Dohovoru (právo na súkromie), pretože mu bolo (napriek jeho ochote) zabránené vykonávať vojenskú službu a namiesto toho bol povinný zaplatiť daň za oslobodenie od výkonu vojenskej služby, pretože jeho zdravotné postihnutie nepovažovali príslušné orgány za „závažné“. Po veľmi kritickej analýze spôsobu akým švajčiarske orgány prišli k stupňu zdravotného postihnutia sťažovateľa v závere ESĽP zhrnul dôvody prečo nepovažuje daň za primeraný prostriedok na dosiahnutie cieľa. Po prvé výška dane nie je pre sťažovateľa zanedbateľnou sumou, po druhé sťažovateľ bol ochotný vykonávať vojenskú alebo civilnú službu, po tretie nedostatok alternatív k dani a po štvrté zanedbateľný význam dane pri predchádzaní alebo kompenzácii vyhýbania sa povinnej vojenskej službe. Preto ESĽP považoval sťažovateľa za obeť diskriminačného zaobchádzania a došlo tak k porušeniu čl. 14 v spojení s čl. 8 Dohovoru.

¹²⁷ Okrem neho sa odvolával na Odporúčanie Rady Európy P(99)4 Výboru ministrov Rady Európy o zásadách právnej ochrany právne nespôsobilých dospelých osôb ako aj na Stanovisko č. 190/2002 Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva (tzv. Benátska komisia ako poradný orgán Rady Európy) o Kódexe správnej praxe vo volebných otázkach.

¹²⁸ Implementácia tohoto rozhodnutia do britského právneho poriadku nebola pre odpor Spojeného kráľovstva vôbec jednoduchá. Na jednej strane sa hromadili v Štrasburgu tisíce obdobných sťažností od britských väzňov a na druhej strane hrozilo Spojené kráľovstvo vystúpením z Rady Európy, pretože ESĽP prekročil svoje právomoci a zasiahol do suverénnych záležitostí Spojeného kráľovstva. Bližšie je tento dramatický spor popísaný v SVÁK, Ján – GRÜNWARD, Tomáš.: *Nadnárodné systémy ochrany ľudských práv. I. zväzok*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 547-555.

Pri posudzovaní proporcionality zásahu do volebného práva duševne chorých osôb vychádzal EŠLP jednak zo skutočnosti, že v postavení sťažovateľa sa nachádzalo až 0,75 % maďarskej populácie a jednak z toho, že príslušné maďarské orgány, vrátane zákonodarcu sa ani len nepokúsili o posúdenie primeranosti existujúceho obmedzenia volebného práva a nehľadali prípadné miernejšie opatrenia spôsobilé naplniť predmetný legitímny cieľ. Podľa EŠLP absolútna prekážka pri hlasovaní každej osoby nachádzajúcej sa pod čiastočným opatrovníctvom bez ohľadu na jej skutočné schopnosti a možnosti nespadá do prijateľného rozsahu voľnej úvahy štátu, ktorá je pri volebnom práve síce široká ale nie neobmedzená.¹²⁹

Na rozhodnutia EŠLP vo veci *Hirst a Alajos Kiss* reagovali nielen štáty, ktorých sa tieto rozhodnutia týkali ale aj iné vrátane Slovenska či Česka. Predmetné rozhodnutia zaregistrovali tak Verejný ochranca práv ako aj Generálny prokurátor SR a ústavným podnetom (každý osobitne) sa obrátili na Ústavný súd SR s požiadavkou preskúmania ústavnosti paušálneho zbavenia volebného práva vážnom a duševne chorým osobám. Ústavný súd na to reagoval v náleze sp. zn. PL. ÚS 2/2016 z 22. marca 2017. Preskúmanie ústavnosti prekážky aktívneho volebného práva zameralo na osoby pozbavené spôsobilosti na právne úkony, pričom sa okrem judikatúry EŠLP odvolával aj na CRPD a tiež odporúčenie Výboru ministrov Rady Európy zo 16. novembra 2011 CM/Rec(2011)14 o účasti osôb so zdravotným postihnutím na politickom a verejnom živote. V bode 124 nálezu uviedol, že *„ak sa obmedzenie spôsobilosti na výkon práva voliť vo voľbách u zdravotne postihnutej osoby nezakladá na rozhodnutí súdu, ktoré zohľadňuje jej schopnosť porozumieť významu, účelu a účinkom volieb, ich jednotlivým formám, ich subjektom a procesom vedúcim k ich výsledku a schopnosť chápať vo voľbách svoj vlastný osobný a odôvodniteľný záujem, je nutne ho označiť aj za nesúladne s právom na rovnosť v dôstojnosti a právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy, právom na rovnaké zaobchádzanie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy, čl. 14 dohovoru a čl. 2 ods. 1 medzinárodného paktu, právom na účasť osôb so zdravotným postihnutím na politickom a verejnom živote podľa čl. 29 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím v spojení s právom na rovnosť a nediskrimináciu podľa čl. 5 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a právom na rovnosť pred zákonom podľa čl. 12 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným*

¹²⁹ V záverečnom bode 44 jednomyselne prijatého rozhodnutia pri konštatovanom porušení čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru EŠLP uviedol, že *„zaobchádzanie s mentálne postihnutými osobami ako s jednoliatou skupinou je veľmi sporné a obmedzovanie ich práv musí podliehať prísnej kontrole. Tento prístup vychádza aj z iných dokumentov medzinárodného práva... EŠLP preto došiel k záveru, že paušálne odňatie volebného práva bez individuálneho súdneho posúdenia a výlučne na základe mentálneho postihnutia vyžadujúceho čiastočné opatrovníctvo nemožno považovať za zlučiteľné s legitímnymi dôvodmi obmedzenia volebného práva.“*

postihnutím, pretože osobám so zdravotným postihnutím neposkytuje (úplnú) účasť na politickom a verejnom živote na rovnakom základe ako iným osobám.“

Možno to nebol ani úmysel (v nadšení z citácií medzinárodných dokumentov si napríklad nevšimol, že tieto rozlišujú medzi osobami s pozbavenou spôsobilosťou na právne úkony a osobami so zdravotným postihnutím v dôsledku duševnej choroby) ale z tohto vyjadrenia vyplýva, že síce Ústavný súd preskúmaval len volebné právo osôb s pozbavenou (či už čiastočnou alebo úplnou) spôsobilosťou na právne úkony, ale napokon rozhodol o všetkých osobách so zdravotným postihnutím, čo ide napokon aj v duchu neskoršej judikatúry ESLP odvolávajúcej sa pri volebnom práve výslovne na čl. 29 CRPD. Nezabudol však dodať, že neprekročil judikatúru ESLP a vo vzťahu k Dohovoru rozhodnutie sa týka len volieb do zákonodarných zborov.

Po prijatí precedenčného rozhodnutia vo veci *Alajos Kiss* sa ďalšia rozhodovacia činnosť ESLP v prístupe osôb so zdravotným postihnutím k volebnému právu delí podľa toho či ide o

- prístup k hlasovaniu vo voľbách, čo sa týka osôb s telesným postihnutím,
- volebné právo duševne chorých osôb.

Precedentným rozhodnutím ESLP v prístupe k hlasovaniu pri výkone volebného práva je rozhodnutie vo veci *Toplak a Mrak proti Slovinsku* (z 26. októbra 2021, č. 34591/19 a č. 42545/19).¹³⁰ Dôležité v tomto prípade boli východiská na základe, ktorých ESLP postupoval pri preskúvaní týchto dvoch sťažností spojených do jedného rozhodnutia o nich. Tu ESLP zdôraznil, že efektívne využitie mnohých práv osôb so zdravotným postihnutím chránených Dohovorom si vyžaduje od štátu prijatie rôznych pozitívnych opatrení. Predmetné pozitívne opatrenia sa potom pre účely použitia čl. 14 Dohovoru (zákaz diskriminácie) musia posudzovať vo svetle požiadaviek kladených predovšetkým CRPD. Podľa toho „primerané prispôbenie“ podmienok pre hlasovanie osobám so zdravotným postihnutím treba chápať ako „nevyhnutné a vhodné“ úpravy, ktoré by nemali predstavovať pre štát neúmerané alebo neprimerané bremeno. Článok 29 CRPD vyžaduje, aby zmluvné štáty zabezpečili osobám so zdravotným postihnutím možnosť využívať politické práva na rovnakom základe s ostatnými čo vyžaduje od štátov, aby pozitívne opatrenia v prístupe k hlasovaniu zabezpečili naplnenie cieľa a účelu čl. 29 CRPD.

¹³⁰ Obaja sťažovatelia majú svalovú distrofiu a musia používať elektrické invalidné vozíky. Obaja sa sťažovali na nedostatočný prístup k výkonu volebného práva v referende konanom 20. 12. 2015 a vo voľbách do Európskeho parlamentu 26. 5. 2019.

V tomto prípade sťažovatelia tvrdili, že spolu s ďalšími voličmi so zdravotným postihnutím sa dlhodobo a opakovane pokúšali využiť všetky dostupné aj súdne prostriedky, ktorými by dosiahli to, aby mali bezbariérový prístup do volebných miestností, pretože s tým mali zlé skúsenosti v minulosti. Všetky ich žiadosti, sťažnosti či žaloby vo vnútroštátnom rámci boli neúspešné. Napriek tomu, že ESLP v tomto prípade nekonštatoval porušenie čl. 14 Dohovoru v spojení s čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru (najmä vzhľadom na možnosti alternatívneho spôsobu hlasovania OZP) za povšimnutie (vo vzťahu k téme príspevku) stojí, že ESLP v odôvodňovaní tohoto rozhodnutia aktívne „pracoval“ nielen so samotným CRPD ale aj s rozhodnutiami Výboru pre práva osôb so zdravotným postihnutím (Výbor CRPD).

Ďalší vývoj pri odstraňovaní duševnej choroby ako prekážky volebného práva sa po prijatí rozhodnutia vo veci *Alajos Kiss* ako aj po ratifikácii CRPD uberal v členských štátoch Rady Európy rôznym tempom smerujúcim k dosiahnutiu „konečného“ cieľa stanoveného v čl. 29 CRPD. V zásade možno tieto štáty rozdeliť (vzhľadom na to, že sa v tejto otázke zatiaľ nevytvoril európsky konsenzus)¹³¹ na tie, ktoré

- postupne redukovali možný počet osôb, ktorým pre ich duševnú poruchu vytváral zákon prekážku k uplatneniu volebného práva,
- vylúčili zo svojich zákonných noriem duševnú chorobu ako prekážku volebného práva.

Do prvej skupiny štátov bolo dlho zaradované aj Slovensko a určitú zmenu v tomto smere priniesol nález sp. zn. PL. ÚS 2/2016 z 22. marca 2017, ktorý za rozpornú s Ústavou, Dohovorom a CRPD vyhlásil tú časť volebného zákona, ktorá vytvárala prekážku výkonu volebného práva automaticky a paušálne pre duševne choré osoby. V rozhodnom čase (voľby do dánskeho parlamentu v roku 2015) medzi takéto štáty patrilo aj Dánsko. V rozhodnutí vo veci *Strøbye a Roselind proti Dánsku* (z 2. februára 2021, č. 25802/18 a 27338/18) boli sťažovatelia pozbavení spôsobilosti na právne úkony v dôsledku čoho nemali právo voliť, okrem iného, v parlamentných voľbách v roku 2015. Sťažovatelia argumentovali najmä precedentným rozhodnutím ESLP vo veci *Alajos Kiss*. Podľa názoru vlády sa tento prípad líši od prípadu *Alajos Kiss*, pretože podmienky na pozbavenie spôsobilosti na právne úkony sú v Dánsku oveľa prísnejšie ako v Maďarsku a v dôsledku toho postihujú len 0,046 % dánskej populácie, kým v Maďarsku 0,75 % populácie. Predmetný argument vlády si osvojil aj ESLP,

¹³¹ Vo svojich rozhodnutiach vychádza ESLP zo správy Agentúry Európskej únie pre základné práva z roku 2014 nazvanej „Právo na politickú participáciu osôb so zdravotným postihnutím: ukazovatele ľudských práv,“ ktorý napríklad ešte v tom čase zaradoval Slovensko (okrem neho aj Dánsko, Belgicko, Bulharsko, Cyprus, Estónsko, Nemecko, Grécko, Írsko, Litvu, Luxembursko, Maltu, Poľsko, Portugalsko, Rumunsko) medzi štáty, ktoré automaticky prepájali stratu spôsobilosti na právne úkony s prekážkou výkonu volebného práva.

ktorý rozhodnutie o neporušení Dohovoru odôvodnil aj preukázateľnou snahou dánskej vlády o stále väčšiu prístupnosť volieb pre duševne choré osoby, ktorá sa premietla aj do noviel príslušných zákonov, vďaka ktorým už mohli sťažovatelia voliť v roku 2018 do Európskeho parlamentu.

V druhej skupine sú štáty, kde odňatie spôsobilosti na právne úkony nie je automatickou a paušálnou prekážkou výkonu volebného práva. V nich spravidla o pozbavení volebného práva rozhoduje v individuálnych prípadoch súd. Tak tomu bolo v rozhodnom období aj v Španielsku, kde sa pre pozbavenie volebného práva vyžadovalo rozhodnutie súdu voči konkrétnej osobe, ktorá bola z dôvodu duševnej choroby zverená do čiastočného alebo úplného poručníctva inej osobe.

V prípade *Caamaño Valle proti Španielsku* (z 11. mája 2021, č. 43564/17) dcéra sťažovateľky s mentálnym postihnutím mala dosiahnuť vek 18 rokov a preto sťažovateľka požiadala súd o predĺženie zákonného poručníctva nad dcérou, pričom výslovne žiadala, aby jej dcéra nebola pozbavená volebného práva. Prvostupňový súd síce predĺžil zákonné poručníctvo avšak dcére sťažovateľky bolo odňaté volebné právo. V rozsiahlom odôvodnení sa snažil preukázať kompatibilitu tohoto rozhodnutia s čl. 29 CRPD ako aj preukázať objektivitu svojho rozhodnutia na základe znaleckého posudku. Nebolo odôvodnené tým, že sťažovateľka takmer nič nevedela o španielskom politickom systéme ale tým, že bola veľmi ovplyvniteľná a neuvedomovala si dôsledky svojho hlasovania pri výkone volebného práva. Krajský súd zamietol odvolanie a rovnako dovolanie aj Najvyšší súd. Sťažovateľka nepochodila ani s ústavnou sťažnosťou („*amparo*“) na španielskom ústavnom súde, ktorý podal výklad čl. 23 španielskej ústavy v zhode (podľa neho) s čl. 29 CRPD na základe rozdielneho chápania pojmov „*zdravotné postihnutie*“ v CRPD a „*nespôsobilosť voliť*“, ktorý sa využíva v španielskom právnom poriadku a preto sťažovateľka nebola diskriminovaná na základe svojho zdravotného postihnutia.

Do konania sa zapojil aj Komisár Rady Európy pre ľudské práva, podľa ktorého súčasný vývoj v rámci OSN a Rady Európy vytvára európsky konsenzus o neprijateľnosti odňatia politických práv na základe zdravotného postihnutia, a to aj vtedy, ak by to vplynulo z individuálneho súdneho rozhodnutia. Doslova v svojom podaní uviedol, že „*prax odňatia práva voliť osobám s mentálnym a psychosociálnym postihnutím nemožno považovať za zlučiteľnú s legitímnym cieľom v demokratickej spoločnosti a predstavuje diskrimináciu.*“ Aj podľa ESLP prezumpcia v demokratickom štáte musí byť v prospech začlenenia všetkých osôb do výkonu volebného práva. To však podľa ESLP neznamená, že čl. 3 Dodatkového protokolu

č. 1 k Dohovoru zaručuje všetkým osobám s mentálnym postihnutím absolútne volebné právo. Uznal síce, že čl. 29 CRPD k tomu smeruje avšak medzi členskými štátmi Rady Európy ešte v tejto otázke nebol dosiahnutý konsenzus a väčšina štátov z nich umožňuje obmedzenia založené na duševných schopnostiach dotknutej osoby. V tejto súvislosti stále ESLP akceptuje legitímny cieľ takéhoto obmedzenia, ktorým je zabezpečenie toho, aby sa na rozhodovaní o verejných veciach zúčastňovali len občania schopní posúdiť dôsledky svojich rozhodnutí a robiť vedomé a uvážlivé rozhodnutia. Pri svojom rozhodnutí o neporušení čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru argumentoval ESLP nielen absenciou európskeho konsenzu v tejto otázke ale aj tým, že v danom prípade o volebnom práve sťažovateľky rozhodovali až štyri rôzne sudy, vrátane ústavného, ktoré svoje rozhodnutia presvedčivo odôvodnili.

Vplyvný sudca Lemmens vo svojom rozsiahlom opozitnom vóte namietal opodstatnenosť obmedzenia práva voliť na základe duševnej choroby. Podľa neho stanovisko väčšiny komory ESLP je v rozpore s výkladom CRPD, ktorý poskytol Výbor CRPD k čl. 12 a 29 CRPD v spojení s rozhodnutím tohto výboru vo veci *Zsolt Bujdosó a ostatní proti Maďarsku* (oznámenie č. 4/2011, stanovisko prijaté 9. septembra 2013, CRPD/10/D/4/2011). Výbor CRPD rozhodol, že „*vylúčenie práva voliť na základe vnímaného alebo skutočného psychosociálneho alebo intelektuálneho postihnutia vrátane tohoto obmedzenia na základe individuálneho hodnotenia, predstavuje diskrimináciu na základe zdravotného postihnutia.*“ Ustanovenie, ktoré „*umožňuje súdom pozbaviť osoby s mentálnym postihnutím ich práva voliť...* je v rozpore s čl. 29 CRPD.“ Sudca Lemmens kritizuje väčšinu komory ESLP za dištancovanie sa od tohoto názoru Výboru CRPD z dôvodu chýbajúceho konsenzu medzi väčšinou členských štátov Rady Európy. Na rozdiel od Výboru CRPD nevidí ESLP rozdiel medzi spôsobilosťou na právne úkony a duševnou spôsobilosťou a odňatie práva voliť dcére sťažovateľky len na základe kognitívnej poruchy, ktoré Výbor CRPD výslovne zakazuje. V prípade vážnej kognitívnej poruchy by mohla za takúto osobu hlasovať v jej mene iná osoba, čím by sa naplnil zmysel volebného práva ako prezentácie vôle celého ľudu. V tomto zmysle upozornil aj na to, že Španielsko v duchu čl. 29 CRPD volebnou reformou v roku 2018 „*uskutočnilo najkomplexnejšie odstránenie obmedzení volebného práva.*“

K tomuto názoru sudcu Lemmensa sa možno prikloniť, pretože CRPD si získava autoritu nielen na ESLP ale v princípe prináša nový rozmer do vnímania vymožitelnosti medzinárodných dohovorov prijímaných na univerzálnej úrovni. Predmetný dohovor prináša aj nové pohľady chápania rovnosti, a to ako predpovedá J. E. Goldschmidtová smerom k tzv.

transformatívnej spravodlivosti¹³² voči OZP. Transformácia spočíva v prechode od medicínskeho modelu zaobchádzania s OZP („postaráme sa o vás“) k sociálnemu modelu („obaja sme súčasťou tej istej spoločnosti“), kde OZP už nečakajú na dobrodenie z pohľadu ich práv ale samy sú ich držiteľmi.

V tejto súvislosti je dôležité si pripomenúť, že okrem preambuly je základný cieľ CRPD vymedzený v čl. 1 a spočíva v presadzovaní, ochrane a zabezpečovaní plného a rovnakého využívania všetkých ľudských práv a základných slobôd všetkými osobami so zdravotným postihnutím a podporovanie úcty k ich prirodzenej dôstojnosti. Z takto vymedzeného cieľa CRPD odvodzuje J. Goldschmidtová aj základné princípy CRPD, ktorými podľa nej sú

- rovnosť, ktorej zabezpečenie je konkretizované v jednotlivých ustanoveniach CRPD a tak keď je napríklad v čl. 2 definovaný pojem „primerané úpravy“ (prostriedok zabezpečenia rovnosti) potom tomu zodpovedá povinnosť zmluvných štátov podniknúť „všetky kroky na zabezpečenie poskytovania primeraných úprav“ vyplývajúca priamo z čl. 5 CRPD a odmietnutie vykonať primerané úpravy predstavuje v duchu čl. 5 CRPD diskrimináciu voči OZP,
- dostupnosť, resp. prístupnosť, ktorá znamená odstránenie prekážok k existujúcim objektom, zariadeniam, tovarom či službám a predstavuje jeden z hlavných atribútov rovnosti,
- osobná autonómia, ktorá umožňuje OZP vlastnú nezávislosť, vrátane slobody vlastného výberu a je úzko prepojená najmä so spôsobilosťou na právne úkony, ktorú garantuje čl. 12 CRPD a týka sa výkonu všetkých práv, vrátane volebného k čomu smeruje aj tu prezentovaná judikatúra ESLP,
- participácia, ktorá umožňuje OZP plnú účasť na politickom a verejnom živote („nič o nás bez nás“), kultúre, rekreácii, záujmových aktivitách a športe v zmysle čl. 29 a 30 CRPD,
- inklúzia ako opak vylúčenia je v CRPD úzko prepojená s participáciou a napríklad je premietnutá do inkluzívneho vzdelávania.

Absorbovanie CRPD do judikatúry ESLP nielen ešte viac premostilo Dohovor s RevESC v oblasti ochrany ľudských práv OZP ale zásadným spôsobom zmenilo aj celkovú stratégiu prístupu Rady Európy k ľudským právam OZP. Prejavilo sa to aj v aktuálne realizovanom programovom dokumente Rady Európy Stratégie v oblasti zdravotného postihnutia na roky

¹³² GOLDSCHMIDT, J.: New Perspectives on Equality: Towards Transformative Justice through the Disability Convention? In *Nordic Journal of Human Rights*. 2017, Ročník 25, č. 1, s. 1-14.

2017-2023. Vďaka tomu ľudské práva obsiahnuté v CRPD dosahujú na európskej úrovni právnu silu a vymožitelnosť CRPD a preberajú vďaka judikatúre ESLP poprednú úlohu v „živých“ prameňoch medzinárodného práva priamo aplikovateľných na sťažnosti namietajúce porušenie ľudských práv chránených Dohovorom.

Vnímanie CRPD cez napĺňanie jeho cieľa a pri rešpektovaní a realizovaní základných princípov, na ktorých je založený je nutným predpokladom jeho aplikácie aj vo vnútroštátnej súdnoaplikačnej praxi. V tomto duchu sa vyvíja aj rozhodovacia prax ESLP, ktorá by sa mala prejavovať aj v rozhodovaní Ústavného súdu. V súvislosti s volebným právom (možno) aj pod dojomom precedentného pôsobenia rozhodnutia ESLP vo veci *Alajos Kiss* týmto smerom Ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 2/2016 z 22. marca 2017 urobil významný prvý krok.

Druhý krok už urobil Ústavný súd v aktuálnom jeho personálnom obsadení v náleze sp. zn. PL. ÚS 16/2018 z 2. apríla 2020. Na rozdiel od rozhodnutia z roku 2017, ktoré sa týkalo odstránenia zákonnej prekážky v prístupe k volebnému právu tu išlo o diskrimináciu na základe veku v rámci OZP v prístupe k peňažnému príspevku na osobnú asistenciu, resp. na kúpu motorového vozidla, ktoré boli zákonom umožnené len osobám vo veku 6 až 65 rokov. Vzhľadom na to, že obhajovatelia odôvodnenosti a primeranosti tejto legálnej diskriminácie ako hlavný argument uviedli „*šetrenie peňažných prostriedkov štátneho rozpočtu*“ (bod 116 nálezu) tak od začiatku bolo zrejmé, že Ústavný súd nemôže dôjsť k inému záveru ako ho prezentoval v tom istom bode nálezu: „*Zákonodarcom zavedená sociálna pomoc osobám s ťažkým zdravotným postihnutím prostredníctvom predmetných peňažných prostriedkov... nesmie byť poskytovaná diskriminačne na základe ľubovôle zákonodarcu v záujme šetrenia finančných prostriedkov štátneho rozpočtu.*“ Aj keď táto veta má svoj osudový význam smerom do budúcnosti, tak ešte dôležitejším bolo urobenie druhého kroku Ústavného súdu v kontexte tohoto príspevku.

Ústavný súd zotrval na svojej ustálenej praxi chápania subsidiárneho charakteru čl. 12 Ústavy, ktorý porušenie zákazu diskriminácie viaže na konkrétne ústavnoprávne garantované ľudské právo.¹³³ Dôležité z pohľadu druhého kroku k akceptovaniu CRPD ako priamo aplikovateľnej medzinárodnej zmluvy bolo, že Ústavný súd sa ani len nepokúsil naviazať

¹³³ Pri tejto zotrvačnosti sa tvári, že neexistuje Dodatkový protokol č. 12 k Dohovoru (všeobecný zákaz diskriminácie) a nezaujíma sa ani o aktuálnu slovenskú komentárovú spisbu. Pozri komentár k čl. 12 Ústavy v OROSZ, Ladislav – SVÁK, Ján a kol.: *Ústava Slovenskej republiky : Komentár. I. zväzok. Základné princípy a ľudské práva*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021.

preskúmanie ústavnosti na sociálne práva zaručenými v Ústave ale prešiel hneď na analýzu postavenia do úvahy prichádzajúcich¹³⁴ medzinárodných zmlúv v právnom poriadku Slovenskej republiky, kde precedenčne môže pôsobiť konštatovanie v bode 73 nálezu, v ktorom nadviazal na slovenskú zákonnú úpravu priamu aplikovateľnosť Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach ako *lex generalis* ale hlavne CRPD ako *lex specialis*. Škoda len, že Ústavný súd neprikročil ku konkretizácii porušených medzinárodných noriem z pohľadu výkladu CRPD Výborom CRPD, tak ako ho urobil v prípade Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva v bode 83 nálezu, kde to však nebolo vôbec nevyhnutné.

Tretí, ale už len polkrok, robí Ústavný súd pri konkrétnej kontrole ústavnosti, kde plnému vykročeniu bráni mantra o neprípustnosti chápania Ústavného súdu ako štvrtej súdnej inštitúcie, ktorá ho chráni pred „preťažením“. Otázne je či ho ochráni aj pred tlakom ESĽP priamo aplikujúcim CRPD v rámci preskúmavania individuálnych sťažností.

V treťom polkroku zašiel zrejme Ústavný súd najďalej v trochu atypickom prípade v náleze sp. zn. III. ÚS 264/2020 z 24. novembra 2020, kde Ústavný súd plne v zhode s judikatúrou ESĽP a Výboru CRPD veľmi citlivo a vecne správne posúdil otázku či osoba, ktorá formálne nebola zbavená spôsobilosti na právne úkony môže plnohodnotne vystupovať v súdnom konaní, keď je zdravotne postihnutá duševnou chorobou. Ústavný súd tu neváhal priamo aplikovať CRPD¹³⁵ a v argumentácii sa oprieť v bode 30 nálezu ako o výkladové pravidlo o Všeobecný komentár Výboru CRPD a konštatoval, že *„štáty teda osoby so zdravotným postihnutým nemajú ich právnej spôsobilosti zbavovať, ale, naopak, majú podporiť jej realizáciu, a to za rešpektovania preferencií a vôle danej osoby. V súlade s týmto ustanovením má teda každý právo na to, aby štát rešpektoval jeho právnu spôsobilosť za rovnakých podmienok ako u osôb bez zdravotného znevýhodnenia.“*

Druhý polkrok sa Ústavný súd v tomto prípade ešte neopovážil urobiť a v bode 23 nálezu len zopakoval, že *„zastáva konštantný názor, že za postup, ktorým súd prvej inštalácie zasiahne do základných práv a slobôd účastníka, zodpovedá krajský súd, ktorý má povinnosť každé*

¹³⁴ Pomerne podrobne sa zaoberal teóriou zmiešaných zmlúv Európskej únie v bodoch 70 až 72 nálezu čo nielen pre riešenie tohoto prípadu ale aj v kontexte tohoto príspevku môže viesť v budúcnosti Ústavný súd do slepej uličky. Podobne argumentácia rozhodnutiami Súdneho dvora Európskej únie v bode 96 nálezu bez priamej prepojenosti na preskúmanie porušenia práva Európskej únie je nielen samoúčelná ale aj mätúca a zavádzajúca.

¹³⁵ V bode 34 nálezu Ústavný súd uviedol: *„Výklad, podľa ktorého je zdravotne znevýhodnený účastník buď obmedzený na spôsobilosti na právne úkony, alebo je považovaný za osobu bez zdravotného postihnutia, schopnú samostatne konať a nevyžadujúcu žiadne formy kompenzácie zdravotného stavu (ktorou môže byť v konkrétnom prípade aj ustanovenie procesného opatrovníka), je v rozpore s účelom Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím.“*

takéto pochybenie napraviť. Vo vzťahu k rozhodnutiam okresných súdov konajúcim v prvej inštancii ústavný súd štandardne vyslovuje nedostatok právomoci.“ K tomu, aby tento druhý polkrok urobil mu vytvára priestor nielen právna veda¹³⁶ aj Ústavným súdom vytvorená možnosť korekcie arbitrárnych rozhodnutí všeobecných súdov. Príkladom v tomto smere môže slúžiť napríklad nález sp. zn. 153/2020 z 8. októbra 2019, kde išlo o nezaplatenie časti príspevku na zriadenie chránenej dielne. V ňom Ústavný súd pripomenul (bod 8 nálezu), že preskúmať rozhodnutia všeobecných súdov nielen z pohľadu porušenia procesnoprávných predpisov ale aj hmotnoprávne môže vtedy, ak

- odôvodnenie rozhodnutia je úplne odchylné od veci samej alebo extrémne nelogické so zreteľom na preukázané skutkové a právne skutočnosti,
- závery, ktorými sa všeobecný súd vo svojom rozhodovaní riadil, by zásadne popreli účel a význam zákonného predpisu,
- sú v rozhodnutí vyjadrené dôvody založené na zjavnej skutkovej a právnej chybe všeobecného súdu, dôsledkom čoho došlo k odopretiu spravodlivosti.

Príspevok mal za cieľ k tomu pridať aj štvrtý dôvod, a to, že Ústavný súd je povinný preskúmať hmotnoprávnu stránku rozhodnutia všeobecného súdu aj vtedy ak všeobecný súd vykladal zákon v rozpore s rozhodnutiami ESĽP, v ktorých sa tento opieral o „živé“ medzinárodné právo zhmotnené napríklad normami CRPD v duchu výkladu Výboru CRPD a tieto si osvojil ESĽP.¹³⁷ Tým by sa nepochybne významným spôsobom posilnila normatívna sila Ústavy čo bolo zrejme hlavným zmyslom tejto konferencie usudzujúc z jej názvu.

Použitá literatúra

BRÖSTL, A., BREJČÁKOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. (eds.) *Nové dimenzie metodológie právnej argumentácie. Úloha právnych princípov vo viacúrovňovom systéme.* Praha: Leges, 2021, s. 142-157.

BŘICHÁČEK, T. *Evropský pilíř sociálních práv. Právník*, 2018, č. 11, s. 954

¹³⁶ Opätovne tu možno odkázať na aktuálny komentár OROSZ, L., SVÁK, J. *Ústava... dielo cit. v poz.1* k siedmemu oddielu druhej hlavy Ústavy. Tejto otázke sa venovala aj emeritná sudkyňa Ústavného súdu E. Gajdošíková, ktorá konštatovala, že „*rozhodovacia činnosť ústavného súdu v súvislosti s uskutočniteľnosťou sociálnych práv má svoje limity.*“ GAJDOŠÍKOVÁ, E. *Ochrana sociálnych práv konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Právny obzor*, 100, 2017, č. 3, s. 224. K tomu pozri aj uznesenie sp. zn. II. ÚS 150/2015 z 5. júna 2015.

¹³⁷ Bolo by zaujímavé (neznamená to spochybenie) konfrontovať s týmto dôvodom rozhodnutia Ústavného súdu z posledného obdobia vydané už sudcami novozloženého Ústavného súdu ako napríklad uznesenie sp. zn. II. ÚS 323/2022 z 9. februára 2022, uznesenie III. ÚS 224/2021 z 27. júla 2020, uznesenie sp. zn. IV. ÚS 456/2020 z 24. septembra 2020, uznesenie sp. zn. III. ÚS 137/2019 zo 17. decembra 2019 atď.

FAVALLI, S. The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities in the Case Law of the European Court of Human Rights and in the Council of Europe Disability Strategy 2017-2023: „from Zero to Hero“. *Human Right Law Review*. Volume 18, Issue 3, september 2018, s. 525

FIKFAK, V. IZVOROVA, L. Language and Persuasion Human Dignity at the European Court of Human Right. *Human Rights Law Review*, Volume 22, Issue 3, September 2022.

GOLDSCHMIDT, J. New Perspectives on Equality: Towards Transformative Justice through the Disability Convention? *Nordic Journal of Human Rights*. Ročník 25, 2017, č. 1, s. 1-14.

KLABBERS, J. Treatis and Their Preambles. In: BOWMAN, M., KRITSIOTIS, D. (eds) *Conceptual and Contextual Perspective on the Modern Law of Treatis*. Cambridge: Cambridge University Presss, 2018, s. 180.

KRATOCHVÍL, J. *Sociální práva v Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a Mezinárodním paktu o občanských a politických právech*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2010.

NOLLKAEMPER, A. The Netherlands. In: SLOSS, D. (ed.) *The role of Domestic Court in Treaty Enforcement: A Comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s. 326-369.

O' MAHONY, C. There is no Such thingas a right to Dignity. *International Journal of Constitutional Law*. 2012, Volume 10, Issue 2, s.551-574

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. LXIV-LXVI.

PAPADOPOULOS, N. Revisiting the Preamble of the European Social Charter: Paper Tiger or Blessing in Disguise. *Human Rights Law Review*, Volume 2, Issue 1, March 2022. s. 4.

SVÁK, J. GRÜNWARD, T. *Nadnárodné systémy ochrany ľudských práv. I. zväzok*, Wolters Kluwer, 2019, s. 547-555.

SVÁK, J. Nadnárodná ochrana osôb so zdravotným postihnutím. *Justičná revue*, 74, 2022, č. 8-9 s. 1012-1017.

VASAK, K. Human Rights: A Thirty – Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights. In: *The UNESCO Courier: a window open on the world*, XXX, 11., s. 28 a nasl.

WHITE, E., K. There is no such thing as a rights to humon dignity. A reply to Conor O'Mahony. International Journal of Constitutional Law. 2012, Volume 10, Issue 2, s. 575-584.

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

Európske a slovenské štandardy ochrany ľudských práv

– súlad alebo konflikt v právno-aplikačnej praxi

European and Slovak standards for the protection of human rights

– compliance or conflict in legal application practice

JUDr. Miroslava Bálintová

Abstrakt:

Autorka sa v príspevku zaoberá prístupom Európskeho súdu pre ľudské práva a prístupom Ústavného súdu Slovenskej republiky k ochrane ľudských práv a základných slobôd a dôsledkami nimi poskytovanej ochrany v praxi. Sústreďuje sa na vybrané aspekty a elementy z aktuálnej rozhodovacej činnosti oboch spomínaných súdov, ktoré ukazujú ich podobný alebo rozdielny prístup k jednotlivým otázkam.

Abstract:

In the article, the author deals with the approach of the European Court of Human Rights and the approach of the Constitutional Court of the Slovak Republic to the protection of human rights and fundamental freedoms and the consequences of the protection provided by them in practice. She focuses on selected aspects and elements from the current decision-making activity of both mentioned courts, which show their similar or different approach to individual issues.

Kľúčové slová:

Európsky súd pre ľudské práva, porušenie práva, efektívnosť ochrany

Keywords:

European Court of Human Rights, violation of right, effectiveness of protection

Vážené dámy a páni,

po všetkých zaujímavých informáciách, myšlienkach a úvahách, ktoré zazneli z úst mojich predrečníkov, je mojou ambíciou prispieť ku kvalite tohto podujatia pár postrehmi z praxe. Pokúsim sa predostrieť niekoľko indícií, ktoré naznačujú rozdielnosť alebo súlad v rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) a Ústavného

súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) ako významných poskytovateľov ochrany ľudským právam jednotlivcov.

Pri posudzovaní práva na prejednanie veci v primeranej lehote, zaručenom článkom 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd¹³⁸ (ďalej len „Dohovor“) sa ústavný súd a ESLP zhodujú v kritériách, podľa ktorých sa vec posudzuje. Nezhodujú sa ale v celkovom pohľade na konanie, resp. na posudzované obdobie a na možnosti dotknutej osoby dosiahnuť ochranu svojho práva. V rámci aktuálnej rozhodovacej činnosti ESLP v tejto oblasti sa uvedené prejavuje v dvoch problematických bodoch.

Prvým z nich je samostatné posudzovanie konania o trovách v rámci sťažnosti na porušenie práva na prejednanie veci v primeranej lehote, teda neposudzovanie obdobia konania o trovách ako integrálnej časti konania. To sa prejavuje tým, že v prípade sťažností podaných ústavnému súdu v čase, kedy už bolo právoplatne rozhodnuté vo veci a konanie prebieha už len o trovách, ústavný súd nepripúšťa sťažnosti v časti týkajúcej sa dĺžky konania vo veci samej a pravidelne dôvodí, že stav právnej neistoty sťažovateľa skončil vydaním právoplatného rozhodnutia vo veci samej, a teda už niet dôvodu túto časť konania a postup súdov v rámci nej preskúmať; sťažnosti vo vzťahu k uvedenej etape konania ústavný súd odmieta. Podobne sa v rozhodovacej činnosti ústavného súdu vyskytujú prípady, v ktorých bola ústavná sťažnosť podaná v čase, keď už bolo právoplatne rozhodnuté o náhrade trov konania, avšak stále prebieha fáza konania, v ktorej sa rozhoduje o výške náhrady; aj v týchto prípadoch ústavný súd obvykle neposudzuje celkovú dĺžku konania vrátane jeho predchádzajúcich fáz.¹³⁹ V tomto ohľade sa ústavný súd vo svojich rozhodnutiach opakovane oprel o rozhodnutie ESLP v prípade *Mazurek proti Slovenskej republike* (rozhodnutie z 3. marca 2009, č. 16970/05). Je však potrebné poukázať na to, že prístup, keď ústavný súd rozčlení konanie na konanie vo veci samej a konanie o trovách, bol zo strany ESLP explicitne posudzovaný v neskoršom období, teda po vyhlásení rozhodnutia v prípade *Mazurek*, a nebol akceptovaný. Ide o prípad *Friego proti Slovenskej republike* (rozsudok z 8. októbra 2013, č. 16111/11). V uvedenom prípade sa sťažovateľ podľa článku 6 ods. 1 Dohovoru sťažoval na dĺžku pracovnoprávneho konania o jeho žalobe proti zamestnávateľovi pre nevyplatenú mzdu, ktoré sa začalo v apríli 1997.

¹³⁸ Pozri oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb. o dojednaní Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Protokolov na tento Dohovor nadväzujúcich.

¹³⁹ Pozri pre ilustráciu napr. uznesenie ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 223/2020 z 12. mája 2020, uznesenie ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 422/2021 z 26. októbra 2021 a iné.

Konanie prebiehalo viac ako 14 rokov a 4 mesiace na dvoch stupňoch konania. Dĺžkou konania sa zaoberal aj ústavný súd, ktorý samostatne preskúmal dĺžku konania v merite a dĺžku konania o trovách a sťažnosť odmietol.¹⁴⁰ Pokiaľ ide o sťažnosť na dĺžku konania, mal za to, že bola podaná oneskorene, nakoľko konanie v merite skončilo právoplatným rozsudkom pred tým, ako sťažovateľ podal ústavnú sťažnosť. ESLP rozsudkom z 8. októbra 2013 vyhlásil sťažnosť za prijateľnú a konštatoval, že sťažovateľ sa na ústavnom súde sťažoval na celkovú dĺžku konania ako takého, avšak ústavný súd vylúčil zo svojho preskúmania podstatnú časť konania z dôvodu, že všeobecné súdy sa viac nezaoberali vecou v merite a preskúmal výlučne dĺžku konania o trovách. ESLP pripomenul, že v súlade so svojou judikatúrou preskúmava celkovú dĺžku namietaného konania, a že prostriedok nápravy podľa článku 35 Dohovoru umožňuje poskytnúť primeranú a dostatočnú nápravu, iba ak umožňuje preskúmanie dĺžky konania ako celku.

Ďalším problémom, ktorý sa v tejto súvislosti objavil a pretrváva, je posudzovanie práva na prejedanie veci v primeranej lehote v správnych konaniach. Pri posudzovaní práva na prejedanie veci v primeranej lehote v správnych konaniach sa ústavný súd a ESLP zhodujú v kritériách, podľa ktorých sa vec posudzuje. Odlišný prístup je ale vidieť v otázke prijateľnosti sťažností, konkrétne v splnení podmienky vyčerpania iných dostupných prostriedkov nápravy. Ústavný súd v týchto prípadoch vyžaduje, aby sťažovatelia vyčerpali najprv prostriedok dostupný rámci správneho súdnictva. Pôvodne išlo o žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 250t dnes už neúčinného zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej len „OSP“); dnes je to žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa §§ 242 až 251 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“).

ESLP však už v rozsudkoch *Balogh a ďalší proti Slovenskej republike* a *Engelhardt proti Slovenskej republike* (oba rozsudky z 31. augusta 2018, č. 35142/15 a č. 12085/16) posúdil námietku nevyčerpania vnútroštátneho prostriedku nápravy v podobe žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 250t dnes už neúčinného OSP, vznesené vládou a vyslovil sa k tomuto prostriedku nápravy kriticky. Pripomenul, že v zmysle jeho judikatúry k článku 13 Dohovoru musí byť prostriedok nápravy voči neprimeranej dĺžke konania „účinný“, čo znamená, že musí umožniť urýchliť konanie alebo získať primerané odškodnenie za prietahy, ktoré už nastali. Zároveň musí umožniť príslušnému orgánu posúdiť celkovú dĺžku napadnutého konania. Žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 250t OSP sama

¹⁴⁰ Pozri uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 316/2010 z 25. augusta 2010.

osebe tieto podmienky nespĺňala, keďže náprave, ktorú poskytovala, chýbal kompenzačný charakter. ESLP skonštatoval, že v týchto prípadoch mali sťažovatelia k dispozícii súbor prostriedkov nápravy, t. j. žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 250t OSP, žalobu podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a ústavnú sťažnosť podľa článku 127 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“). Vzájomný vzťah týchto prostriedkov nápravy vo vzťahu ku konaniam pred správnymi orgánmi sa ESLP vzhľadom na slovenskú právnu prax zdal čiastočne nejasný. Navyše bol ESLP presvedčený, že taká kumulácia prostriedkov nápravy, ktorá znásobuje počet súdnych konaní, vyvoláva pochybnosti o jej celkovej účinnosti. Tieto pochybnosti znásobuje podľa neho aj fakt, že oddeľovanie administratívnej a súdnej fázy konania nie je v súlade s prístupom ESLP, ktorý konania na účely hodnotenia ich dĺžky posudzuje ako celok. Okrem toho ESLP poukázal na to, že napriek tomu, že prostriedky nápravy podľa § 250t OSP a zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci sú už dlhší čas súčasťou slovenského právneho poriadku, zdá sa, že sa v praxi málo využívajú, čo sťažuje preukázanie ich skutočnej účinnosti a v niektorých existujúcich prípadoch sa ich využitie javilo ako neúčinné. ESLP tiež podotkol, že ústavný súd pri posudzovaní sťažností sťažovateľov nevzal do úvahy celkovú dĺžku konaní, ale posúdil iba súdnu fázu napadnutých reštitučných konaní a sťažnosti proti postupu správnych orgánov odmietol.¹⁴¹ Vzhľadom na všetky uvedené skutočnosti ESLP dospel k záveru, že sťažovatelia nemali k dispozícii účinný prostriedok nápravy vo vzťahu k neprimeranej dĺžke reštitučných konaní, a preto došlo k porušeniu článku 13 Dohovoru v spojení s článkom 6 ods. 1 Dohovoru.

Aj po zmene právnej úpravy a nahradení žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa dotknutých ustanovení OSP novou žalobou proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa §§ 242 až 251 SSP vo svojej rozhodovacej činnosti ESLP svoj postoj k uvedenému prostriedku nápravy potvrdil. V rozsudkoch, v ktorých sa vyjadril k žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 242 až 251 SSP, ESLP nepovažoval za dostatočnú zmenu spočívajúcu v tom, že súčasná právna úprava udelila okrem iného správnymu súdu právomoc opakovane pokutovať správny orgán za nečinnosť, čím posilnila preventívny charakter predmetného prostriedku nápravy. Konkrétne v rozsudku *Oros proti Slovenskej republike* (rozsudok z 18. novembra 2021, č. 7303/21) bol ESLP toho názoru, že napriek určitým legislatívnym zmenám v súvislosti so žalobou proti nečinnosti orgánu verejnej správy sú závery, ku ktorým dospel v už

¹⁴¹ Pozri uznesenie ústavného súdu sp. zn. ÚS 23/2015 z 21. januára 2015 a uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 377/2012 z 23. augusta 2012.

spomínanom rozsudku *Balogh a ďalší proti Slovenskej republike*, naďalej relevantné aj v tejto veci. Aj keď zohľadnil legislatívne zmeny, zároveň konštatoval, že nadobudli účinnosť až 1. júla 2016, teda v čase, keď problematické reštitučné konania už prebiehali a už došlo k porušeniu práv a samotný preventívny prostriedok nápravy nemohol poskytnúť primerané zadost'učinenie. Žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa nového SSP však poskytuje výlučne takýto typ zadost'učinenia. Navyše, okrem jedného príkladu, v ktorom bolo vyhovené žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy, sa zdá, že tento opravný prostriedok sa spolu s občianskoprávnou žalobou podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci v tejto súvislosti v praxi takmer nepoužíva, čo sťažuje preukázanie ich skutočnej účinnosti. ESLP bol názoru, že vzhľadom na dĺžku reštitučného konania, ktorá v problematických prípadoch, ktoré sa dostali pred ESLP, vždy presiahla 15 rokov, by sa od sťažovateľa nemalo očakávať, že podá ešte ďalšiu žalobu, a to žalobu o náhradu škody podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci, pretože by to pre neho vzhľadom na následnú dĺžku trvania takéhoto konania predstavovalo nadmernú záťaž a taktiež dodatočné právne náklady a výdavky. K rovnakým záverom dospel ESLP v ďalších podobných prípadoch, konkrétne v prípadoch *Balogh a ďalší proti Slovenskej republike* (rozsudok zo 16. decembra 2021 a rozsudok z 15. septembra 2022 (revízia), č. 7918/19 a 43062/20) a *Klačanová proti Slovenskej republike* (rozsudok z 31. marca 2022, č. 8116/19).

Uvedené závery ESLP naznačujú neúčinnosť vnútroštátneho mechanizmu nápravy porušenia práva na prejednanie veci v primeranej lehote v správnych konaniach. Je jednoznačné, že aj po tom, ako bol v novom SSP posilnený preventívny účinok žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy, kompenzačný účinok nápravy porušenia práva na prejednanie veci v primeranej lehote v správnom konaní, dosiahnuteľný iným prostriedkom nápravy (žalobou podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci), je neistý a v praxi v tejto súvislosti málo využívaný. Aj problém identifikovaný pôvodne v rozsudkoch ESLP v prípadoch rozhodnutých v roku 2018, konkrétne potreba kumulovaného využitia viacerých prostriedkov nápravy, naďalej pretrváva, čo vnútroštátnemu systému ESLP vytkol aj v rozsudku *Oros proti Slovenskej republike* aj v nedávnom rozsudku *Klačanová proti Slovenskej republike*. Vzhľadom na uvedené sa javí potrebné zaoberať sa na legislatívnej úrovni možnosťami zmeny právnej úpravy a zareagovať tak na výzvu, ktorú vytvorila aplikačná prax.

Trochu iným problémom sú prípady týkajúce sa slobody prejavu. V takmer všetkých prípadoch týkajúcich sa Slovenskej republiky vyslovil EŠLP podobný záver vo vzťahu k prístupu ústavného súdu. Ide o prípady, v ktorých vnútroštátne orgány, vo väčšine prípadov súdy, niekedy aj správne orgány, rozhodovali v rámci konania o žalobe na ochranu osobnosti, prípadne v rámci správneho konania a následného konania o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu správneho orgánu. EŠLP vo svojich rozsudkoch vytkol vnútroštátnym orgánom, že vec neposúdili v súlade so štandardami vyplývajúcimi z jeho judikatúry, resp. že v ich rozhodnutiach chýbali „relevantné a dostatočné“ dôvody, z ktorých by bolo zrejmé splnenie kritéria nevyhnutnosti zásahu do práva na slobodu prejavu v demokratickej spoločnosti. Podstatné pritom ale je, že všetky prípady prešli ústavným súdom, ktorý ústavné sťažnosti odmietol ako zjavne neopodstatnené. Dávnejšie sa v rozhodnutiach ústavného súdu v tejto súvislosti pravidelne objavovalo odôvodnenie vychádzajúce z príliš formalistickej doktríny, podľa ktorej všeobecný súd nemôže byť nositeľom „sekundárnej zodpovednosti“ za porušenie základných práv a slobôd hmotného charakteru, ak nedošlo k porušeniu ústavno-procesných pravidiel (k tomu bližšie pozri *Soltész proti Slovenskej republike*, rozsudok z 22. októbra 2013, č. 11867/09; *Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. (č. 2) proti Slovenskej republike*, rozsudok zo 7. januára 2014, č. 21666/09; *Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. (č. 3) proti Slovenskej republike*, rozsudok zo 7. januára 2014, č. 37986/09; *MAC TV s. r. o. proti Slovenskej republike*, rozsudok z 28. novembra 2017, č. 13466/12). Tento prístup hodnotil EŠLP ako príliš formalistický. Neskôr bolo badať snahu ústavného súdu odkloniť sa od uvedenej teórie a vyskytlo sa viacero prípadov, v ktorých ústavný súd neodmietol sťažnosti s poukazom na neporušenie ústavno-procesných pravidiel. Jeho závery, ku ktorým dospel po preskúmaní sťažnosti a napadnutých rozhodnutí vnútroštátnych súdov a iných orgánov, sa však líšili od záverov, ku ktorým neskôr dospel EŠLP (k tomu bližšie pozri napr. *Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. (č. 4) proti Slovenskej republike*, rozsudok z 23. septembra 2021, č. 26826/16).

Podobne možno vidieť rozdiely pri posudzovaní otázky účinného vyšetrovania ako súčasť práva na život podľa článku 2 Dohovoru alebo zákazu mučenia podľa článku 3 Dohovoru. Osobitne je táto otázka relevantná v prípadoch týkajúcich sa sťažností na údajné nedodržanie záruk účinného vyšetrovania vo vzťahu k poškodeným, teda obetiam trestných činov. V prípade *Lakatošová a Lakatoš proti Slovenskej republike* (rozsudok z 11. decembra 2018, č. 655/16) EŠLP konštatoval, že vyšetrovatelia a prokurátori konajúci v tomto prípade mali k dispozícii hodnovernú informáciu, ktorá bola dostatočná na to, aby ich upozornila na potrebu vykonať počiatočné preverovanie a v závislosti od jeho výsledku vyšetrovanie

možných rasových podtónov udalostí, ktoré viedli k smrti troch osôb a k zraneniu ďalších dvoch osôb. Prípada sa týkala tzv. hurbanovského masakru, pri ktorom mestský policajt J., ktorý v tom čase nebol v službe, nelegálne držanou zbraňou na dvore rodinného domu zastrelil troch členov rodiny Lakatošovcov a ďalších dvoch členov rodiny (sťažovateľov) vážne zranil. Policajt bol následne obvinený okrem iného zo zločinu úkladnej vraždy, sčasti dokonaného a sčasti v štádiu pokusu v súbehu so zločinom nedovoleného ozbrojovania a obchodovania so zbraňami. Počas výsluchov v prípravnom konaní niekoľkokrát vypovedal o svojich spomienkach na udalosti, priznal sa k obvineniam vo všetkých bodoch a vyjadril ľútosť. V priebehu vyšetrovania bol skúmaný jeho duševný stav a znalci z odvetvia psychiatrie a klinickej psychológie dospeli k záveru, že policajt netrpí žiadnou duševnou chorobou v zmysle psychózy, avšak trpel dočasnou duševnou poruchou známou ako „abnormálna skratová reakcia s klinickým priebehom vystupňovaného afektu“, ktorá mala za následok, že v kritický moment sa stával nepričetný. Preto počas páchania trestného činu mal podstatne zníženú schopnosť rozpoznať protiprávnosť svojho konania a ovládať ho. Významným motívom určujúcim jeho správanie pred a počas trestného činu mohla byť jeho kontinuálna frustrácia z vlastnej práce a z toho, že nemohol vyriešiť problémy verejného poriadku v meste, najmä problémy týkajúce sa rómskej časti obyvateľstva. Bezprostredný motív jeho konania v kritickom čase však nebol jasný. V marci 2013 Špecializovaný trestný súd v Pezinku uznal J. za vinného v zmysle obžaloby, odsúdil ho na trest odňatia slobody v trvaní 9 rokov v ústave s maximálnym stupňom strázenia a uložil mu ústavné ochranné psychiatrické liečenie a ochranný dohľad na dobu 3 rokov. J. ani prokurátor sa proti rozsudku neodvolali. Sťažovatelia v trestnom konaní vystupovali v procesnom postavení poškodených a uplatnili si nárok na náhradu škody. Špecializovaný trestný súd ich v rozsudku odkázal na občianskoprávne konanie. Sťažovatelia sa pokúsili rozsudok v trestnej veci napadnúť, no bez úspechu. Neuspeli ani so sťažnosťou na ústavnom súde, ktorý sa pri posudzovaní sťažnosti sťažovateľov sústredil samostatne na jednotlivé aspekty veci, čo ale viedlo k tomu, že celková účinnosť vyšetrovania posúdená *de facto* nebola. ESLP po preskúmaní veci konštatoval, že orgány vedúce trestné stíženie nepreskúmali možný rasový motív navzdory silným rasovým náznakom a predovšetkým neposkytli vôbec žiadne dôvody vo vzťahu k tomu, či útok bol alebo nebol motivovaný rasovou nenávisťou. Pri absencii akejkoľvek reakcie súdov na obmedzený rozsah vyšetrovania a trestného stíženia bola primeranosť krokov uskutočnených orgánmi vedúcimi vyšetrovanie a trestné stíženie v tomto prípade nedostatočná do tej miery, že bola nezlučiteľná s povinnosťou štátu v tejto oblasti viesť dôrazné vyšetrovanie, berúc do úvahy potrebu neustále potvrdzovať odsúdenie rasizmu

v spoločnosti s cieľom zachovať dôveru menším v schopnosť štátnych orgánov chrániť ich pred hrozbou rasového násillia.

K iným záverom než ústavný súd dospel EŠLP v tejto súvislosti aj v prípadoch *R. R. a R. D. proti Slovenskej republike* (rozsudok z 2. septembra 2020, č. 20649/18) a *M. B. a ďalší proti Slovenskej republike* (rozsudok z 1. apríla 2021, č. 45322/17). Prvý sa týkal namietaného zlého zaobchádzania, ktorému boli sťažovatelia vystavení počas policajného zásahu v Moldave nad Bodvou a následného vyšetrovania vykonávaného inšpekciou Ministerstva vnútra Slovenskej republiky pod dozorom prokuratúry, druhý sa týkal tvrdení, že traja sťažovatelia, v danom čase maloletí, boli v marci 2009, v čase medzi ich zadržaním pre podozrenie z účasti na lúpeži v Košiciach a ich privezením na policajnú stanicu, počas prevozu v policajnom vozidle objektom nevhodného zaobchádzania zo strany prítomného policajta. V rozsudku v druhom z uvedených prípadov EŠLP podotkol, že sa nezdá, že by v tomto prípade bola pri vyšetrovaní venovaná osobitná pozornosť prípadnému rasovému aspektu, hoci bolo štátnym orgánom známe, že tento incident spadal do širšieho rámca udalosti, ku ktorej údajne došlo neskôr na policajnej stanici (táto udalosť je predmetom samostatnej sťažnosti podanej na EŠLP) a dotknutý policajt bol obvinený aj v súvislosti s touto neskoršou udalosťou, ktorej pozadie malo mať rasový charakter. Podľa EŠLP preto nemožno jednoznačne povedať, že orgány podnikli všetky rozumné kroky na odhalenie prípadného rasového motívu a na zistenie, či etnická nenávisť alebo predsudky nemohli pri tejto udalosti hrať nejakú rolu. Aj tieto prípady prešlo ústavným súdom, kde sťažovatelia úspešní neboli. Napríklad v druhom zo spomínaných prípadov ústavný súd odmietol sťažnosť proti postupu vyšetrovateľa s tým, že tento bol ukončený podaním obžaloby príslušným prokurátorom, ktorý vykonával aj dozor nad vyšetrovaním, pričom sťažovatelia nenamietali jeho postup; námietku proti jeho postupu vzniesli až sťažnosťou podanou na ústavnom súde. Ústavný súd konštatoval, že vzhľadom na lehoty určené zákonom na podanie sťažnosti je nesporné, že sťažnosť proti postupu uvedených orgánov sťažovatelia podali po zákonom ustanovenej dvojmesačnej lehote. Ústavný súd sa ďalej zaoberal len súdnou fázou trestného konania.¹⁴²

Takto by bolo možné pokračovať aj rozhodnutiami a rozsudkami týkajúcimi sa iných práv, konkrétne právom na rešpektovanie súkromného života podľa článku 8 Dohovoru (napr. *Hájovský proti Slovenskej republike*, rozsudok z 1. júla 2021, č. 7796/16; *M. L. proti Slovenskej*

¹⁴² Pozri uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 749/2016 z 8. novembra 2016.

republike, rozsudok zo 14. októbra 2021, č. 34159/17), právom na pokojné užívanie majetku podľa článku 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru (*BTS Holding, a. s. proti Slovenskej republike*, rozsudok z 30. júna 2022, č. 55617/17), práv obhajoby v trestnom konaní podľa článku 6 ods. 1 a ods. 3 písm. d) Dohovoru (*Al Alo proti Slovenskej republike*, rozsudok z 10. februára 2022, č. 32084/19), atď.

Na druhej strane treba poukázať na to, že v poslednom období dochádza k približovaniu sa pohľadu ESĽP na obsah práva na spravodlivé súdne konanie v súvislosti s doručovaním vyjadrení protistrany k pohľadu ústavného súdu. Kým niekoľko rokov nazad bolo smerodajné posúdenie problematiky v rozsudku *Trančíková proti Slovenskej republike* (rozsudok z 13. januára 2015, č. 17127/12), v ktorom ESĽP dosť jednoznačne zastával názor o potrebe doručovania všetkých vyjadrení protistrany bez ohľadu na ich obsah a význam na rozhodnutie, potom ESĽP vyhlásil rozhodnutia *Puškárová proti Slovenskej republike* (rozhodnutie zo 7. mája 2019, č. 19356/14), *Nerušíl proti Slovenskej republike* (rozhodnutie zo 7. mája 2019, č. 37016/15), *Greňová proti Slovenskej republike* (rozhodnutie zo 7. mája 2019, č. 26147/15) a *Sarkocy proti Slovenskej republike* (rozhodnutie z 22. septembra 2020, č. 36446/17), v ktorých ESĽP napriek nedoručeniu vyjadrenia protistrany nedospel k záveru o porušení práva na spravodlivé súdne konanie v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru. Poukázal pritom na to, že v okolnostiach danej veci sťažovatelia neboli postupom všeobecných súdov významným spôsobom znevýhodnení a ich prípady boli dôsledne posúdené na vnútroštátnej úrovni vrátane ústavnoprávneho prieskumu.

Príklad určitého súladného nazerania na práva zo strany ESĽP a ústavného súdu je možné nájsť aj v rozsudku ESĽP v prípade *Vavříčka a ďalší proti Českej republike* (rozsudok z 8. apríla 2021, č. 47621/13 a 5 ďalších). Tento prípad vznikol na základe šiestich sťažností podaných ešte v rokoch 2013 a 2015, v ktorých sa sťažovatelia sťažovali, že v dôsledku uloženia pokuty za nesplnenie povinnosti dať zaočkovať dieťa a v dôsledku neprijatia nezaočkovaných detí do materskej školy došlo k porušeniu ich práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života podľa článku 8 Dohovoru, ďalej slobody myslenia, svedomia a náboženstva podľa článku 9 Dohovoru a práva na vzdelanie podľa článku 2 Protokolu č. 1 k Dohovoru. Slovenská republika v konaní pred ESĽP intervenovala ako tretia strana. Dôvody, pre ktoré sa Slovenská republika rozhodla vstúpiť do konania, zahŕňali okrem všeobecného významu podstaty prípadov aj situáciu a legislatívny vývoj v Slovenskej republike, keďže slovenský právny poriadok síce neupravuje možnosť neprijatia dieťaťa do materskej školy

z dôvodu, že nepodstúpilo povinné očkovanie, ale v roku 2019 Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky a Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky predložili legislatívny návrh, ktorého cieľom bolo zaviesť zmeny v oblasti prijímania detí do predškolského zariadenia na základe ich očkovacieho statusu, a to v záujme ochrániť najzraniteľnejšiu skupinu obyvateľstva; tento návrh napokon v 3. čítaní v Národnej rade Slovenskej republiky nebol schválený. Vo svojej intervencii v konaní pred ESLP považovala Slovenská republika za potrebné dať ESLP do pozornosti okrem iného závery ústavného súdu, ktorý sa v náleze sp. zn. PL. ÚS 10/2013 z 10. decembra 2014 zaoberal možnou kolíziou medzi ochranou základných práv a slobôd a povinným očkovaním v Slovenskej republike. Ústavný súd v tomto náleze skúmal aj vzťah povinného očkovania a práva na súkromie a pri posudzovaní proporcionality napadnutého opatrenia v Slovenskej republike poukázal na povinnosť lekára pred vykonaním očkovania vykonať lekárske vyšetrenia očkovaného, povinnosť zohľadniť zdravotné kontraindikácie a poučiť fyzickú osobu (očkovaného, resp. rodičov dieťaťa) o všetkých aspektoch očkovania a dopadu na zdravotný stav, ako aj na zodpovednosť poskytovateľa zdravotnej starostlivosti za škodu spôsobenú postupom *non lege artis* v prípade nesprávneho postupu zo strany poskytovateľa zdravotnej starostlivosti a prípadnej škode na zdraví očkovaného, ktorá je v slovenskom právnom poriadku upravená príslušnými právnymi predpismi. Konštatoval, že *„podstatná miera uspokojiteľnosti verejného záujmu na ochrane života a zdravia obyvateľstva predchádzaním vzniku a šírenia prenosných smrteľných ochorení prevažuje stredný až podstatný záujem na ochrane práva na súkromie fyzických osôb, a preto je nutné dať prednosť verejnému záujmu na ochrane života a zdravia obyvateľstva predchádzaním vzniku a šírenia prenosných smrteľných ochorení zabezpečovaným povinným očkovaním.“*¹⁴³

Vo svojom rozsudku v predmetnom prípade ESLP rozhodol, že práva sťažovateľov podľa článku 8 Dohovoru neboli porušené. Pri svojich úvahách sa pritom ESLP zamerl na veľmi podobné aspekty ako ústavný súd a považoval ich za podobne významné. ESLP zdôraznil, že medzi zmluvnými štátmi Dohovoru existuje všeobecná zhoda, silno podporovaná špecializovanými medzinárodnými orgánmi, že očkovanie je jedným z najúspešnejších a najefektívnejších zdravotných zásahov a že každý štát by sa mal usilovať o dosiahnutie čo najvyššej úrovne očkovania medzi svojimi obyvateľmi. Neexistuje ale konsenzus, pokiaľ ide o najvhodnejšie opatrenia na ochranu tohto záujmu a v oblasti očkovania detí existuje spektrum

¹⁴³ Pozri nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 10/2013 z 10. decembra 2014.

politik, od politiky založenej výlučne na odporúčaní, cez politiky, ktoré ustanovujú povinné jedno alebo viac očkovaní, až po politiky, ktoré obsahujú zákonnú povinnosť zabezpečiť úplné očkovanie detí. EŠLP akceptoval, že ak vnútroštátne orgány dospejú k záveru, že politika dobrovoľného očkovania nie na dosiahnutie a udržanie kolektívnej imunity dostatočná, alebo kolektívna imunita nie je z hľadiska povahy choroby (napr. tetanu) relevantná, môžu tieto orgány zaviesť politiku povinného očkovania s cieľom dosiahnuť primeranú úroveň ochrany pred závažnými chorobami. Konštatoval, že chápe, že zdravotná politika štátu musí vychádzať z týchto úvah, na základe ktorých možno povedať, že je v súlade s najlepším záujmom detí, na ktoré sa zameriava. Pri posudzovaní proporcionality tohto opatrenia EŠLP zohľadnil rozsah a obsah povinného očkovania, existujúce výnimky z tejto povinnosti a existujúce procedurálne záruky spočívajúce v možnosti napadnúť akékoľvek rozhodnutie v tejto oblasti a dosiahnuť jeho prieskum správnymi orgánmi aj súdmi. Tiež vzal do úvahy integritu procesu tvorby štátnej politiky v tejto oblasti, jeho transparentnosť a účasť verejnosti. Poukázal na to, že zásadnú úlohu zohráva kontrola možných kontraindikácií v každom jednotlivom prípade zo strany lekárov a monitorovanie bezpečnosti používaných vakcín zo strany Štátneho ústavu pre kontrolu liečiv. EŠLP konštatoval, že sťažovateľmi napadnuté opatrenia, posudzované v kontexte národného systému, boli primerané cieľu, ktorý Česká republika sledovala povinným očkovaním, konkrétne ochranu proti ochoreniam, ktoré môžu predstavovať závažné riziká pre zdravie. Dospel k záveru, že namietané opatrenia možno považovať za „nevyhnutné v demokratickej spoločnosti“.

Cieľom môjho príspevku nie je kritika rozhodovacej činnosti ústavného súdu v oblastiach, v ktorých sa jeho prístup líši od prístupu EŠLP, ako by sa na prvý pohľad možno mohlo zdať. Nie je ním ani pochvala ústavného súdu alebo EŠLP. Cieľom je poukázať na viaceré možné prístupy k posudzovaniu individuálnych sťažností na porušenie ľudských práv a základných slobôd. Zároveň by tento príspevok mohol byť podnetom na úvahy, aká miera flexibility súdu rozhodujúceho o porušení ľudských práv pri posudzovaní podmienok prijateľnosti sťažností alebo limitov právomoci je možná a vhodná a do akej miery táto flexibilita predurčuje efektivitu pri ochrane práv.

V poslednom období stojí EŠLP vo svojej rozhodovacej činnosti pred veľkými právnymi výzvami. Pred veľkú komoru EŠLP sa dostali nielen závažné prípady medzištátnych sťažností (*Azerbajdžan proti Arménsku*, č. 47319/20, *Arménsko proti Azerbajdžanu*, č. 42521/20, *Gruzínsko proti Rusku (II)*, č. 38263/08, *Ukrajina a Holandsko proti Rusku*, č.

8019/16, 43800/14 a 28525/20, *Ukrajina proti Rusku (IV)*, č. 42410/15, *Ukrajina proti Rusku (re Crimea)*, č. 20958/14, *Ukrajina proti Rusku (VI)*, č. 70856/18), ale aj významné prípady týkajúce sa aktuálnych spoločenských problémov, ktoré budú mať zásadný dopad na ďalšiu právnu prax aj celkovú politiku a postupy v daných oblastiach. Ide najmä o prípady týkajúce sa opatrení obmedzujúcich občianske slobody s cieľom zabránenia šíreniu pandémie ochorenia Covid-19 (*Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) proti Švajčiarsku*, č. 21881/20 – v prípade rozhodla komora¹⁴⁴ a 5. septembra 2022 bolo vyhovené žiadosti o preskúmanie veci veľkou komorou), týkajúce sa trestnej politiky vo vzťahu k prejavom podnecujúcim nenávisť, šíreným na sociálnych sieťach (*Sanchez proti Francúzsku*, č. 45581/15 – v prípade rozhodla komora¹⁴⁵ a 17. januára 2022 bolo vyhovené žiadosti o preskúmanie veci veľkou komorou), alebo prípady týkajúce sa zodpovednosti štátov za prijímanie opatrení na zmiernenie klimatických zmien (*Duarte Agostinho a ďalší proti Portugalsku a ďalším*, č. 39371/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a ďalší proti Švajčiarsku*, č. 53600/20, *Carême proti Francúzsku*, č. 7189/21 – vo všetkých troch prípadoch komora, ktorej bola vec pridelená na prejednanie, odstúpila svoju právomoc veľkej komore ESLP). Vo viacerých z nich Slovenská republika vystupuje v pozícii žalovaného štátu alebo intervenujúcej tretej strany.

Je pravdepodobné, že pred podobnými výzvami v takej či onakej podobe bude stáť onedlho aj ústavný súd. Pre toho, kto pozorne sleduje judikatúru ESLP aj rozhodovaciu činnosť ústavného súdu, bude mimoriadne zaujímavé sledovať, aké prístupy, a do akej miery zhodné či odlišné, tieto najvyššie súdne orgány ochrany ľudských práv zvolia.

Ďakujem za pozornosť.

Použitá literatúra:

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd
zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov
zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov
zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci v znení neskorších predpisov
rozhodnutie ESLP vo veci *Mazurek proti Slovenskej republike*, z 3. marca 2009, č. 16970/05

¹⁴⁴ Pozri rozsudok komory vo veci *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) proti Švajčiarsku* z 15. marca 2022.

¹⁴⁵ Pozri rozsudok komory vo veci *Sanchez proti Francúzsku* z 2. septembra 2021.

rozsudok EŠLP vo veci *Frigo proti Slovenskej republike*, z 8. októbra 2013, č. 16111/11

rozsudok EŠLP vo veci *Balogh a ďalší proti Slovenskej republike*, z 31. augusta 2018, č. 35142/15

rozsudok EŠLP vo veci *Engelhardt proti Slovenskej republike*, z 31. augusta 2018, č. 12085/16

rozsudok EŠLP vo veci *Oros proti Slovenskej republike*, z 18. novembra 2021, č. 7303/21

rozsudky EŠLP vo veci *Balogh a ďalší proti Slovenskej republike*, zo 16. decembra 2021 a z 15. septembra 2022 (revízia), č. 7918/19 a 43062/20

rozsudok EŠLP vo veci *Klačanová proti Slovenskej republike*, z 31. marca 2022, č. 8116/19

rozsudok EŠLP vo veci *Soltész proti Slovenskej republike*, z 22. októbra 2013, č. 11867/09

rozsudok EŠLP vo veci *Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. (č. 2) proti Slovenskej republike*, zo 7. januára 2014, č. 21666/09

rozsudok EŠLP vo veci *Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. (č. 3) proti Slovenskej republike*, zo 7. januára 2014, č. 37986/09

rozsudok EŠLP vo veci *MAC TV s. r. o. proti Slovenskej republike*, z 28. novembra 2017, č. 13466/12

rozsudok EŠLP vo veci *Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. (č. 4) proti Slovenskej republike*, z 23. septembra 2021, č. 26826/16

rozsudok EŠLP vo veci *Lakatošová a Lakatoš proti Slovenskej republike*, z 11. decembra 2018, č. 655/16

rozsudok EŠLP vo veci *R. R. a R. D. proti Slovenskej republike*, z 2. septembra 2020, č. 20649/18

rozsudok EŠLP vo veci *M. B. a ďalší proti Slovenskej republike*, z 1. apríla 2021, č. 45322/17

rozsudok EŠLP vo veci *Hájovský proti Slovenskej republike*, z 1. júla 2021, č. 7796/16

rozsudok EŠLP vo veci *M. L. proti Slovenskej republike*, zo 14. októbra 2021, č. 34159/17

rozsudok EŠLP vo veci *BTS Holding, a. s. proti Slovenskej republike*, z 30. júna 2022, č. 55617/17

rozsudok EŠLP vo veci *Al Alo proti Slovenskej republike*, z 10. februára 2022, č. 32084/19

rozsudok EŠLP vo veci *Trančíková proti Slovenskej republike*, z 13. januára 2015, č. 17127/12

rozhodnutie EŠLP vo veci *Puškárová proti Slovenskej republike*, zo 7. mája 2019, č. 19356/14

rozhodnutie EŠLP vo veci *Neružil proti Slovenskej republike*, zo 7. mája 2019, č. 37016/15

rozhodnutie EŠLP vo veci *Greňová proti Slovenskej republike*, zo 7. mája 2019, č. 26147/15

rozhodnutie EŠLP vo veci *Sarkocy proti Slovenskej republike*, z 22. septembra 2020, č. 36446/17

rozsudok ESLP vo veci *Vavřička a ďalší proti Českej republike* z 8. apríla 2021, č. 47621/13
a 5 ďalších

rozsudok ESLP vo veci *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) proti Švajčiarsku*,
z 15. marca 2022, č. 21881/20

rozsudok ESLP vo veci *Sanchez proti Francúzsku*, z 2. septembra 2021, č. 45581/15

uznesenie ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 223/2020 z 12. mája 2020

uznesenie ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 422/2021 z 26. októbra 2021

uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 316/2010 z 25. augusta 2010

uznesenie ústavného súdu sp. zn. ÚS 23/2015 z 21. januára 2015

uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 377/2012 z 23. augusta 2012

uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 749/2016 z 8. novembra 2016

nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 10/2013 z 10. decembra 2014

Kontaktné údaje:

JUDr. Miroslava Bálintová

miroslava.balintova@justice.sk

zástupkyňa Slovenskej republiky pred Európskym súdom pre ľudské práva

Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky

Račianska 71

813 11 Bratislava

Slovenská republika

Ústavnost nových demokracií po třech dekadách (a jejich možný přínos klasické ústavnosti)

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

Abstrakt:

Revoluční politické změny let devadesátých vyvolaly v zemích střední a východní procesy vedoucí k instalaci nových ústavních demokracií. Přijetí nových ústav tak bylo spjato jak s využitím ustálených modelů klasických západních demokracií, tak i s ústavodárnou tvořivostí nových demokraticky zvolených garnitur. Ústavní změny se tak soustředily zejména na instalaci dělby moci v podobě parlamentní formy vlády, rozvoj koncepce územní samosprávy, instalace tzv. nezávislých ústavních orgánů, ústavního zakotvení klasického katalogu základních práv a svobod a ústavního založení kontroly ústavnosti prostřednictvím ústavních soudů. Ústavní charakter nových demokracií tak z komparativního pohledu zjevně dokládá jejich modernizační přínosnost a obohacení zkušeností klasické ústavnosti.

Abstract:

The revolutionary political changes of the 1990s led to the processes leading to the installation of new constitutional democracies in Central and Eastern countries. The adoption of the new constitutions was thus linked both to the use of established models of classical Western democracies and to the constitutional creativity of the new democratically elected authorities. The constitutional changes thus focused mainly on the installation of the separation of powers in the form of a parliamentary form of government, the development of the concept of local self-government, the installation of so-called independent constitutional bodies, the constitutional enshrinement of the classical catalogue of fundamental rights and freedoms, and the constitutional establishment of constitutional review through the constitutional courts. From a comparative point of view, the constitutional character of the new democracies thus clearly demonstrates their modernising usefulness and enrichment of the experience of classical constitutionalism.

Klíčová slova:

ústavní modely, nové ústavní demokracie, dělba moci, parlamentní forma vlády, ústavní stát, územní samospráva, nezávislé správní orgány, základní lidská práva a svobody.

Keywords:

Constitutional Models, New constitutional Democracies, Separation of Powers, Parliamentary form of the Government, Constitutional State, Teritorial self-governing Units, Independent administrative bodies, Fundamental human Rights and Freedoms.

1. Úvodem.

Revoluční změny bývalých tzv. socialistických států v jejich postupnosti let 1986 a dalších (počínajících politicko inverzní zkušeností Polska vyvolávající zavádění institucí právního státu již v době let osmdesátých) měly zcela zřetelný vliv na nezbytnost zásadních a systémových ústavních změn. Režimové politické změny spočívající v rušení předtím nezměnitelné (a totalitární) pozice vedoucí úlohy strany marxisticko-leninského typu vyvolalo „dominový“ efekt i v rozpadu tří tehdejších tzv. socialistických federací, a tudíž ke vzniku téměř takřka 20ti nových států.¹⁴⁶ Je tak zcela logické, že určitým cílovým řešením nových politických garnitur ve státech dosud samostatných a i „nových“ se stalo přijímání nových ústav a v nich zakotvení institucí klasické ústavnosti, tedy i v podobě určitých ustálených, tradičních modelů tzv. západní ústavnosti.¹⁴⁷ Kritériální portfolio vědy ústavního práva srovnávacího tak svými metodami dokáže analyzovat a dedukovat jak míru podobnosti, aplikovatelnosti a užití těchto modelů, jako taktéž i jejich jak omezené tak i tvůrčí rozvinutí.¹⁴⁸ Je třeba taktéž vzít v úvahu i různou míru historických zkušeností z fungování demokratické ústavnosti, byť i krátkodobé.¹⁴⁹

Ve vývoji nastolování nových ústavních systémů po roce 1990 se tak ukazovaly v zásadě dva souběžné směry, a to jednak zřetelná motivace nastavit modely ústavnosti více méně podle stávajících „západních“ vzorů, zejména evropsko-kontinentálních, ale také s prvky americké ústavnosti.¹⁵⁰ Současně je však zcela evidentní, že žádný z novodobých

¹⁴⁶ L.Mezzetti v tom směru konstatuje „kolaps vnitřního a externího panství sovětského impéria“, srov. in: MEZZETTI, L.: *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America Latina, Asia*. Torino : C. Giappichelli Editore, 2000, s. 15 a násl.

¹⁴⁷ Autor se tím poprvé uceleně zabývá v kapitole „Obnova ústavní demokracie v postsocialistických zemích-výběr“, in: KLÍMA, K.: *O právu ústavním*. s. 238 až 254.Praha : Wolters Kluwer, ČR, 2012. Komplexněji potom zpracováno In KLÍMA, K.: *Ústavní právo srovnávací*. Praha: Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer, ČR, 2020. s. 154 až 164.

¹⁴⁸ Klasické koncepty pojmání ústavnosti a zejména pak dělby moci se promítají i konsolidovaných koncepcí vědecko-pedagogického ztvárnění ústavního práva, srov. k tomu například výukové struktury učebnic: CONSTANTINESCO, V., PIERRÉ-CAPS, S. *Drept constitutional*. Universul Juridic, Bucuresti, 2022

¹⁴⁹ To je zkušenost Polska nebo také tzv. *Přibaltiky*, tedy Lotyšska, Estonska a Litvy, k tomu autor blíže in: *Ústavní právo srovnávací*tamtéž, s. 159 a násl.

¹⁵⁰ To se v současné době významně projevuje převahy přímých voleb prezidentů, ale také odkazy na vytváření jakési funkční rovnováhy typu *checks and balances*, což podle V. Sládečka znamená, že by „Ústavní soud měl

demokratických systémů mechanicky „neopisoval“ a tvořivá moderní originalita řešení je zcela evidentní.¹⁵¹ Je tak smyslem článku poskytnout určitý ústavně-komparativní, tedy vnější audit, který by byl schopen míru obecnosti a také koncepčně zvláštní rozdělit, odlišit, případně definovat. Autor si takto ze zkušeností nečiní nárok na to zjišťovat či určit, co je optimální, více efektivní, atd. Ústavnost má totiž svoje tradiční kritéria regulativnosti a je tak především otázkou, zda jakékoliv řešení je funkční.¹⁵²

Zcela nepochybně se při nastavování hypotéz a otázek řešení koncepční přínosnosti nových ústavních systémů tzv. nových demokracií významně uplatňuje metodologická technologie vědy ústavního práva srovnávacího, neboť jeho předmětem je právě koncept demokratické ústavnosti, a to jako fenomén internacionálního charakteru.¹⁵³ Ale také skutečnost, že po II. Světové válce lze konstatovat více etapovou expanzi ústavních demokracií (zejména v Evropě), je důvodem pro pokus o jakési doktrinární (a skupinově zaměřené) srovnání.¹⁵⁴

2. Komparativní směry ústavních změn.

Vývoj moderní ústavnosti je zcela zřetelně vázán na konstitučně iniciující revoluce anglickou, protifeudální a svým způsobem „národně“ osvoboditelskou americkou s kreativním efektem psané ústavnosti a extrémně protifeudální a protitotalitární revoluci francouzskou.¹⁵⁵ Posledně řečená zřejmě nejvíce směřovala k naplnění odkazu filosofů v pojetí tzv. společenské smlouvy. Konsolidovaným způsobem tak autor trvale řadí do jakéhosi výčtu směry nově instalovaného ústavního řešení, společné pro všechny tzv. nové demokracie. Jde tedy o to, co musely ústavní systémy pojmout do nové ústavnosti tak, aby

především fungovat jako efektivní část systému brzd a rovnováh, v rámci dělby státní moci“ a „... zábrany proti pokusům o neoprávněné přisvojování si části veřejné moci některou ze státních mocí ...“, k tomu srov. in: SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V – SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky : Komentář*. I.vydání. Praha: C.H.Beck, 2007. s. 666, bod č.9.

¹⁵¹ Jak patrně při urychleném ústavním řešení České republiky se navíc politicko-soutěžní spor dvou stranických seskupení daleko více „podepsal“ na originalitě Ústavy České republiky, než záměr navazovat na instituce původní československé ústavnosti, k procesu přípravy a prací na Ústavě ČR, blíže konkrétně a perfektně in: SUCHÁNEK, R. – JIRÁSKOVÁ, V. et al.: *Ústava České republiky v praxi*. Praha : Leges, 2009. s. 12 a násl, poté s. 22 až 27.

¹⁵² Viz například V. Jirásková ve stati „Přechodné období a přijetí nových ústav v zemích Střední a Východní Evropy, in: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Transformace ústavních systémů střední a východní Evropy*. Sborník statí a texty ústav, I. Část. Praha : Universita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 1999. s. 12 až 16.

¹⁵³ K tomu autor in: *Ústavní právo srovnávací*, tamtéž s.

¹⁵⁴ Určitě trefný je postřeh B. Banaszaka o souvislostech expanze i extenze nových demokracií, coby „..... součástí globalizace, jejímž cílem je snaha sjednotit zásady společensko-ekonomického žití světa ...“, k tomu in: BANASZAK, B.: *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. 2. wydanie. Warszawa: Wolters Kluwer, Polska, 2007. s. 31.

¹⁵⁵ K typologii ústavních „modelů“, viz autor v kapitole „Ústavněprávní modely dělby moci a jejich modality“, in: *Ústavní právo srovnávací*, tamtéž, s. 47 a násl.

zobrazily nový demokratický systém, zastupitelskou demokracii a právní stát.¹⁵⁶

Ve smyslu výše řečeného je tak možné zvolit především metodu institucionální indukce a v syntéze, která by na základě předchozího induktivního „vstupu“ do ústavních systémů nových demokracií zde posuzovaných, kdy většina těchto ústav „pochází“ z let devadesátých, lze takto dovodit a dojít jistému systémovému shrnutí. Koncentrované řečeno tak smyslem a cílem ústavních změn bylo:

1. ústavně nastavit systém parlamentní formy vlády, založený na vícestranickém politickém systému a svobodné soutěži politických stran,
2. založit volební systém, který by umožnil realizaci svobodného výběru kandidátů do zastupitelských sborů všech stupňů, a to na základě reálně uplatňovaného práva volit a být volen, s tajným hlasováním,¹⁵⁷
3. zaměnit původní plánovité hospodářství systémem rovnosti všech druhů vlastnictví, a to s důrazem na rozvoj podmínek pro obnovu a ochranu vlastnictví soukromého a svobodného podnikání,¹⁵⁸
4. vybudovat systém územní samosprávy víceúrovňového typu, a to v relaci na velikost země, historické souvislosti a zkušenosti, demograficko-lokalizační situaci obyvatelstva, včetně ústavně-soudní ochrany územní samosprávy,(viz níže),
5. do systému demokratického vládnutí založit (aplikovat) různé mechanismy přímé demokracie, a to v podobách forem decizních, konzultativních či iniciativních jako je referendum (centrální, regionální i lokální), konzultace s voliči, parlamentní petiční právo, kolektivní návrh k řešení odpovědnosti vrcholných ústavních funkcionářů, atd.),¹⁵⁹
6. do ústavních základů vložit mezinárodně smluvně nastavený, a i přímo v systému Rady Evropy závazný, katalog práv lidí a občanů koncipovaných skupinově jako: základní lidská

¹⁵⁶ *Ibidem*, v kapitole „Institucionální ústavněprávní komparatistika“, s. 56 až 107.

¹⁵⁷ K jisté implementační inverzi jednoho z prvků typických pro prezidentskou formu vlády, tedy zavedení přímé volby prezidentů se v prvních letech přechodu k demokracii staly volby bývalých vůdčích osob politické opozice vůči totalitárnímu systému (příklady: L.Walesa v Polsku, A. Goencz v Maďarsku, dále uplatněno v zemích Pobaltí, Slovinsku, atd..

¹⁵⁸ Za jistou zvláštnost v dekomunizačním vývoji je možné považovat tzv. restituční procesy (navrácení majetku), které se (velmi výrazně) například v Československu týkaly navrácení majetku, který po roce 1948 znárodně, konfiskován nebo jinak neoprávněně a režimově zabavován.

¹⁵⁹ Rozsah užití prostředků přímé demokracie je nejen rozmanitý co do počtu, ale i co do forem řešení, výrazná absence třeba v České republice, a oproti tomu širší užití ve Slovinsku, srov. k tomu in: GRAD, Franc – KAUČIČ, Igor – ZAGORC, Saša. *Ustavno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerza v Ljubljani, 2018, s. 243 a násl.

práva, politické svobody a hospodářská, sociální kulturní práva.

7. založit koncept právní státnosti, a to jako institucionálně fungující mechanismus realizující právo na spravedlivý proces a ochranu lidských práv a svobod, s důrazem na instalaci a rozvoj ústavněprávní kontroly a správního soudnictví,(viz níže),

8. instalovat v systému ústavní tzv. horizontální dělby moci některé tzv. nezávislé ústavní instituce s podobným systémovým efektem směřujícím k prohloubení ústavně *horizontální* dělby moci, což se efektem týká především jak kontroly moci výkonné tak garancí ochrany základních práv a svobod lidí. (viz níže),

9. realizovat ústavní základ vztahu vnitrostátního práva k právu mezinárodnímu, a v podobě státní loyality k mezinárodním smluvním závazkům, včetně přímé závaznost určitého druhu smluv, což nabylo koncepční i jurisdikčně precedenční akcelerace zejména v procesu přistupování nových demokracií do systému Evropské unie, (viz níže)

10. uskutečnit realizaci politické změny spočívající v účasti v paktech vojensko-obranných, včetně založení řešení válečných a civilních krizových stavů konceptem tzv. krizové ústavy,¹⁶⁰

K určité úplnosti dokreslení osobitosti (a přínosnosti) fenoménu ústav nových demokracií je třeba ještě dodat jeden významný a těmto ústavám společný rys. Totiž, proces zbavování se politické vázanosti na tzv. sovětský blok a zejména pak na politickou hegemonii SSSR, a posléze i rozpad tří federací, znamenaly nejen svobodnou roli v rozhodování států „o věcech svých“. Znamenalo to i rozsáhlý a mnohočetný projev politické emancipace často spojené s gestem a vyhlášením politické svrchovanosti státu. To se také projevilo i v zásadních ústavních deklaratorních prohlášeních, ale také v prvních člancích ústav. Ústavy také v té souvislosti namnoze akcentovaly svoji spjatost se suverenitou příslušného národa, který se tímto „osamostatnil“ a stal se tak i *státotvorným* ústavotvůrcem.¹⁶¹ Tento „skupinový“ charakteristický rys představuje nejen novou „vlnu“ kreativní národní ústavnosti, ale také potvrzuje výraznou roli ústavy v ochraně národní legitimacy a tím i územní nedotknutelnosti státu, a tím i pozice státotvorných národů v celkovém globalizačním vývoji a jeho různorodých efektech.

¹⁶⁰ K tomu blíže in: BROESTL, A.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 3. upravené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. s. 355 a násl.

¹⁶¹ Srov. K tomu in: KAMPA, V. M. – SAVČIN, M., B.(eds.) *Ustava i narodnyj suverenitet v Ukrajinii: problemi teorii i praktiki realizaciji*. Kiiv: Dodrukarska pidgotovka ta druh, 2008.

3. Zastupitelská demokracie v pojetí variant tzv. parlamentní formy vlády.

Založit klasický typ parlamentarismu tak jak jej historicky založily a vyvíjely evropské „západní“ demokracie, a to jak v podobě konstitučních monarchií tak francouzského republikanismu, se stalo klíčovým politickým i ústavním krédem. Určitě však nebylo klíčovou otázkou, co je optimálním řešením, zda jednokomorový nebo dvoukomorový parlament. Nastavit klasickou demokratickou tzv. formu vlády bylo zřejmě stěžejním a první cílem demokratických režimových přeměn, neboť bylo vyústěním úsilí změnit totalitární systém vedoucí úlohy jedné strany coby systém založený na trvalosti a nezměnitelnosti systémem soutěžní stranické demokracie spočívajícím na pluralitě politických stran a svobodných volbách. Tyto změny se v zásadě podařily, když se v různých podobách vytvořily a vyvíjejí z politologického hlediska různorodé stranické systémy, v nichž sice většinou poměrně brzy skončily strany komunistické, ale i v poslední dekádě mizí i rozdíly mezi tzv. levicí a pravicovými seskupeními. Tyto relativně typické nestálosti stranických systémů mají vliv na zákonodárnou činnost parlamentů a tudíž i na efektivní zastupování zájmů občanů, což také v důsledcích ovlivňuje i potenciální krize vládní charakteru. I nové demokracie již dospěly k té zkušenosti, že ústavní odpovědnost vlád se řídí prakticky anglickým „leadershipem“, neboť pokud si vláda udrží politickou podporu stranických koalic, pak ji nikdo funkčně kontrolovat nemůže, natož s výsledkem jejího odchodu z pozice. Tato skutečnost výrazně modifikuje původní záměr „nových“ demokratických ústavodárců spočívající v tom, aby byla založena kontrolovatelnost výkonné moci parlamentem coby zastupitelským korpusem reprezentujícím občany.¹⁶² Jestliže takto je fakticky vyražena ústavní dělba moci v podobě tzv. tripartity, neboť výkonná moc je politicky více či méně závislá na politické většině v parlamentu. A jak se tedy vyvinula tzv. třetí moc, tedy moc soudní? Určitě zřetelným fenoménem procesu instalace konceptu právního státu byl všeobecně společný rozvoj ústavní kontroly v podobě instalace ústavních soudů (viz níže pod bodem č. 5). Tato skutečnost spočívající v záměru vložit do ústavního systému instituci kontroly ústavní konformity zákonů produkovaných parlamentem v průběhu let tak vytvořila z ústavních soudů reálného konkurenta vůči parlamentu. Vznikla tak fakticky dualita ústavní dělby moci, kdy ústavní soud je svojí derogativní funkcí vůči atakovaným zákonům parlamentu nejen orgánem, který může onen zákon zrušit, ale i precedenčním názorem ovlivnit zákon budoucí.¹⁶³ Není takto nelogické, že

¹⁶² Odborná literatura upozorňuje na některá dilemata spjatá s parlamentní formou vlády. Tak J. Drgonec konstatuje, že „... parlamentní forma vlády je poznamenána břemenem partitokracie přítomné v zákulisí parlamentů, a vytlačující z realizace veřejné moci demokracii, kterou od parlamentní formy vlády nelze oddělit, ...“. K tomu srov. in: DRGONEC, J.: *Ústavné právo hmotné*. 1. vydanie. Bratislava : C.H.Beck, 2018. s. 224.

¹⁶³ To se typicky ukázalo v České republice v lednu 2021, kdy Ústavní soud České republiky zrušil ta ustanovení

se objevily i odborné a kvalifikované názory v tom smyslu, že takováto ústavní dělba moci vytváří určitý systém „ústavní rovnováhy“ (stylu checks and balances a la USA). I při uznání určité logičnosti těchto tvrzení nepochybně nelze opouštět zásadní myšlenku, na níž je parlamentní forma vlády a zastupitelské demokracie založena, a sice – dominance parlamentu v tomto systému.

4. Korporativní právo na územní samosprávu jako politická konkurence vůči centrální ústavní „vrchnosti“?

Cíleným a programovým politickým vývojem určitě došlo k významnému povýšení ústavního konceptu práva na územní samosprávu. Ústavní zakotvení územní samosprávy lze považovat za významně inovativní prvek ústavnosti po II. Světové válce, k čemuž ústavy nových demokracií nepochybně přispěly.¹⁶⁴ Ústavní instalace konceptu nejméně dvoustupňové územní samosprávy se tak stala programovým cílem, jež v základním důsledku zakládal decentralizaci moci, tedy vyčlenění některých funkcí veřejné správy (funkcí „organizace služeb veřejného zájmu“) a jejich svěřeni komunálním a regionálním článkům územní samosprávy. Rozsah těchto funkcí coby exekutivních činností svěřených obcím, okresům a regionům (většinou krajům) je takto komparativně rozmanitý, a tudíž i posouzení stupně decentralizace není možné učinit pod nějakým sjednocujícím kritériem.

V čem však spočívá určité komparativně společné dilema systému územní samosprávy v nových demokraciích? Zde v tom článku komparativně posuzujeme státy, které od konce osmdesátých let zásadně změnily politický režim a tudíž i ústavní systémy a vesměs zeměpisně náležely do té části Evropy, která počínala středoevropským Československem na Východ kontinentální Evropy, a výrazně také na její kontinentální Jihovýchod a především Balkán. Některé z těchto států měly výjimečně zkušenost z původní rakousko-uherské administrativní decentralizace, jako Československo, Maďarsko, Slovinsko,¹⁶⁵ některé následovaly určité samosprávné prvky bývalé jugoslávské federace (Slovinsko, Chorvatsko, Srbská federace, Černá Hory, atd.), polské zkušenosti byly budovány ještě v systému vedoucí

volebního zákona upravující uzavírací kvóty koalic procentuálně potřebné pro vstup do Sněmovny, a následná a „rychlá“ novelizace volebního zákona vytvořila příznivou situaci pro ambice zejména tzv. malých stran pro následné podzimní volby.

¹⁶⁴ Je třeba v tomto smyslu zdůraznit i skutečnost, že brzké členství nových demokracií v systému Rady Evropy ovlivnil i ten fakt, že korporativní právo na územní samosprávu je základ příslušné Chartu komunální územní samosprávy, kterou zde posuzované státy většinou ratifikovaly.

¹⁶⁵ K připomenutí, legislativní koncept tzv. samostatné a tzv. přenesení působnosti založil již rakouský zákon z roku 1862, řešení převzala I. Republika Československá, přičemž je trvale přítomno i současném systému územní samosprávy České republiky.

úlohy PSDS od sedmdesátých let.¹⁶⁶ Nicméně, všechny evropsko kontinentální systémy veřejnou správu decentralizovaly z původních centralizovaných systémů absolutní monarchie, a co je jim společné – a sdílí to i současné evropsko-kontinentální ústavní demokracie, centrální ústavní moc si ponechává funkci legislativního vymezení rozsahu „veřejnoprávní samosprávy“ a také moc výkonná v podobě moci vládní a ministerské je nejen svojí dohledovou funkcí nadřazena, ale také přímo řídí některé správní funkce prostřednictvím úřadů začleněných do místní, okresních či regionálních orgánů, ale paralelně taktéž svými decentralizovanými či dekoncentrovanými orgány řadu veřejno-správních funkcí v místech řídí.¹⁶⁷ Je tak otázkou, do jaké míry jsou orgány územní samosprávy skutečně „samosprávné“, a do jaké míry nejsou spíše výkonným aparátem výkonného centra státu, a zda tedy právo na územní samosprávu není spíše převážně ústavní fikcí.

5. Inovativní přínos nových ústavních demokracií ke konceptu ústavního a právního státu.

Koncentrace politické moci v období tzv. reálného socialismu výrazně upozadovala ochranu lidských práv a svobod, zejména těch politických. Cíleným směrem vývoje změn ústavních se tak od let devadesátých staly instituce právní státnosti, jako jsou ústavní soudy, ombudsmeni, tzv. nejvyšší rady soudnictví (viz níže pod zvláštním bodem), soudnictví správní, nezávislé kontrolní úřady, apod. Souvisí to též s historickou skutečností a motivující okolností, kdy se nové demokratické státy stávaly též členskými státy Rady Evropy a idea práva na spravedlivý proces „její“ Úmluvy o lidských právech a základních svobodách se stala právně závaznou pro jejich soudní systémy.

Nepochybně bylo klíčovou a doslova programovou otázkou nastavit v základních ústavních textech klasický katalog lidských práv a svobod. To se dělo především v závazné reflexi na stěžejní dokument Rady Evropy, což je Úmluva o lidských právech a základních svobodách. Jistou samozřejmostí se poté stala téměř všeobecná instalace ústavních soudů v nových ústavních demokraciích. V tom smyslu se nepochybně projevil především pramenný koncepční zdroj ústavního soudnictví Spolkové republiky Německo, a tím i zkušenosti Ústavního soudu SRN v Karlsruhe. Podstatné taktéž je, že koncept specializovaného ústavního soudnictví má svoji podstatu v ústavním katalogu rozhodovacích pravomocí svěřených ústavním soudům, kdy základní idea tzv. *abstraktní* kontroly ústavnosti založená

¹⁶⁶ K tomu blíže in: DABEK, D.: *Prawo mjiescowe*. Warszawa : Volters Kluwer, Polska, 2007.

¹⁶⁷ Srov. K tomu například in: TRELLOVÁ, Livia – VRABKO, Marián.: *Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy*. Praha : Leges, 2022. s. 60 a násl.

na incidentním přezkumu souladnosti zákonů s ústavními normami je rozvíjena konkrétní *incidentní* kontrolou v předmětově specifických otázkách ústavnosti.¹⁶⁸ Jde totiž o to, jaké ústavní hodnoty jsou dále chráněny vedle soudního dohledu nad ústavností zákonodárné produkce parlamentů. Zvláštní expanze nových demokracií potom směřovala zvláště do zakotvení pravomoci ústavních soudů rozhodovat o tzv. ústavních stížnostech.¹⁶⁹ V reálné množstevní konkurenci převahy nápadové judikatury těchto podání vůči rozhodování v ostatních pravomocech ústavních soudů může stavět ústavní soudy do jakési další (*quasi*) i když mimořádné přezkumné instance.¹⁷⁰

Zcela zásadní evoluční význam v rozvoji nezávislého soudnictví právě při přezkumu dodržování lidských práv a svobod doznalo v rámci právě moci soudní správní soudnictví. Přezkum zákonnosti a namnoze i správnosti rozhodnutí orgánů státní a další veřejné správy totiž vytvořilo kontrolovatelnost administrativně-právního rozhodování. V jeho rámci totiž orgány veřejné správy v pozici legislativní nadřazenosti rozhodují zejména jak o tzv. veřejných subjektivních právech, tak v oblasti správního trestání. Správní soudnictví tak garantuje zejména klíčovou zásadu konceptu právního státu, spočívající v nárocích na striktní legalitu rozhodování „vrchnostenské“ veřejné správy. V tom smyslu je podstatné právě správní soudnictví coby ústavní moc odlišná od moci výkonné a jeho úloha při incidentní kontrole především legality postupu a rozhodnutí orgánů veřejné správy.¹⁷¹

V oblasti rozvoje kontrolovatelnosti garancí lidských práv a svobod lze konstatovat významnou expanzi instituce typu švédského ombudsmana.¹⁷² Vstupní zkušenosti polského *Rzecznika praw obywatelskich* z druhé poloviny osmdesátých let, tedy jakéhosi pokusu dostat pod určitou kontrolu tehdy ještě ústavně nekontrolovatelnou (a politicky nedotknutelnou) moc vládní a výkonnou spjatou s politickými lídry jediné vedoucí a diktující politické strany,

¹⁶⁸ K pojetí tzv. ústavněprávní odpovědnosti viz autor in: *Ústavní právo srovnávací*tamtéž, s.93 a násl.

¹⁶⁹ Zde je inspirace ústavním soudnictvím SRN v podobě jejich tzv. *Verfassungsbeschwerden* velice patrna.

¹⁷⁰ Reálný problém české ústavně soudní praxe tak dovedl i k pragmatu selektivity zacházení s doručenými ústavními stížnostmi na Ústavní soud ČR. Zveřejňovaná statistická zjištění pak dokládají, že cca 95 % těchto ústavních stížností je v neveřejném rozhodnutí senátů Ústavního soudu odmítána jako „neopodstatněná“. Výběrový a potenciálně precedenční smysl těchto podání povinně zastupovaných advokáty tak výrazně maří klamné naděje sdílené veřejností o významu vrcholné ochrany lidských práv a svobod. Autor tento problém dokládá v přílohové dílčí studii s názvem „Precedenční ústavní právo jako výběr ústavně vhodných případů“, in: *Ústavní právo srovnávací* tamtéž, s. 218 a násl.

¹⁷¹ K pojetí tzv. veřejných subjektivních viz kolektivní monografie: KLÍMA, K. a kol.: *Veřejná subjektivní práva*. Metropolitan University Prague Press. 2015, zejména pak v kapitole autora P. Vetešníka „Veřejná subjektivní práva a jejich ochrana poskytovaná ve správním soudnictví“, s. 96 a násl.

¹⁷² Postupná „expanze“(iniciační šíření) instituce ombudsmana se ukazuje již v kontinuitě nových ústavních demokracií na ústavní vývoj států demokratizovaných již po II. Světové válce, kdy byl zaveden: ve Finsku (již v roce 1919), poté v Norsku (1952), v Dánsku (1954), ve SRN (1957), ve Spojeném království (1967), v Severním Irsku (1969), ve Francii (1973), v Itálii (1974), v Portugalsku (1975), v Rakousku (1977), ve Španělsku (1971), v Polsku (1987), v Rumunsku (1981), atd.

jsou historicky naprosto precedenční.¹⁷³ Zakotvení orgánu tohoto typu doznalo variantně jak ústavní charakter (například právě v Polsku),¹⁷⁴ tak i úpravu (pouze) běžným zákonem (například v České republice. Mnohaletá praxe však ukazuje, že skutečné postavení a efektivita činnosti takovýchto nezávislých kontrolních orgánů je různorodá a závisí na celkové atmosféře respektu obecné a aktuální politiky vůči tomuto orgánu.¹⁷⁵

V souvislosti s realizací konceptu právního státu z pohledu jeho realizace v ústavním kontextu je třeba připomenout, že zejména soudní moc ve všech současných ústavních demokraciích je v systému jejich členství v Radě Evropy jednoznačně podřazena dodržování precedenčního práva tvořeného Evropským soudem pro lidská práva a možností soukromých subjektů z jakéhokoliv členského státu vyvolat stížností k tomuto soudu přezkum rozhodnutí jejich justičních orgánů, a to ve vztahu k dodržování zejména článku 6 Úmluvy v kritériu judikatury „práva na spravedlivý proces“.¹⁷⁶ V případě Úmluvy jde tak nepochybně o hmotněprávní a potažmo i procesně-právní *quasiústavní* dokument.¹⁷⁷ Při aplikaci stížností fyzických či právnických osob adresovaných Evropskému soudu pro lidská práva spočívá důkazní břemeno stěžovatele na prokázání porušení „procesního“ článku 6 Úmluvy a zpravidla i závažným zásahem státních orgánů členského státu do základních lidských práv stěžovatele či hrubého porušení některé z politických svobod.

6. Nové pojetí ústavní suverenity? A ústavní odolnost vnějším vlivům?

Většina evropských ústavních demokracií vstoupila (byla v tzv. přístupovém procesu) přijata v roce 2004 do systému Evropské unie. Tak jako kdysi ústavnost francouzská, německá či italská si musely nové politické garnitury prostřednictvím názorových precedentů ústavních soudů ujasnit jaký je vztah státní (národní) ústavní suverenity a zvláštní *unijní* suverenity „nadstátní“.¹⁷⁸ Do Evropské unie totiž vstupovaly (respektive byly přijímány) státy, které

¹⁷³ K tomu autor zvláště v kapitole „Osobitá polská ústavnost“, in: *Ústavní právo srovnávací.....*, tamtéž, s. 155 a násl. Autor takto dokládá i svoji trvalou odbornou úctu k polské teoretické konstitucionalistice, jež se významně podílela na vysoké koncepční a institucionální kvalitě polské Ústavy z roku 1997.

¹⁷⁴ V Ústavě Rumunska je ve člancích 58 až 60 instituce ombudsmana pod názvem jako „Avocatul populurii“, viz k tomu in: DRAGUE, L.: *Drept constitutional si instituti politice, I.* Universul Juridic : Bucuresti, 2022, s. 129 a násl.

¹⁷⁵ Je takto všeobecně známo, že jeden z českých Veřejných ochránců práv působících na této pozici - dr. Varvařovský (předtím soudce Ústavního soudu ČR), na protest proti zjevnému nedoceňování jeho kontrolní úlohy zejména vůči ministerské výkonné moci právě Poslaneckou sněmovnou, předčasně rezignoval na tuto funkci.

¹⁷⁶ K tomu srov. in: KMEC, J. a kol.: *Evropská úmluva o lidských právech : Komentář.* 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 565 a násl.

¹⁷⁷ Autor takto trvale kultivuje hypotetickou koncepci existence i odůvodnitelnosti tzv. evropského ústavního práva, k tomu srov. in: *Ústavní právo srovnávací*, tamtéž, s. 283 a násl.

¹⁷⁸ Tato poznámka se týká i českého exprezidenta V. Klause, který coby prezident republiky vyvolal ústavní přezkum ústavnosti tzv. Lisabonské smlouvy, což vedlo k nálezu Ústavního soudu zvaného „Lisabon II.“, když

během více než deseti let předchozího vývoje musely prokázat, že jsou standardně založeny jako ústavní demokracie a že takto také v letech předcházejících skutečně fungují. Navíc, politické garnitury těchto států musely také v zásadě přesvědčit obyvatelstvo, že se vstupuje do systému, kde existuje nejen nadřazenost unijního práva, ale také přímá závaznost a aplikovatelnost jeho některých právních předpisů, včetně rozhodnutí *Soudu* (Unie). *Quasi-federativní* charakter členským státům nového nadřazeného systému tak postupně začal být konfrontován se zásadními prvky suverénní ústavnosti (často nedávno obnovené) tak, jak ji ústavy hned ve svých prvních článcích nastolují a prezentují.¹⁷⁹

Zvláštní etapou funkční koexistence dvou typů mocenských systémů, z nichž jedním je typická národně státní ústavnost a druhý lze charakterizovat jako nadstátní systém. Tento systém disponuje vlastními pravomocemi, zvláštními právními předpisy a právním systémem, jakož i se zvláštními orgány veřejno-správního (exekutivního) typu, ale také s prvky neúplné (nedokonalé) tzv. parlamentní formy vlády.¹⁸⁰ Je to tedy etapa současná, totiž založená tzv. Lisabonskou smlouvou z roku 2009. I ústavní soudy nových demokracií byly často iniciovány k posouzení vztahu ústavních systémů k „renovované“ Unii.¹⁸¹ K tomu je třeba podotknout ten fakt, že ústavní demokracie, o kterých se zde jedná, sice početně rozšířily Evropskou unii, ale většinou se jedná o státy „malé“ (do 5ti milionů obyvatel), z čehož se vymyká pouze Polsko (možná i Rumunsko). Tato skutečnost dovádí k takové rozhodovací praxi, kdy státy Unii dominující (jako je SRN a Francie) vyvolávají snahu hledat rozhodovací mechanismy, kdy lze využít možnost početního (většinového) přehlasování, nebo nátlaku Evropské komise, případně loyality Soudního dvora EU vůči právu Evropské unie.¹⁸²

7. Rigidní nebo flexibilní tzv. nová ústavnost? Reálná nebo fiktivní?)

Lze nastolit hypotézy, které byly schopny vést k odpovědi na takové otázky jako: proč nelze mnohdy ústavní situaci ve zde sledovaných státech po 30 letech považovat za ustálenou,

takto Ústavní soud ČR tehdy již podruhé neshledal rozpor této smlouvy (respektive 3 smluv) s ústavním pořádkem České republiky.

¹⁷⁹ K pojmu „svrchovanost“, jak jej upravuje Ústava České republiky ve svém článku 1, srov. komentář autora, in: KLÍMA, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 41, bod 7 a násl.

¹⁸⁰ Je třeba zejména připomenout, že Evropský parlament není „zákonodárcem“ a normotvornou činnost realizuje spíše exekutiva Evropské unie především svými nařízeními, což je v zásadě produkt charakteru dekretálního práva. I reálné řešení odpovědnosti Evropské komise vůči Evropskému parlamentu je zřejmě politicky iluzorní.

¹⁸¹ Právě ve vztahu k rozhodnutí Ústavního soudu ČR tzv. Lisabon I. Používá O. Hamulák charakteristiku jako „slitá suverenita“, srov. k tomu in: HAMULÁK, O.: *Právo Evropské unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha : LEGES, 2010. s. 196 a násl.

¹⁸² To se především potvrdilo v případě rozhodnutí Rady EU ve složení ministrů vnitra o tzv. kvotách přidělování imigrantů v roce 2015. Soudní dvůr EU v té souvislosti také zamítl stížnosti Slovenska a Maďarska na neplatnost tohoto nařízení.

nebo - proč politické strany nejsou schopny respektovat ústavní regule, nebo - jaké kritérium je měřítkem, že se ústavní instituce neosvědčila a je nutno ji měnit?. Svým způsobem se naskytá i otázka, zda politická nestabilita vyvolávaná politickými střety soupeřících partají a koalic neupozaduje ústavní regule natolik, že je možné konstatovat i určitá latentní nebezpečí degradace ústavnosti. A co by bylo ještě horší – takové ponížení ústavnosti, kdy ji politická sféra je schopna (možná i záměrně) zcela vyřadit jako neefektivní systém.¹⁸³ Jiné nebezpečí pak nastupuje, když volební vítězové (a povolební hegemoni) začnou ústavní regule přizpůsobovat svým cílům.¹⁸⁴ Je tak třeba konstatovat, že k zachování formálně právní bariery nastavené rigidity ústavních norem, coby schvalovací obtížnosti ústavních změn, se politická kultura potýká s rigiditou ideovou, autoreglativní a tedy i právní.

Ve vztahu k výše uvedenému se velmi často konstatuje, že jistým vzorem respektu politické praxe vůči ústavním regulím je dlouhodobý vývoj německé ústavnosti, tedy ústavního systému Spolkové republiky Německo. Je v tom smyslu skutečností, kterou je třeba brát v úvahu, že SRN je ústavním systémem, který se ověřoval, dotvářel i kultivuje více než 70 let. Je tedy více než 30 let života a vývoje ústavnosti tzv. nových demokracií doba nedostačující pro stabilizaci ústavnosti? Nebo je třeba počítat s tím, že ústavní situace je již od začátku náchylná na flexibilitu ústavy, a to jako stav normální, záměrný a dokonce i očekávaný?¹⁸⁵ Politická praxe si tak mohla na účelové ústavní změny docela zvyknout. Určitě se takto dostáváme i k nebezpečí, kdy se faktická (reálná) ústavnost dostane do takového rozporu s psanými zásadami ústavy, že ústavní normy veřejnost bude vnímat jako fikci.

8. Expanze tzv. nezávislých ústavních orgánů.

Zcela nepochybným vývojovým konstruktem nových ústavních demokracií je rozvoj ústavně založené kontrolovatelnosti ústavních institucí. Zvláštním výsledkem tohoto vývoje je inspirativnost západních demokracií v tom směru, že do ústavních systémů těchto států byly

¹⁸³ Tyto náznaky se projevily například v České republice po podzimních (2021) parlamentních volbách při ustavování nové vlády ČR, kdy expanzivní svévole prezidenta ČR při jeho diskrečním uvažování před vydáním jmenovacího dekretu každému ministrovi hrozila, že prezident nebude respektovat návrh nového předsedy vlády, a o z důvodů, kdy navrhovaný kandidát nesplňuje prezidentovy představy (různého druhu). Byly takto vyvinuty i určité politické tlaky na změnu ústavy v tom smyslu, že prezident návrhům předsedy vlády vyhovět „musí“.

¹⁸⁴ Což se velmi zřetelně ukázalo na politických turbulencích v Polsku, a to s ústavním dosahem, kdy vládnoucí strana PiS ovládla situaci natolik, že ústavními změnami zpolitizovala ustavování soudců Ústavního soudu Polské republiky, jakož i složení a fungování Zemské soudní rady, a celkově tak spolu i s dalšími zásahy výrazně modifikovala ústavní zásadu nezávislosti soudní moci.

¹⁸⁵ Právě příklad České republiky v jejím konceptu tzv. ústavního pořádku podle článku 112 Ústavy ČR, včetně vstupní nedokončenosti řady ústavních institucí, přičemž jejich řešení bylo již v prosinci 1992 odsunuto „do budoucna“.

vkládány tzv. nezávislé ústavní orgány, čímž se vizuálně i fakticky posílila vícečetná funkční kontrola v ústavních systémech, totiž víceméně *horizontálního* ústavního typu. A lze takto hovořit o jaké „čtvrté“ moci, coby moci *kontrolní*, když k tomu samozřejmě odkážeme zejména na kontrolní funkci *ombudsmanů* (viz výše). Další z klasických ústavních systémů přenesenou aplikací orgánů tzv. nezávislých jsou potom orgány typu *účetních dvorů* (v České republice jako Nejvyšší kontrolní úřad) a také ústavní zakotvení centrálních bank. V obou případech je smyslem ústavní nezávislost na moci výkonné, ústavní nastavení kontroly vlády, respektive nezávislost měnové a kurzovní funkce.¹⁸⁶

Zvláštní pozornost je však třeba věnovat tzv. nejvyšším radám soudnictví. Jakkoli se o orgánech tohoto (quasiústavního) typu dá pojednávat v souvislosti s instalací konceptu tzv. právního státu (viz výše), upřednostňujeme zařazení orgánů tohoto charakteru do pojednání o orgánech posilujících ústavní nezávislost, v tomto případě jako *apriorní* zásadu (a *maximu*). Kreativní rozmanitost instalace orgánů tohoto typu, včetně variability jejich složení, způsobu ustavování a především jejich funkcí ve vztahu k soudním systémům, je velmi inspirativní.¹⁸⁷ Absence orgánů tohoto typu v České republice je všeobecně známa, kdy je konzervována rozhodovací *superiorita* ministra spravedlnosti, což značně podněcuje jeho (jejich) *diskreční* subjektivismus především při jmenování soudů do vyšších funkcí v systému soudnictví.¹⁸⁸

9. Je vhodná doba na úvahy *de constitutione ferenda*?

Je možné nastavit jednu logickou premisu třeba takto: jestliže se svět a životní situace vyvíjí, není možné udržet ústavu v jejím textu z doby, kdy vznikla. Navíc, každá ústava má své „autory“, je osobitá i poplatná ledaskomu a i ledasčemu. Příklad, který se ale jako první naskytá, tedy život nejstarší a platné ústavy světa, Ústavy USA (včetně jejích dodatků) ukazuje, že textovou stabilitu ústavy je možné každopádně udržet a přitom spoléhat na to, že aktualizací přizpůsobování textu potřebám reality interpretačně a precedenčně vyřeší v soudních incidentech Nejvyšší soud USA. I Ústavní rada Francie vyřešila deficitní situaci

¹⁸⁶ V případě ústavní autonomie centrální banky jde zejména o realizaci garancí tzv. cenové stability, kdy se může dostat do kontroverze proměnnost hospodářské politiky vlády (ne jedné straně) a snahy centrální banky kurzovním způsobem garantovat jakousi stabilitu cen. Bližší vysvětlení těchto mechanismů se samozřejmě vymyká ústavněprávnímu „prostoru“.

¹⁸⁷ Autor takto odkazuje na svoji analytickou komparativní studii uveřejněnou v časopise TLQ 3(2022) „Supreme Judicial Councils as a guarantee of the Independence of judicial Power and their Role in the Appointment and Career Advancement of Judges“, a dedikovanou mezinárodnímu grantu Metropolitní univerzity v Praze, společně s Univerzitou ve Vilniusu, zabývajícímu se v letech 2020 až 2024 problematikou „Selection of Judges“, srov. in: www.ilas.cas.cz/tlq.

¹⁸⁸ Což je ještě umocněno podobnou „personální“ dominancí ministra spravedlnosti ve vztahu k systému organizace a činnosti státního zastupitelství v České republice.

fundamentálního textu Ústavy Francie z roku 1958, kdy ústavní text neobsahoval úpravu lidských práv a svobod, a to zcela originálním interpretačním způsobem – konstitucionalizací řady předchozích ústavních i *quasiústavních* dokumentů francouzské novodobé historie (včetně fenomenální Deklarace práv člověka a občana).¹⁸⁹ Zkušenost ústavnosti Spolkové republiky Německa ale ukazuje, že „prvorodý“ text ústavy lze udržet (a to politicky i textově), a spoléhat na seberestriktivní interpretační kreativitu Spolkového ústavního soudu (v Karlsruhe) a samozřejmě také na ustálený a kultivovaný respekt politické sféry vůči principu závazné *regulativity* ústavy vůči možným politickým (zejména povolebním) turbulencím v zemi.¹⁹⁰

10. Závěrem.

Z výše uvedeného, byť v základní nezbytné stručnosti, by mohlo vyplynout více komparativních závěrů. Postavíme-li však premisu (případně klíčovou hypotézu) článku na tom, co zní v nadpisu článku, a sice – potenciální *přínosnost* nových demokracií, je odpověď jednoznačná a pozitivní. Hodnocení více než třicetiletí instalace, rozvoje a fungování „nových“ ústavních demokracií předně svědčí o zásadní (celkové) pokoře těchto systémů vůči klasické ústavnosti. To se samozřejmě týká zásadní inspirativnosti modelů anglické, francouzské, americké (USA) a německé (po II. Světové válce) ústavnosti. Přitom koncepční variabilita těchto (nových demokratických) systémů zcela obohatila komparativní textový základ pro hodnocení právě těch zvláštností, které potenciálně ústavnost obohacují. Lze konstatovat také, že ústavy a právo ústavní se stalo v těchto zemích právním nástrojem funkčním a fungujícím, totiž s důrazem na ten fakt, že ústava je „základním zákonem“ (zde německá inspirace). Ústava v tom smyslu, ústavní principy, jakož i samotný text ústavních norem, jsou hlavním pramenem práva, který musí být realizován a zejména konkretizován „běžnými“ zákony. Ústavní normy a ústavní kautely se pak stávají základem jejich užití v konkrétních ústavně soudních kolizních situacích, a tudíž i předmětem interpretace ústavními soudy.¹⁹¹ K tomu je třeba ještě dodat ten fakt, že již jen „množstevní“ nárůst počtu ústavních

¹⁸⁹ K tomu pregnatně in: GIBA, M.: *Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzku*. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o., 2017.

¹⁹⁰ Autor článku vyslechl během svojí víceměsíční stáže v roce 1991 na Spolkovém ústavním soudu v Karlsruhe názor tehdejšího soudce prof. P. Kirchhofa (profesora z University v Heidelbergu, jemuž byl svěřen) v tom smyslu, že (tehdejší) německá zkušenost se stabilizací ústavního systému vyžaduje „vícegenerační“ život a vývoj země, což podle názoru (zde) autora znamená nejméně cca 40 let.

¹⁹¹ Před rokem 1990 tak orgány specializované ochrany ústavnosti působily v SRN, Itálii, Francii, Belgii, Rakousku, Španělsku, v meziválečné době též v Československu, v poválečné době také v Jugoslávii, přičemž byly funkčně spjaty zejména se složenou nebo autonomizovanou státností. Po roce 1990 pak je systémová instalace ústavních soudů spjata zejména s unitární státností a s novou předmětovou extenzí jejich pravomocí. Jejich počet se tak blíží ke dvěma desítkám, a to včetně řady samostatných států bývalého SSSR či bývalé

soudů v Evropě, jako orgánů specializované soudní kontroly ústavnosti znamená nejen komparativní ale i efektivní přínos tomuto modernímu ústavnímu fenoménu.¹⁹²

Předchozí desetiletí však také ukazuje, že jistá stranicko-politická nestabilita těchto systémů je schopna produkovat i účelové změny potenciálně schopné vyvolávat iniciativy ke změnám ústav, řekněme koncepčně neodůvodněným. Problémem je i možný subjektivismus jinak demokraticky obsazovaných funkcí, kdy vládnutí je postaveno spíše na úvahové svévolnosti než na odborném a zkušenostním charizmatu, případně i na myšlence jakési „pomsty“, řekněme i historicko-reminiscenčním konotacím.¹⁹³ „Budování“ ústavního státu však také dokládá, že respekt k této myšlence je velice ohrožován jak malou schopností k boji s koruptivitou společenského života, existujícím klientelismem a nepochybně také se soudními průtahy a tudíž i problémy s vymožitelností práva.¹⁹⁴

Použitá literatura:

- Banaszak, B. *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. 2. wydanie. Warszawa: Wolters Kluwer, Polska, 2007.
- Broestl, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015.
- Carrol, A. *Constitutional and Administrative Law*. London: 2005.
- Constantinesco, V., Pierré-Caps, S. *Drept consitutional*. Universul Juridic., Bucuresti, 2022.
- Dabek, D. *Prawo miejscowe*. Warszawa, WaltersKluwer, Polska, 2007.
- Drague, L. *Drept constitutional*. Universul Bucuresti, 2022.
- Drgonec, J. *Ústavné právo hmotné*, 1. vydanie. Bratislava: C.H.Beck, 2018.
- Grad, F., Kaučič, I., Zagorc, S. *Ustavno pravo*. Pravna fakulteta Univerza v Ljubljani, Ljubljana, 2018.
- Hamulák, O. *Právo Evropské unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010.
- Chadnollaud, D. *Droit constituionnel contemporain*, Tom 1, *Théorie generale les régimes*

Jugoslávie (ale také bývalého Československa), mimo Evropy pak výjimku tvoří Republika Chile.

¹⁹² K tomu blíže např. in: WITKOWSKI et al.: *Prawo konstytucyjne*. Toruń, 2015, s. 19 a ž 25. Také srov. v autorově přílohové studii „Právní stát a možné meze kreativní činnosti ústavního soudu“, in: *Ústavní právo srovnávací* tamtéž, s. 226 a násl.

¹⁹³ Patrně v Polsku zejména v roce 2021 v politické snaze strany PiS legislativně redukovat starobní důchody bývalým vrcholným státním činitelům polského společenského období (jak se v Polsku sarkasticky označuje) „za Komuny“.

¹⁹⁴ Značným problémem soudnictví v České republice (a zřejmě nejen) je neúměrná tzv. průtahovost soudních procesů, často trvajících i více než jedno desetiletí, systém se nevyhnul ani v poslední době několika korupčním skandálům.

étrangères. Paris: Dalloz, 2009.

Kampa, V.,M, Savčín, M.B. (eds.) Ústava i narodnyj suverenitet v Ukrajin: Problemy teorii i praktiki realizaciji. Kij, 2008.

Klíma, K. O právu ústavním. Praha: Wolters Kluwer, ČR, 2012.

Klíma, K. Ústavní právo srovnávací . Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer, ČR, 2020.

Mezzetti, L. Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale , Africa, America Latina, Asia. Torino: C. Giappichelli Editore, Torino, 2000.

Pavlíček, V. a kol. Transformace ústavních systémů střední a východní Evropy. Sborník statí a texty ústav. I. Část. 1998.

Savčín, M., B. et al. Konstytucyjna konfliktologia. Konstytucyjnyj mechanizm podolannja polityčnych kriz. Kij, 2008.

Segado, F.,F. The Spanish Constitution in the European constitutional context. Madrid: Dyjinson,S.L., 2003.

Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. I.vydání. Praha: C.H.Beck, 2007.

Spyropoulos, P.C., Fortsakis, T.P. Constitutional Law in Greece, Athens:Sakkoulas, 2009.

Suchánek, R., Jirásková, V. et al. Ústava České republiky v praxi. Praha: Leges, 2009.

Valea, D. Drept constitutional si institutii politice. Universul Juridic, Bucuresti, 2014.

Vergottini, G. de. Diritto costituzionale comparato. Quarta edizione. Padova, 1993.

Witkowski, Z., et al. Prawo konstytucyjne. Toruń, 2015.

Kontaktní údaje:

Prof. Doc. JUDr. Karel Klíma, CSc., Dr. Hab.

Metropolitní univerzita v Praze

karel.klima@mup.cz

Česká republika

Základný zákon Maďarska a hlavné trendy jeho zmien po roku 2011¹⁹⁵

prof. Dr. Ivan Halász

Abstrakt:

Publikácia sa zaoberá históriou novelizácie maďarského Základného zákona v poslednom desaťročí. V tomto období bol jeho text zmenený 11 krát. Jednotlivé novely postupne menili charakter a identitu dokumentu, hoci boli prijaté tou istou parlamentnou väčšinou, ktorá prijala aj prvú verziu Základného zákona v roku 2011. Osobitne dôležitou je hlavne štvrtá a siedma novela. Parlamentná väčšina sa postupne pokúsila odpútať nielen od komunistického obdobia (1949-1989), ale čoraz viac aj od judikatúry ústavného súdu z obdobia tzv. tretej republiky (1989-2010). Nastala aj intenzívna ideologizácia ústavného textu v konzervatívnom duchu a parlamentná väčšina ho s pomocou konštrukcie ústavnej identity zakorenenej v historickej ústave prispôsobila na svoje neskoršie súboje so supranacionálnymi orgánmi a inštitúciami. Jednotlivé novely reagovali aj na krízy posledných rokov. Viaceré zmeny sa dotýkali ústavného súdnictva, všeobecnej justície, médií a cirkví.

Abstract:

The publication deals with the history of the amendments of the Hungarian Fundamental Law in the last decade. During this period, its text has been amended 11 times. The various amendments have gradually changed the nature and identity of the document, although they were adopted by the same parliamentary majority that adopted the first version of the Fundamental Law in 2011. The fourth and seventh amendments are particularly important. The parliamentary majority has gradually tried to break away not only from the communist period (1949-1989), but also increasingly from the case law of the Constitutional Court from the period of the so-called Third Republic (1989-2010). There was also an intense ideologisation of the constitutional text in a conservative spirit, and the parliamentary majority, with the help of the construction of a constitutional identity rooted in the historical constitution, adapted it to its later battles with supranational bodies and institutions. The various amendments have also responded to the crises of recent years. Several changes affected the constitutional court, the general courts, the media and the churches.

¹⁹⁵ Publikácia sa zrodila v rámci projektu „Historická ústava včera a dnes“ NKFH No. 143008.

Kľúčové slová:

diskontinuita, novela, ústavná identita, Základný zákon

Keywords:

amendment, constitutional identity, discontinuity, Fundamental Law

Súčasný Základný zákon Maďarska bol prijatý na jar 2011. Prezident republiky Pál Schmitt ho podpísal a vyhlásil na Veľkú noc, čím chcel zvýrazniť symboliku ústavnej obrody a znovuzrodenia. Napriek tomu sa pojem „veľkonočná ústava“ vo vedeckej sfére ani v politickej publicistike neujal. Naopak, slovný zvrät „dokument žulovej pevnosti“ sa v publicistike používa častejšie, ale skôr len ironicky. Parlament s tou istou ideologickou a politickou väčšinou totiž doteraz za jedno desaťročie zmenil text Základného zákona už 11-krát, čo je skutočne nie je málo. Prirodzene treba zobrať do úvahy aj to, že posledné desaťročie bolo skutočne hektické (migračná kríza, pandémia, vojna na Ukrajine atď.) a Maďarsko, podobne ako ostatné štáty Európy muselo reagovať na tieto výzvy. Na druhej strane však mnohé z neskorších maďarských ústavných noviel nesúviseli s globálnymi problémami, ale skôr s vnútropolitickými a ideologickými potrebami vládnucej väčšiny.

Základný zákon z roku 2011 vyjadroval viac-menej len hodnoty a záujmy kvalifikovanej parlamentnej väčšiny strán Fidesz-Kresťansko-demokratická ľudová strana (skrátene Fidesz-KDNP), ktoré získali moc na jar 2010 a odvtedy suverénne ovládajú parlament. Doteraz totiž kvalifikovanou dvojtretinovou väčšinou vyhrala všetky parlamentné voľby po roku 2010 (2014, 2018, 2022).¹⁹⁶ Len v rokoch 2015-2018 nemali ústavodarnú väčšinu, lebo potom, ako sa vládny poslanec a minister Tibor Navracsics stal komisárom EK, museli vypísať v jeho vesprímskom (Veszprém) volebnom obvode predčasné voľby, ktoré vyhral kandidát spojenej opozície Zoltán Kész. Spojenectvo Fidesz-KDNP preto po tri roky nemalo kvalifikovanú väčšinu v parlamente, ktorú však znovu získalo v najbližších regulárnych voľbách v roku 2018.

Pôvodne sa ústavodarného procesu zúčastnili všetky parlamentné strany, avšak ľavicová, liberálna a zelená opozícia sa z tohto procesu pomerne skoro stiahla. O niečo neskôr

¹⁹⁶ V roku 2011 sa zmenili volebné pravidlá, takže všetky neskoršie voľby sa konali už podľa volebných zákonov prijatých novou väčšinou. Zmiešaný charakter volebného systému sa zásadne nezmenil, ale polílnili sa v ňom väčšinové prvky, prešlo sa na systém relatívnej väčšiny a volebné právo získali aj občania bez adresy v krajine. Zároveň boli vo voľbách zvýhodnení kandidáti národnostných menšín.

ich nasledovala aj radikálne pravicová opozičná strana Jobbik, ktorá presadzovala návrat k tzv. historickej ústave pred roku 1945. Vládna väčšina mala aj tak dostatok hlasov k „jednofarebnému“ ústavodarnému procesu. Spôsob prijímania novej ústavy a jej noviel sa však v roku 2011 nezmenil a podobne ako v rokoch 1989/1990 bolo k prijatiu novej ústavy a jej novelizáciám naďalej potrebná dvojtretinová väčšina všetkých poslancov parlamentu. Táto úprava dodnes umožňuje stranám Fidesz-KDNP ľahko meniť pôvodný text Základného zákona. Referendum v tomto procese nikdy nehralo úlohu. Po roku 2011 už ústavný text vyslovene deklaruje, že o otázkach spojených s ústavou nie je možné vypísať celoštátne referendum. Pôvodný ústavný text platný pred rokom 2012 totiž deklaroval len to, že referendum nemožno zmeniť ustanovenia ústavy o referende a ľudovej iniciatíve.

Pomerne časté novely ústavy charakterizovali obdobie pred voľbami v roku 2010, ktoré sa občas v publicistike nazýva aj tzv. treťou republikou.¹⁹⁷ V rokoch 1989 až 2010 parlament 25-krát novelizoval ústavu,¹⁹⁸ ktorej text bol prijatý na jeseň 1989.¹⁹⁹ Nová pravicová väčšina z roku 2010, ktorá si dala za cieľ vybudovať Systém národnej spolupráce (podľa maďarskej skratky NER), začala taktiež veľmi intenzívny proces ústavných zmien ešte pred prijatím nového Základného zákona. V mesiacoch medzi májom 2010 a aprílom 2011 bol ústavný text novelizovaný 12-krát.²⁰⁰ Hlavným štrukturálnym cieľom ústavných zmien bolo vtedy obmedziť moc ústavného súdu a zmeniť spôsob výberu nových ústavných sudcov. Novely sa taktiež týkali postavenia sudcov a štruktúry justície, ako aj rozpočtových otázok.²⁰¹

Jednostranný a jednofarebný ústavodarný proces, ktorý vždy vyhovoval len aktuálnej parlamentnej „dvojtretine“ so sebou priniesol aj snahy o jeho revíziu zo strany politickej opozície a tej časti spoločnosti, ktorá sa čoraz ťažšie vie stotožniť s ústavným textom. Pred parlamentnými voľbami v roku 2022 sa v opozičných kruhoch, ktoré po voľbách očakávali svoju „nekvalifikovanú väčšinu“, sa preto zrodila myšlienka zmeny ústavy bez dvojtretinovej podpory. Jej podporovatelia argumentovali jednak permanentným oslabovaním právneho štátu

¹⁹⁷ Za obdobie tzv. prvej republiky sa v Maďarsku považujú mesiace občiansko-demokratickej revolúcie a režimu na prelome rokov 1918/1919. Tzv. druhú republiku predstavujú povojnové koalíčné roky 1946 až 1948/1949.

¹⁹⁸ KUKORELLI I.: Az alkotmánymódosítások alkotmány – egységes szerkezetben. In KOCSIS, Miklós – ZELLER, Judit (Eds.): *A köztársasági alkotmány 20 éve*. PAMA, Pécs, 2009.

¹⁹⁹ Zákon číslo XX. z roku 1949 bol v októbri 1989 zmenený zákonom číslo XXXI. z roku 1989, ktorý v materiálnom zmysle znamenal vlastne novú demokratickú ústavu. Formálne však stále išlo o zákon, ktorý vytvoril prvú tzv. ľudovo-demokratickú ústavu prijatú na začiatku obdobia štátneho socializmu. Príčinou tejto komplikovanej konštrukcie bolo to, že ústavodarný parlament z roku 1989 ešte nemal novú demokratickú legitimitu, lebo k prvým skutočne slobodným voľbám došlo až na jar 1990.

²⁰⁰ DRINÓCZI T. – GÁRDOS-OROSZ F. – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Z.: Formal and Informal Constitutional Amendments in Hungary. In *MTA Law Working Papers* 2019/18. s. 11.

²⁰¹ O trendoch pozri BALÁZS, Z.: *A magyar alkotmányossági trend és a 2010-2011-es alkotmányozás*. https://politikatudomany.tk.hu/uploads/files/archived/3687_IV_01_BalazsZoltan_Magyar_alkotmanyossagi.pdf.

za posledné desaťročie, ako aj snahou súčasnej moci o „výlučné vykonávanie moci“, voči čomu ústavný text i v súčasnosti oprávňuje občanov aktívne vystúpiť.²⁰² Tejto diskusie sa však nezúčastnila väčšina ústavných právnikov dokonca ani z kruhov blízkych opozícii. Bývalý predseda a poslanec zeleného hnutia *Politika môže byť iná* (LMP) András Schiffer, ktorý v roku 2011 kritizoval text a spôsob prijatia Základného zákona, taktiež vo svojom článku upozornil na úskalia „obnovy právneho štátu voči formálnym princípom právneho štátu.“²⁰³ Prax nakoniec neumožnila overiť túto otázku, lebo vo voľbách znovu zvíťazilo spojenectvo Fidesz-KDNP.

Proces novelizácie nového Základného zákona z apríla 2011 sa začal veľmi skoro a to už koncom toho istého roka. Vtedy boli prijaté a vyhlásené prechodné ustanovenia k Základnému zákonu, ktoré však obsahovo boli ďaleko za pojmom prechodné ustanovenia, čo nakoniec konštatoval aj ústavný súd, ktorý značnú časť z nich prehlásil za protiústavnú. Išlo o tie časti, ktoré nemali vyslovene prechodný a technický charakter. Maďarský ústavný súd sa predtým inak správal veľmi zdržanlivo a vždy sa usiloval neposudzovať novely ústavného textu prijaté ústavnou väčšinou.²⁰⁴

Prechodné ustanovenia sa venovali prevažne otázkam minulosti, resp. odpútaniu sa od dedičstva obdobia vlády komunistickej štátostrany. Text konkrétne vymenoval previnenie spomínanej štátostrany, umožnil dodatočné zníženie dôchodkov pre jej predstaviteľov a zaoberal sa aj otázkou premlčania zločinov z obdobia pred rokom 1989. Text deklaroval, že systém založený na vláde práva, ktorý vzišiel zo slobodných volieb v roku 1990, a predchádzajúci režim sú neharmonizovateľné, a nový systém nemožno budovať na hriechoch starého režimu. Prechodné ustanovenia sa skoro už tradične veľa venovali otázkam justície. S odvolaním sa na fakt účinnosti nového Základného zákona zbavili mandátov hodnostárov Najvyššieho súdu a sudcovskej samosprávy, ktorí boli zvolení ešte pred voľbami a ich mandát ešte nevypršal. Išlo tu vlastne o pokus prerušiť kontinuitu nielen s obdobím štátostrany, ale v jednotlivých praktických prípadoch aj s obdobím demokratickej tranzície a systému spred roku 2010. Taktiež tu bola reč o rozpočtových, dlhových, terminologických a samosprávnych

²⁰² O týchto návrhoch a nápadoch možno čítať aj na <https://verfassungsblog.de/how-to-set-aside-hungarian-cardinal-laws/>, ako aj <https://verfassungsblog.de/restoring-constitutionalism/>

²⁰³ SCHIFFER A.: *Jogállamot a jogállam ellenében?* 31. 08. 2021. <https://orszagut.com/kozelet/jogallamot-a-jogallam-elleneben-1774>.

²⁰⁴ O tejto problematike pozri CHRONOWSKI N.–DRINÓCZI T. – ZELLER J.: *Túl az alkotmányon Az alkotmányvédelem elméleti és európai kontextusa, továbbá magyar gyakorlata 2010-ben, avagy felülvizsgálható-e az alkotmánymódosító törvény az Alkotmánybíróság által. Közjogi Szemle 2010/4. s. 99–122.*

majetkových otázkach.²⁰⁵ Obsahový záber prechodných ustanovení bol teda veľmi široký a ústavodarca akoby tu chcel doplniť všetko, na čo na jar takpovediac „zabudol“ alebo čo ho odvtedy iniciatívne „napadlo“.

Konanie pred ústavným súdom začalo z iniciatívy ombudsmana pre základné práva a súd prijal svoje rozhodnutie koncom roku 2012. Vychádzal z toho, že ústavodarca umiestnil medzi prechodnými ustanoveniami aj také obsahové záležitosti, ktoré nemali prechodný charakter a takto prekročil svoje poverenie. Snem ako ústavodarcu totiž aj počas ústavodarného procesu zaväzujú legislatívne a formálne predpisy. Predpisy, ktoré boli prijaté s porušením týchto ustanovení, nemôžu byť platné a preto ich z formálnych, procesných príčin súd zrušil.²⁰⁶

Týmto rozhodnutím začal, resp. pokračoval proces ústavného dialógu medzi postupne kompetenčne okliešťovaným ústavným súdom a ústavodarcom stelesneným parlamentnou kvalifikovanou väčšinou. Tento proces trval viac-menej do konca personálnej obmeny ústavných sudcov, ktorá prebehla v rokoch 2010 až 2016. Väčšina tzv. starých alebo pôvodných sudcov, ktorí boli zvolení pred rokom 2010, vystupovala v tomto dialógu podobným spôsobom, nezávisle od toho, či boli predtým zvolení na návrh pravicových alebo ľavicových, resp. liberálnych strán. S novými trendmi sa viac stotožnili sudcovia zvolení už novou väčšinou.²⁰⁷

Inak dialóg o ústavnom texte a jeho zmenách neprebíhal len po línii parlament a ústavný súd, ale aj medzi maďarským parlamentom a orgánmi Rady Európy (hlavne tzv. Benátska komisia) a EU (Európsky parlament). V súčasnosti napätie existuje hlavne medzi národným a európskym parlamentom. V tomto procese občas došlo aj k ústupkom. Osobitne sa to prejavilo počas diskusií o kontroverznej štvrtej novele Základného zákona, ktorá v mnohých smeroch modifikovala jeho dovtedajšiu identitu. Tento proces sa odvtedy len prehĺbuje.

Prvá oficiálna novela Základného zákona sa zrodila 18. júna 2012 a parlament tu vlastne napravil svoju „procesnú chybu“ a prechodné ustanovenia z 31. decembra 2011 prehlásil za súčasť ústavného textu. Zároveň sa krátko venoval aj postaveniu bývalého prezidenta republiky, čo súviselo s tým, že prvý prezident zvolený novou väčšinou sa musel pre svoj plagiátorský škandál vzdať funkcie. Druhá novela z 8. novembra 2012 zaviedla predbežnú a

²⁰⁵ <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1101231.ATV>.

²⁰⁶ <https://www.alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/az-alkotmanybirosag-kozlemeny-az-alaptorveny-atmeneti-rendelkezesenek-vizsgalatarol>.

²⁰⁷ O procese oslabovania ústavného súdu pozri GÁRDOS-OROSZ F.: Challenges to Constitutional Adjudication in Hungary after 2010. In BELOV M. (ed.): *The Role of Courts in Contemporary Legal Orders*. Eleven Publishing, The Hague, 2019, s. 321.

dobrovoľnú registráciu pre všetkých voličov, nezávisle od toho, kde mali adresu a či už predtým boli zapísaní vo voličských zoznamoch. Tento kontroverzný krok narazil na ústavný súd a pravdepodobne o ňom nepanoval ani úplný konsenzus v rámci vládnych strán. Potom, ako ho ústavný súd v januári 2013 označil za protiústavný, sa parlamentná väčšina už viac nepokúšala o zavedenie predbežnej voličskej registrácie. Tretia novela sa taktiež ešte venovala parciálnej otázke – a to možnosti kupovať pôdu a lesy v krajine. Novela v decembri 2012 prehlásila úrodnú pôdu, lesy a zásoby vody za spoločné národné dedičstvo a v organickom zákone umožnila obmedziť spôsob jeho predaja a využívania.

Doteraz najväčšie zmeny a zároveň aj spory so sebou priniesla štvrtá novela Základného zákona z 25. marca 2013.²⁰⁸ Táto novela mala mimoriadne široký záber a venovala sa množstvu ideologických, propagandistických a štrukturálnych otázok. Z pohľadu ústavného práva asi najdôležitejšiu zmenu predstavoval pokus o prerušenie kontinuity medzi judikatúrou ústavného súdu pred a po roku 2011. Medzi prechodnými ustanoveniami totiž ústavodarca deklaroval, že rozhodnutia ústavného súdu prijaté pred prijatím Základného zákona strácajú svoju účinnosť, tento fakt sa však netýkal ich právnych účinnkov. Novela ďalej deklarovala, že ústavný súd môže preskúmať ústavnosť nového Základného zákona a jeho noviel len z pohľadu dodržania procedurálnych predpisov. Veľkú pozornosť tu znovu dostala justícia a hlavne postavenie Celostátneho súdneho úradu zodpovedného za výber a riadenie sudcov. Jeho predsedkyňa dostala mimoriadne sporné a neskôr aj na medzinárodnej úrovni kritizované oprávnenie odoberať jednotlivé kauzy príslušnému súdu a „v záujme lepšieho rozdelenia práce“ ich prekladať iným – pôvodne nepríslušným, ale kompetenčne primeraným – súdom.

Novela Základného zákona znovu veľa pozornosti venovala kritike komunistického režimu a zaoberala sa okrem iného otázkou dôchodkov jeho čelných predstaviteľov, ako aj problematikou premlčania jeho zločinov. Väčšina nových ustanovení bola však nasmerovaná do budúcnosti. Umožnila kriminalizovať bezdomovecstvo, resp. pobyt vo verejných priestoroch. Skomplikovala a sťažila proces uznávania nových cirkví, umožnila prijať zákon, ktorý mohol podmieniť bezplatné vysokoškolské štúdium neskoršou prácou v Maďarsku, zakázala predvolebnú kampaň v súkromných médiách, manželstvo definovala ako vzťah muža a ženy, deklarovala, že sloboda prejavu nemôže poškodiť dôstojnosť maďarského národa a národnostno-etnických alebo náboženských komunít. Veľa pozornosti venovala

²⁰⁸ <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300325.ATV>.

terminologickým úpravám a vytvorila taktiež špeciálnu parlamentnú stráž podriadenú len predsedovi Snemu.

V roku 2013 teda v podstate došlo k veľkej novele pomerne čerstvého Základného zákona. Tento krok vyvolal veľkú, prevažne negatívnu odozvu v krajine aj za jej hranicami. Intenzívne sa ňou zaoberali orgány EU a RE. S novou situáciou ohľadne svojej predchádzajúcej judikatúry sa musel vysporiadať aj ústavný súd. Súd sa otázke záväznosti svojich rozhodnutí prijatých ešte pred nadobudnutím účinnosti Základného zákona venoval už v rozhodnutí 22/2012. (V. 11.) AB, v ktorom konštatoval, že pokiaľ aj nových kauzách môže využívať argumenty spred roku 2011, pokiaľ je to možné na základe konkrétnych ustanovení Základného zákona, ktoré sú totožné alebo obsahovo podobné s ustanoveniami predchádzajúcej ústavy. Situácia sa v roku 2013 zmenila, lebo ústavodarca vyslovene deklaroval neplatnosť staršej judikatúry. Ústavný súd vo svojom rozhodnutí 13/2013. (VI.17.) viac-menej potvrdil svoje predchádzajúce stanovisko s tým, že aj v prípade obsahovej zhody medzi novými ustanoveniami Základného zákona a predchádzajúcej ústavy musí podrobne zdôvodniť, prečo použil svoje predchádzajúce argumenty. Prirodzene, mohol sa od nich aj odkloniť. Inak musí v každom prípade skúmať obsahovú zhodu staršej a novej ústavnej úpravy, ako aj ich celkovú kontextuálnu zhodu. Do úvahy musí zobrať aj interpretačné pravidlá Základného zákona a okolnosti konkrétnej kauzy. Využitelnosť svojich starších argumentov musí ústavný súd v budúcnosti preskúmať osobitne v každom jednom prípade.²⁰⁹

Piata novela Základného zákona zo septembra 2013 nakoniec pod vplyvom zahraničnej a domácej kritiky niektoré ustanovenia štvrtej novely stiahla, resp. zrušila. Išlo o jeden z mála prípadov, keď ústavodarca ustúpil. Zároveň išlo o novelu, ktorú formálne navrhla liberálno-lavicová opozícia a za ktorú zahlasovala aj pravicová ústavodarná väčšina. Piata novela teda zmenila pravidlá uznávania nových cirkví a náboženských spoločenstiev a hlavne zrušila vyššie už spomínané oprávnenie predsedníčky Celoštátneho súdneho úradu prekladať konkrétne kauzy od príslušných súdov. Taktiež sa znovu umožnila predvolebná kampaň v neštátnych, resp. neverejných médiách, avšak bez finančnej úhrady a za rovnakých podmienok. Novela sa venovala aj rozpočtovým otázkam a upravila postavenie Maďarskej národnej banky a jej predsedu.

²⁰⁹ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A13H0013.AB&txtreferer=A1100162.TV> Podrobnejšie pozri TÉGLÁSI A. Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In GÁRDOS-OROSZ F. – SZENTE Z. (Eds.): *Alkotmányozás, alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest : NKE, 2014. 319-320.

Týmto krokom sa skončila prvá fáza novelizácie Základného zákona. V roku 2014 sa totiž konali nové parlamentné voľby, v ktorých síce dovtedajšia vládna sila znovu získala dvojtretinovú väčšinu, ktorú však čoskoro stratila v už spomínaných vesprímskych predčasných doplňujúcich voľbách v roku 2015. Tento fakt pravici na niekoľko rokov spôsobil ťažkosti pri ústavodarnom formovaní Základného zákona. Silnejúca strana Jobbik sa stala taktiež kritickejšou smerom k vláde. Naopak, vládna väčšina začala intenzívne využívať strach obyvateľstva z migrácie, ktorý vyvolala hlavne migračná kríza z roku 2015. Táto otázka sa jednak postupne stala novou nosnou mobilizačnou témou vo vládnej propagande, a jednak spôsobila nové spory medzi Maďarskom a európskymi inštitúciami. V tomto volebnom období bola preto nakoniec prijatá len jedna novela. Šiesta novela Základného zákona zo 14. júna 2016 bola obsahovo pomerne jednoduchá a do ústavného poriadku včlenila nový špeciálny stav pod názvom „stav ohrozenia terorom.“²¹⁰ Vládna väčšina sa pokúsila prijať aj siedmu novelu, ktorá chcela definovať ďalšie protimigračné a suverenistické opatrenia, ale nakoľko si strana Jobbik stanovila podmienky, ktoré vláda nechcela splniť, k tejto novele pred voľbami v roku 2018 už nedošlo. Situácia sa zmenila až po voľbách, v ktorých Fidesz-KDNP znovu získali dvojtretinovú väčšinu potrebnú k zmene ústavného textu.

Siedma novela bola teda prijatá niekoľko týždňov po ukončení volieb a vyhlásení ich výsledkov. Znovu išlo o pomerne komplexnú novelu, ktorej text bola viac-menej pripravený už v predchádzajúcom volebnom období. Preambula bola doplnená o vetu, že obrana identity s koreňmi v historickej ústave je základnou povinnosťou štátu. Normatívny text Základného zákona v článku R) bol doplnený o 4. odsek, v zmysle ktorého všetky štátne orgány musia ochraňovať ústavnú identitu Maďarska a jeho kresťanskú kultúru. Ustanovenia o vzťahu k EU a jej právu boli taktiež zmenené, resp. doplnené. Podľa nového textu spoločný výkon kompetencií s ostatnými členskými štátmi prostredníctvom orgánov EU musí byť v súlade so základnými právami a slobodami vyjadrenými v Základnom zákone, a zároveň nemôže obmedziť nescudziteľné právo Maďarska disponovať nad svojou územnou jednotou, obyvateľstvom, formou štátu a štátnym zriadením.

Novela v súvislosti s migračnou krízou a protimigračnou politikou vlády zmenila aj článok o azyle a azylovom práve. Deklarovala zákaz usídliť na území krajiny cudziu populáciu a zároveň prehlásila, že osoba, ktorá do Maďarska prišla z bezpečnej tretej krajiny, kde nebola

²¹⁰ DRINÓCZI T. – CSINK L. – SABJANICS I.: Hungarian Constitutional Law and Interpretations of Security. In BIEN-KACALA A. et al. (Eds.): *Security in V4 Constitutions and Political Practices*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń, 2016, s. 177–199.

bezprostredne vystavená prenasledovaniu, ani ním nebola ohrozená, nemôže v Maďarsku dostať azyl. Polícia dostala za ústavnú úlohu okrem iného bojovať proti nelegálnej migrácii.

V ďalších častiach sa ústavodarca venoval ochrane domova a súkromia aj pred určitými prejavmi slobody prejavu. V podstate tu išlo o ochranu súkromia štátnych hodnostárov pred demonštráciami, ktoré sa predtým rozmohli. Novela jednoznačne zakázala pobyt na verejných priestranstvách, teda vlastne na ulici. Veľa sa znovu venovala otázkam spojeným s justíciou. Okrem iného konkretizovala postavenie Kúrie, ako najvyššieho súdu a otvorila dvere pre vznik vrcholového orgánu správneho súdnictva. Súdom novela predpísala, že právne predpisy majú interpretovať predovšetkým v súlade s cieľom právnych noriem, ako aj so Základným zákonom. Pri stanovení cieľa právnych noriem majú zohľadniť preambulu danej normy, ako aj jej dôvodovú správu. Pri interpretácii právnych noriem a ustanovení Základného zákona zase treba vychádzať z toho, že slúžia morálnym a hospodárnym cieľom, ktoré zodpovedajú triezvemu rozumu a verejnému blahu.²¹¹

Nasledujúca ôsma novela Základného zákona z decembra 2019 znovu patrila medzi tzv. reagujúce novely, lebo pod tlakom zo zahraničia nakoniec zrušila ustanovenia predchádzajúcej novely, ktoré chceli vytvoriť Najvyšší správny súd. Iniciatívu tu – pravdepodobne po dohode s vládou väčšinou – prejavila opozícia, ktorej poslanci celú novelu navrhli a všetci ostatní prítomní poslanci ju schválili.²¹² Skoro presne o rok neskôr parlament prijal deviatu novelu Základného zákona, za ktorú zase zahlasovali len poslanci vládnej koalície. Táto novela zadefinovala pojem verejných peňazí a opakovane sa vrátili k otázke špeciálnych krízových stavov. V jej zmysle treba za verejné peniaze považovať príjmy, výdavky a pohľadávky štátu. Počet špeciálnych právnych stavov novela znížila z vtedajších šiestich na tri (a to na vojnový stav, stav núdze a stav ohrozenie). Tejto otázke sa inak venovala pomerne podrobne a nanovo upravila aj postavenie armády a ozbrojených zložiek v týchto situáciách. Tieto ustanovenia však majú nadobudnúť účinnosť až v lete 2023. Novela sa čiastočne venovala aj verejným nadáciám, ktoré mali prevziať kontrolu nad vysokými školami a ich majetkom. Znovu obsahovala ustanovenie, v prípade ktorých sa dali očakávať veľké vnútorné aj cezhraničné ideologické spory. Trochu triviálne totiž deklarovala, že otec je muž, matka žena a zároveň je potrebné chrániť práva dieťa na rodovú identitu, akú získalo svojim narodením. Okrem toho ústavodarca tu prehlásil, že štát bude garantovať výchovu v duchu hodnôt, ktoré sú vyjadrené

²¹¹ <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1800628.ATV>.

²¹² https://hvg.hu/itthon/20191210_Nyolcadik_alkalommal_modositottak_az_Alaptorvenyt_de_most_az_ellen-zek_kerte.

„v ústavnej identite našej vlasti a v kresťanskej kultúre.“²¹³ Novela sa nakoniec stručne venovala aj hierarchii právnych noriem. Išlo teda znovu o pomerne rozsiahlo novelu.

Posledné dve novely Základného zákona boli prijaté po parlamentných voľbách na jar 2022. Desiata – pomerne malá – novela reagovala na ozbrojený konflikt v priamom susedstve Maďarska, t. j. na Ukrajine. V súvislosti s týmto doplnila ustanovenia o špeciálnych stavoch a ako jednu z ich príčin spomenula „ozbrojený konflikt, vojnový stav a humanitárnu katastrofu v susednej krajine.“ Tieto ustanovenia umiestnila v časti o stave ohrozenia.²¹⁴

Začiatkom leta 2022 sa ústavodarca ešte raz vrátil k textu Základného zákona a v jedenástej novele jednal upraviť terminológiu súvisiacu so stredným samosprávnym a riadiacim článkom, a venoval sa aj otázke termínu volieb. Regionálny stupeň samosprávy sa bude v budúcnosti primerane terminológii pred druhej svetovej vojny namiesto župy nazývať hradnou župou a predstaviteľ vlády v regiónoch zase hlavným županom. Tu ide viac-menej o prejav archaizujúcich a historizujúcich tendencií, ktoré sú tradične typické pre maďarskú politickú pravicu. Politicky relatívne citlivou otázkou, ktorá má pravdepodobne mobilizovať vládnych voličov v samosprávnych voľbách, je spojenie termínu samosprávnych (t. j. v maďarských pomeroch komunálnych a regionálnych, resp. národnostne menšinových volieb) s voľbami do Európskeho parlamentu. Preto, aby to časovo vyšlo, bol predĺžený mandát miestnych poslancov do 1. októbra 2024. Inak tu nejde len o jednorázové spojenie volieb, ale o trvalé spojenie termínu týchto dvoch typov volieb. Týmto spôsobom sa pravdepodobne viac zideologizujú samosprávne voľby, čo za súčasného stavu môže pomôcť pravicovej väčšine.²¹⁵

V uplynulom desaťročí sa zrodilo aj niekoľko návrhov zmien Základného zákona z diele opozičných strán alebo aspoň zo strany ich poslancov. Väčšinou išlo o symbolické gestá a návrhy, ktoré nemali veľkú šancu na to, aby prešli. Osobitne to platí pre nápady liberálnej a ľavicovej opozície. Ideové zameranie a ústavné myslenie vládnej väčšiny a radikálnej pravice reprezentovanej stranou Jobbik si bolo navzájom bližšie, osobitne ohľadne otázok dotýkajúcich sa minulosti, právnej continuity, migrácie a ústavnej identity. Avšak praveľmi radikálne a populistické nápady Jobbiku tiež väčšinou neprešli. Takouto iniciatívou bolo napríklad zverejnenie osobných údajov predprevratových pracovníkov bývalých bezpečnostných

²¹³ https://hvg.hu/itthon/20191210_Nyolcadik_alkalommal_modositottak_az_Alaptorvenyt_de_most_az_ellen-zek_kerte.

²¹⁴ <https://www.parlament.hu/irom42/00025/00025.pdf>.

²¹⁵ file:///C:/Users/ihalasz/Downloads/MK_22_123.pdf.

služieb.²¹⁶ Tu nie je priestor spomenúť všetky iniciatívy, veď len v rokoch 2010 až 2018 ich bolo 82. Niektoré návrhy obsahovali už notoricky známe témy, ako napríklad priama voľba prezidenta, zavedenie dvojkomorového parlamentu, referendum, poslanecká imunita a podobne. Socialisti sa občas pokúsili iniciatívne vystúpiť so sociálnymi otázkami, zelení zase s ekologickými problémami. Jobbik navrhoval, aby súdu rozhodovali v mene Svätej koruny alebo aby boli zverejnené osobné údaje ľudí odsúdených za sexuálne delikty. Zelení navrhovali prístup k inštitútu európskej prokuratúry. Liberálni poslanci občas vystupovali s podobnými témami a oponovali aj rozličné definície rodinných pojmov v ústave. Tieto návrhy však celkovo neboli relevantné z pohľadu ústavodarného procesu.

Základnou tendenciou zmien pomerne čerstvého Základného zákona z roku 2011 je jednoznačné prerušenie kontinuity s obdobím pred rokom 1989 a čiastočne aj odklon od tradícií tzv. tretej republiky (1989-2010). Stabilným prvkom je aj postupné oslabovanie pozície ústavného súdu a zmeny v justícii. Naďalej pokračuje trend určitej terminologickej archaizácie textu Základného zákona, ktorý vyjadruje preferencie pravicovej časti maďarskej spoločnosti. Tie jej segmenty, ktoré sa nestotožňujú s týmto (pravicovo-konzervatívnym) smerovaním, sa zatiaľ v ústavnom texte napriek predchádzajúcim očakávaniam nedočkali výrazných zmien. Vládna väčšina zatiaľ neurobila nijaké symbolické gesto smerom k tejto časti spoločnosti. Ideologická jednostrannosť a jednofarebnosť Základného zákona sa teda v poslednom desaťročí len posilnila. To prirodzene sťažuje jeho akceptáciu celou spoločnosťou a občas spôsobuje aj zrod vcelku radikálnych nápadov, ako danú situáciu zmeniť.

Osobitne po roku 2015 sa začal prejavovať trend vytvárania tzv. záchytných bodov v ústave, ktoré majú neutralizovať vplyv členstva v európskych integračných zoskupeniach. Pôvodný text Základného zákona sa týmto smerom ešte takto jasne nevymedzoval. Hlavným spomínaným tzv. záchytným bodom sa stal pojem ústavnej identity, ktorý inak nie je maďarským špecifikom. Miestnou zvláštnosťou je skôr jeho prepojenie s koncepciou tzv. historickej ústavy a jej výdobytkov. Do ústavného textu bolo okrem toho v posledných rokoch zakomponovaných niekoľko takých ustanovení, kde sa dal predpokladať vyšší stupeň konfrontácie s dominantnými európskymi tendenciami (migračné otázky, problematika definície manželstva a rodiny atď).

²¹⁶ Parlamentná tlač T9726. Celkovo o prvom volebnom cykle <https://www.parlament.hu/documents/10181/56582/Ada-tok+az+Orsz%C3%A1lgy%C5%B1%C3%A9s+tev%C3%A9kenys%C3%A9g%C3%A9r%C5%91+1014/972b23b5-e7c5-482d-a082-8cb0565ed808>.

Do kategórie zmien, ktoré majú zmeniť imidž medzinárodných, supranacionálnych a iných súdnych orgánov v očiach doteraz viac-menej proeurópsky zameranej väčšinovej verejnosti patria aj niektoré ustanovenia štvrtej novely Základného zákona. Tá napríklad predpísala, že dovedy, pokiaľ je štátny dlh väčší než hrubý národný produkt a pôvodne naplánovaný štátny rozpočet neobsahuje potrebné položky alebo sumy, tak štát môže v prípade takého rozhodnutia ústavného súdu, európskeho súdneho dvora alebo iného súdu, resp. orgánu, z ktorého vyplývajú pre maďarský štát platobné povinnosti, rozhodnúť o osobitných príspevkoch na ich zaplatenie. Prirodzene tieto obsahovo aj terminologicky konkretizované príspevky, resp. špeciálne dane musia nakoniec zaplatiť vždy občania.²¹⁷

Dynamiku a celkový vnútorný obsah ústavných zmien po roku 2012 je možné rozdeliť do dvoch skupín, ktoré vlastne predstavujú dve charakteristické vlny novelizačného procesu. V prvom období, ktoré viac-menej trvalo do roku 2015, išlo okrem už spomínaného ústavnoprávneho odpútávania sa od minulosti predovšetkým o takzvané doťahovanie štrukturálnych podrobností Základného zákona, na ktoré sa v roku 2011 takpovediac zabudlo. Niektoré nápady sa prirodzene mohli zrodiť aj neskôr. Hoci už vtedy prebiehal intenzívny dialóg medzi národnou a medzinárodnou úrovňou, druhé obdobie ústavodarných zmien po roku 2015 bolo z tohto pohľadu ešte viac konfrontačné. V tomto období sa v procese neustálej konfrontácie s európskymi inštitúciami začala výrazne meniť aj identita novoprijatého ústavného textu. Ešte viac sa do popredia dostala otázka tzv. historickej ústavy a kresťanskej kultúry, ako hlavných pilierov novej ústavnej identity.²¹⁸ Tento trend sa prejavil aj zvýšenou frekvenciou vyložene ideologických otázok v ústavnom texte. Zároveň sa tam dostáva aj čoraz viac takých konkrétnych ustanovení, ktoré reagujú na výzvy danej doby (špecifické stavy), ako aj na špecifické potreby ústavodarnej a zároveň vládnej väčšiny (napr. pojem verejných peňazí alebo verejné nadácie pre postupné prevzatie vysokého školstva a podobne). Zároveň sa v tomto období veľmi poslinila aj tzv. krízová dimenzia Základného zákona. Nakoľko v blízkej budúcnosti sa asi intenzita globálnych kríz nebude znižovať a pravdepodobne sa asi tak skoro nezmenia ani pomery v maďarskom parlamente, resp. mentalita a prístup ústavodarnej väčšiny, možno očakávať nové zmeny v ústavnom texte. Jeho postupná konsolidácia v budúcnosti je preto napriek vstupu do druhého desaťročia existencia stále ešte otvorená otázka.

²¹⁷ I v tomto prípade išlo o nápad, ktorý bol potom zmenený piatou novelou Základného zákona.

²¹⁸ Celkove o procese hľadania pojmu ústavná identita súčasťou väčšinou pozri. Bárd P. – Chronowski N. – Fleck Z.: *Inventing constitutional identity in Hungary*. *MTA Law Working Papers* 2022/6, , s. 1-31.

Kontaktné údaje

Prof. Ivan Halász DSc.

halasz.ivan@uni-nke.hu

Univerzita pre verejnú službu

Fakulta štátovedy a medzinárodných vzťahov

H-1083 Budapest, Üllői út 82.

Maďarsko

**Ústavodarné aktivity a ich vplyv na autoritu Ústavy Slovenskej republiky.
Kritická reflexia.²¹⁹**

**Constitutional activities and their impact on the authority of the
Constitution of the Slovak Republic.
Critical reflection.**

prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

Abstrakt:

Autor v príspevku rámcovo analyzuje faktory ovplyvňujúce autoritu Ústavy Slovenskej republiky s osobitným zreteľom na ústavodarné aktivity v období rokov 1992 – 2022 a ich dopady na postoj verejnosti k základnému zákonu. Analýza vyúsťuje do záveru, v zmysle ktorého práve spôsob realizácie ústavodarných aktivít kľúčových aktérov ústavodarného procesu, zvlášť parlamentných politických strán, sa popri deficite politickej a právnej kultúry politických elit, rozhodujúcim spôsobom podpisujú pod nedostatok úcty a rešpektu obyvateľstva k Ústave Slovenskej republiky, ktorý sa premieta do jej nízkej spoločenskej autority a sťažujú aj plnenie jej kľúčových spoločenských funkcií.

Abstract:

In the contribution, the author broadly analyzes the factors affecting the authority of the Constitution of the Slovak Republic with special attention to constitutional activities in the period 1992-2022 and their impact on the public's attitude to the Basic Law. The analysis leads to the conclusion that the way in which the constitution-making activities of the key actors of the constitution-making process, especially the parliamentary political parties, in addition to the deficit of the political and legal culture of the political elites are carried out, decisively underlie the population's lack of respect for the Constitution of the Slovak Republic, which is projected to its low social authority and make it difficult to fulfill its key social functions.

Kľúčové slová:

²¹⁹ Príspevok vznikol v rámci riešenia grantového projektu VEGA č.1/39/20 Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky (právno-politologická analýza – hodnotenie – perspektívy).

autorita, Ústava Slovenskej republiky, ústavodarne aktivity, politické strany, ústavodarný proces

Keywords:

authority, Constitution of the Slovak Republic, constitutional activities, political parties, constitutional process

Úvodné poznámky

Vo všeobecnosti nemožno spochybňovať, že ústavná teória sa primárne venuje analýze a hodnoteniu kvality ústavného textu, formulovaniu námetov na jeho skvalitnenie, ako aj analýze problémov súvisiacich s interpretáciou a aplikáciou ústavy a jej jednotlivých ustanovení. Aj keď táto téza vyznieva vo svojej podstate prirodzené, keďže zodpovedá obsahovej náplni konštitucionalistiky, v ústavnej vede nemožno opomínať ani mimoprávne aspekty tvorby a uplatňovania ústavných noriem. Aj na základe poznatkov a skúseností nadobudnutých počas mojej profesionálnej kariéry si dovoľím konštatovať, že mimoprávne faktory (zvlášť politické) ovplyvňujú obsah ústavy oveľa viac ako fundované právne názory formulované predstaviteľmi ústavnej teórie, či špičkovými legislatívcami. Mimoprávne faktory zásadným spôsobom ovplyvňujú aj uplatňovanie ústavných noriem a tiež napĺňanie kľúčových funkcií základného zákona. K mimoriadne významným predpokladom efektívneho pôsobenia ústavy v štáte a spoločnosti nepochybne patrí aj to, či je väčšinou spoločnosti vnímaná ako skutočný základný zákon, ako súbor základných pravidiel, ktoré hodnotovo i materiálne (obsahovo) korešpondujú predstavám podstatnej časti občianskej spoločnosti a zakladajú úctu a rešpekt občanov k ústave. Inými slovami ide o to, či ústava disponuje prirodzenou autoritou u významnej časti občanov, ako aj kľúčových zložkách občianskej spoločnosti, politické elity nevynímajúc.

V načrtnutých súvislostiach sa žiada aspoň rámcovo vymedziť kľúčové faktory ovplyvňujúce vnímanie ústavy občianskou spoločnosťou, ktoré sú spôsobilé posilniť v pozitívnom zmysle slova spoločenskú autoritu ústavy. Bez ambície na taxatívny výpočet týchto faktorov, treba k nim podľa môjho názoru zaradiť najmä:

1) vzťah občanov k ústavnej histórii domovského štátu, v širšom kontexte ich vzťah ku konštituovaniu štátnosti a jej ďalšiemu vývoju,

2) (reálne) možnosti občanov vplývať na proces prípravy a schvaľovania základného zákona štátu, ako aj jeho zmien a doplnkov,

3) kvalitu a hodnotovú legitimitu ústavy fixovanú v povedomí občianskej spoločnosti,

4) spoločensko-politické súvislosti prípravy a schvaľovania ústavy, vrátane poznatkov, skúseností a hodnotiacich úsudkov občanov o ústavodarných aktivitách smerujúcich k jej schváleniu a následným zmenám a doplnkom,

5) úroveň politickej a právnej kultúry občianskej verejnosti, osobitne politických elít.

Cieľom môjho príspevku je zhodnotiť aspoň rámcovo pôsobenie uvedených faktorov na autoritu Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“ alebo „slovenská ústava“) s osobitným dôrazom na zhodnotenie vplyvu ústavodarných aktivít, ktoré sprevádzali tri dekády existencie samostatnej slovenskej štátnosti na spoločenské vnímanie a autoritu slovenskej ústavy. Už v úvode príspevku si dovoľím konštatovať, že spoločenská autorita Ústavy je nízka a preto je žiadúce zamyslieť sa nad možnosťami jej posilňovania.

I. Slovenská ústavná história a jej vplyv na autoritu Ústavy

Začiatky modernej slovenskej ústavnej histórie sa v domácej konštitucionalistike oprávnené spájajú s Ústavnou listinou Československej republiky z roku 1920. Z dobového hľadiska išlo nepochybne o mimoriadne progresívny ústavný dokument. Ústava ČSR z roku 1920 bola demokratickou ústavou fixujúcou základné práva a slobody na úrovni zodpovedajúcej štandardom prvej polovice 20. storočia, obsahujúcou precízne normatívne koncipovanú úpravu parlamentného modelu vlády, ako aj štruktúry súdnej moci, ktorej súčasťou bol aj Ústavný súd ČSR. Jeho ústavná inštitucionalizácia v československej ústave vošla do dejín európskej konštitucionalistiky ako historicky prvá ústavná fixácia kelsenovského modelu súdnej kontroly ústavnosti. Napriek nespornej kvalite základného zákona ČSR a jeho vyzdvihovaniu a oceňovaniu v slovenskej ústavnej vede²²⁰ nemala a ani nemá podľa môjho názoru Ústavná listina ČSR z roku 1920 významnejší vplyv na formovanie ústavného povedomia slovenskej občianskej spoločnosti (na rozdiel od českej).²²¹ Dôvodov môže byť viac, nepochybne aj to, že koncipovanie jej obsahu prebehlo v zásade bez slovenskej účasti a navyše v období socialistickej štátnosti usilovali riadiace politické elity o to, aby prvá československá ústava upadla do zabudnutia.

Ak nezanechala významnejšiu stopu v povedomí slovenskej spoločnosti Ústava ČSR z roku 1920, tak toľž významnejší pozitívny vplyv na ústavné povedomie slovenskej

²²⁰ Pozri napr. jej hodnotenie v učebnicových dielach GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 29 – 32, alebo OROSZ, Ladislav – SVÁK, Ján – BALOG, Boris.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011. s. 31 – 32.

²²¹ Bezprostredne po novembrových udalostiach v roku 1989 sa dokonca objavila v českom prostredí aj myšlienka, že v prvej fáze spoločenských zmien bude postačovať nahradiť platnú socialistickú ústavu Ústavnou listinou z roku 1920, pričom neskôr sa jej vplyv významne premietol aj do prípravy a obsahu platnej českej ústavy.

spoločnosti nemali, a vzhľadom na svoj autokratický charakter ani nemohli mať, ani ďalšie ústavné dokumenty prijímané na území Slovenska v priebehu 20. storočia až do schválenia Ústavy 1. septembra 1992 (Ústava „vojnovnej“ Slovenskej republiky z roku 1939, Ústava ČSR z roku 1948 a Ústava ČSSR z roku 1960), snád' s výnimkou ústavného zákona o československej federácii, ktorého príprava a schvaľovanie (aj keď k nemu došlo až po obsadení územia ČSSR okupačnými vojskami štátov Varšavskej zmluvy) sa spája s občiansky mimoriadne pozitívnym vzopnutím československej občianskej verejnosti, ktoré priniesol (neúspešný) pokus o sformovanie „socializmu s ľudskou tvárou“ stelesňovaný osobou A. Dubčeka. K pozitívnym zmenám v základných ústavných prepisoch ČSFR došlo nepochybne aj v období od novembra 1989 do zániku ČSFR 31. decembra 1992, ktoré však podľa môjho názoru taktiež nemohli mať zásadnejší vplyv na formovanie úcty k základnému zákonu jednak pre svoju krátku trvácnosť, ako aj preto, že zostali v pozadí diskusií o ďalšom osude slovenskej štátnosti a riešenia dilemy - funkčný federalizmus, alebo rozdelenie spoločnej československej štátnosti.

Sumarizujúc doposiaľ formulované poznámky si dovoľím konštatovať, že slovenská ústavná história neponúka dostatok impulzov k formovaniu ústavného povedomia slovenskej spoločnosti, ktoré by mohli významnejšie ovplyvniť jeho pozitívnu podobu, čo prispieva nie zanedbateľnou mierou aj k súčasnej nelichotivej spoločenskej autorite Ústavy.

II. Právna regulácia ústavodarného procesu ako limitujúci faktor účasti občanov na príprave a schvaľovaní ústavných zmien

Zrejme nevyvolá žiadne zásadnejšie pochybnosti tvrdenie, že reálne možnosti verejnosti podieľať sa na príprave a schvaľovaní základného zákona štátu sa pozitívne premietajú do úcty a rešpektu k ústave a pozitívne pôsobia na jej spoločenskú autoritu. Právna regulácia ústavodarného procesu v Slovenskej republike v období pred prípravou a schvaľovaním Ústavy a aj po jej schválení (až do súčasnosti) však nevytvára v porovnaní s inými demokratickými štátmi príliš veľký priestor pre účasť občanov na príprave a schvaľovaní ústavných predpisov. Mám v tejto súvislosti na mysli najmä absenciu inštitútu ústavodarnej iniciatívy²²² (spôsobilosť kvalifikovanej skupiny občanov vyvolať na základe petičnej iniciatívy ústavodarný proces o konkrétnom návrhu ústavného predpisu) a predovšetkým inštitútu ratifikačného ústavodarného referenda. Ústavná fixácia týchto

²²²Pre objektivnosť treba k tomu dodať, že aj vďaka aktivistickej judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky (pozri nález sp. zn. PL. ÚS 7/2021 Z.z.) sa do tejto polohy vyvíja inštitút referendovej iniciatívy uplatňovanej na základe petičnej iniciatívy najmenej 350 000 občanov (čl. 95 ods. 1 Ústavy).

inštitútov priznáva občanom vo svojej podstate postavenie spolutvorcov základného zákona, čo by sa malo prejavovať aj v pozitívnom vzťahu k ústave. Skutočnosť, že okrem požiadavky 3/5 kvalifikovanej ústavnej väčšiny hlasov poslancov potrebnej na schválenie Ústavy, resp. akejkolvek ústavnej zmeny, **neexistuje v Slovenskej republike žiadny rozdiel medzi právnou reguláciou ústavodarného a zákonodarného procesu** nepotrebuje žiadny ďalší komentár. Treba ho považovať za jeden z významných prejavov neúcty Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada“) ako jediného ústavodarného orgánu v Slovenskej republike k príprave, prerokúvaniu a schvaľovaniu svojich finálnych legislatívnych produktov.

Určité možnosti občanov podieľať sa aspoň nepriamo na tvorbe aj ústavných predpisov ponúka zákon č. 400/2015 Z.z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, podľa ktorého prebieha tvorba zákonov, vrátane ústavných zákonov prostredníctvom verejnosti všeobecne dostupného informačného systému verejnej správy SloV-Lex. Jeho súčasťou je nielen možnosť verejnosti oboznámiť sa s návrhom právneho predpisu, ale aj možnosť každého uplatniť k nemu pripomienky. (§ 8 až 11 tohto zákona). Táto právna regulácia sa však žiaľ vzťahuje len na vládne návrhy ústavných zákonov, pričom príprava poslaneckých návrhov ústavných zákonov, ktoré z kvantitatívneho hľadiska v uplynulých troch decéniách dominovali, prebieha aj preto v podstate bez účasti verejnosti. Skúsenosti z ústavno-politickej praxe však ukazujú, že ani vláda pripomienkovaniu vládnych návrhov ústavných zákonov verejnosťou neprípíše zásadnejší význam. Toto tvrdenie možno podložiť napr. poukazom na skutočnosť, že lehota na pripomienkovanie návrhu doposiaľ poslednej a pritom rozsiahlej novelizácie Ústavy (tzv. justičnej novely) bola určená na dva týždne a navyše prebiehala v letnom dovolenkovom období, čo značne sťažilo možnosti reálnej účasti interesujúcej sa verejnosti na pripomienkovaní tohto návrhu. Navyše z môjho pohľadu informovaní o priebehu pripomienkovania návrhov ústavných predpisov a priebehu ich ďalšej prípravy nevenujú dostatočnú pozornosť ani elektronické a printové médiá.

Za zmienku stojí snáď ešte aj pôsobnosť vlády rozhodnúť o podaní návrhu (ústavného) zákona na verejnú diskusiu, ustanovená v čl. 119 písm. j) Ústavy, ktorú však žiadna z doterajších slovenských vlád ani raz neuplatnila. Navyše organizácia a uskutočnenie verejnej diskusie nie je podrobnejšie regulované v žiadnom právnom predpise,²²³ čo signalizuje, že

²²³Z našej nedávnej ústavnej histórie nemožno však opomenúť verejnú diskusiu k návrhu Ústavy Slovenskej republiky, ktorú vyhlásilo Predsedníctvo 17. decembra 1991 a trvala do 31. januára 1992. Jej prínos k príprave návrhu Ústavy, ktorý prebiehal v lete 1992 (po parlamentných voľbách) je však diskutabilný a to nielen preto, že návrh ústavy bol predložený na verejnú diskusiu vo viacerých alternatívach, čo sťažovalo orientáciu nielen laickej

doterajšie vládne garnitúry neprpisujú inštitútu verejnej diskusie zásadnejší význam a považujú ho skôr za appendix základného zákona spojený s bývalým socialistickým ústavným režimom.

Vychádzajúc z uvedeného možno uzavrieť, že vďaka platnej právnej regulácii ústavodarného procesu a tiež aj vďaka spôsobu organizácie prípravných prác nad návrhmi ústavných predpisov v ústavno-politickej praxi je účasť verejnosti na tvorbe ústavných predpisov v Slovenskej republike značne obmedzená, a preto ani nemôže reálne významnejšie prispieť k formovaniu pozitívneho ústavného povedomia občanov a tým aj k zvyšovaniu spoločenskej autority Ústavy.

III. Kvalita a (hodnotová) legitimita Ústavy v povedomí občanov

Kvalita a legitimita Ústavy disponujú tiež nepochybne vysokým potenciálom k tomu, aby pozitívnym spôsobom vplývali na zvyšovanie autority Ústavy v povedomí občianskej verejnosti. V tejto súvislosti však treba vziať do úvahy predovšetkým to, že **kto a ako formuje primárne názor laickej verejnosti na kvalitu základného zákona a tým aj jej legitimitu.** K tomu sa žiada poznamenať, že kľúčový zdroj informácií a poznatkov o kvalite Ústavy zjavne netvorí a ani nemôžu tvoriť pre občanov hodnotiace závery renomovaných predstaviteľov ústavnej teórie. Tieto sa totiž spravidla nedostávajú do informačného portfólia významnejšej časti obyvateľstva a celkom prirodzene im venuje zvýšenú pozornosť predovšetkým odborná verejnosť, resp. len jej určitá časť.²²⁴

ale aj odbornej verejnosti v predloženej návrhu a aj vyhodnotenie jej výsledkov. Skupina expertov síce vypracovala Správu o výsledku verejnej diskusie a odovzdala ju v marcu 1992 Predsedníctvu SNR, ale obsah a ďalší osud tejto správy je nejasný, nikdy totiž nebol oficiálne zverejnený. Až neskôr, počas rozpravy o tzv. veľkej novele Ústavy vo februári 1998 sa poslanci vtedajšej opozície pokúsili účelovo glorifikovať jej význam pre prípravu a schvaľovanie Ústavy v lete 1992. Chceli tým dať prípravu Ústavy do protikladu s prebiehajúcou rozpravou o tzv. veľkej novele Ústavy, ktorá podľa ich argumentácie [zjavne odporujúcej reálnemu priebehu prípravných prác nad touto novelou Ústavy (pozri k tomu KRESÁK, P.: *Ústava Slovenskej republiky – situácia pred a po roku 2001*. In *15. rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 6. – 7. septembra 2007*. Košice : UPJŠ, 2008. s. 81 – 92) bola pripravená kabinetným spôsobom a bez odbornej oponentúry. V reakcii na zjavne účelové vyzdvihovanie významu spomínanej verejnej diskusie zo strany opozičných poslancov vtedajší podpredseda vlády Ľ. Fogaš, ktorý sa nie zanedbateľnou mierou podieľal aj na príprave návrhu slovenskej ústavy v rozprave uviedol „*Nalejme si teda čistého vína a povedzme. Nebola to celonárodná diskusia k návrhu dnešnej ústavy. Ústava bola pripravovaná až v lete 1992, teda po voľbách. Prosím, rešpektujme túto historickú pravdu a nesnažme sa občanom navrávať, že to bolo inak. Každý si to totiž musí pamätať. Diskusia bola o dokumente, ktorý predpokladal dokonca zachovanie spoločného štátu* (Pozri stenografický záznam zo 45. schôdze Národnej rady, II. volebné obdobie, 10. rokovací deň. In: Digitálny archív Národnej rady. Dostupné na internete: [Spoločná Česko-Slovenská Digitálna parlamentná knižnica \(nrsr.sk\)](http://spolocna.cesko-slovenska.digitalna.parlamentna.kniznica(nrsr.sk)).

²²⁴Primárnym adresátom publikačných výstupov predstaviteľov ústavnej teórie by mali byť predovšetkým ústavní činitelia a ďalšie politické elity, ako aj odborný aparát ústavných orgánov, ktorí disponujú reálnym potenciálom k tomu, aby využili názory a námety artikulované odbornou verejnosťou na prípravu návrhov skvalitňujúcich ústavné predpisy, príp. ich môžu využiť na odstraňovanie problémov súvisiacich s interpretáciou a aplikáciou ústavných noriem.

Názor na kvalitu Ústavy a jej hodnotovú legitimitu väčšiny občianskej spoločnosti formujú primárne hodnotiace verbálne prejavy najvyšších ústavných činiteľov (tieto spravidla zaznievajú každoročne 1. septembra, teda v Deň Ústavy, ktorý je u nás štátnym sviatkom),²²⁵ a predovšetkým politických elít, ktorých názory príslušnej časti občanov preferenčne konvenujú. Práve táto skutočnosť môže veľmi skresľujúco pôsobiť na vytvorenie reálneho obrazu o kvalite Ústavy v občianskom povedomí. Ústava a ústavodarné aktivity relevantných politických strán smerujúce k jej zmenám a doplnkom sú spravidla predmetom intenzívneho politického zápasu a preto sú nutne spájané s konfrontačne a účelovo vedeným politickým diskurzom, argumentačne založeným na tvrdení, že Ústava je nekvalitná, vzhľadom nato, že nezodpovedá záujmom a hodnotovým preferenciám väčšiny obyvateľstva a preto ju treba zmeniť, príp. nahradiť novou Ústavou. Navyše k negatívnemu obrazu o kvalite Ústavy v očiach najmä laickej verejnosti nemalou mierou napomáha nestabilita Ústava a vysoká frekvencia aktivít smerujúcich k jej zmenám a doplnkom (k tomu viac nižšie)

Účelové, spravidla neobjektívne a Ústavu znevažujúce hodnotiace úsudky, ktoré artikulujú politické elity celkom prirodzene zanechávajú negatívne stopy zvlášť v povedomí laickej spoločnosti o kvalite Ústavy a negatívne vplývajú aj na jej autoritu. Aj keď patrí k nezastupiteľným úlohám odbornej verejnosti korigovať účelovo skreslené verejné vystúpenia politických elít, ich vplyv na formovanie pozitívneho ústavného povedomia občianskej verejnosti je (ako už bolo naznačené) obmedzený a to nielen preto, že o hodnotiacich názoroch odbornej verejnosti nie je podstatná časť laickej verejnosti vôbec informovaná, ale aj preto, že ak tieto názory majú byť objektívne, tak nemôžu jednostranne vyzdvihovať pozitívne stránky základného zákona, ale poukazovať aj na nedostatky ústavného textu a odporúčať námety na jeho skvalitnenie.

Uzatvárajúc stručné úvahy na tému kvality slovenskej ústavy a jej demokratickej identity treba poznamenať, že tieto faktory budú pozitívne vplývať na autoritu len vtedy, ak sa podarí získať dôveru väčšiny občianskej spoločnosti politickým elitám, ktoré budú ponúkať verejnosti objektívny obraz o kvalitatívnych a hodnotových parametroch slovenskej ústavy. Obávam sa, že to je hudba ďalekej budúcnosti.

²²⁵ Už samotná skutočnosť, že deň schválenia Ústavy je u nás štátnym sviatkom by mala nie malou mierou prispievať k zvyšovaniu úcty a rešpektu občanov k základnému zákonu štátu. Pri vysokom počte štátnych sviatkov a dní pracovného pokoja, ktorý v Slovenskej republike ustanovuje zákon č. 241/1993 Z.z. o štátnych sviatkoch, dňoch pracovného pokoja a pamätných dňoch v znení neskorších predpisov sa ale pozitívne pôsobenie tejto skutočnosti vytráca a 1. september je skôr vnímaný ako ďalší deň pracovného voľna (u nie bezvýznamnej časti obyvateľstva nie zriedka aj bez vedomia o tom, že ide o Deň Ústavy).

IV. Ústavodarné aktivity v uplynulých desaťročiach a ich priemet do hodnotiacich úsudkov občanov

Už v predchádzajúcom texte som naznačil, že kľúčový vplyv na formovanie ústavného povedomia obyvateľstva majú politické elity a to nielen ich verbálne prejavy, ale aj všetky ich politické aktivity, zvlášť komplexne ponímané ústavodarne aktivity, tvorené jednak ich vecnou náplňou a cieľmi (artikulovanými ale i latentnými), ktoré nimi sledujú, ako aj spôsobom ich organizácie, ich načasovaním, finančným a mediálnym krytím a v neposlednom rade zvolenými spôsobmi komunikovania týchto ústavodarných aktivít s potenciálnymi voličmi. Vecná analýza a hodnotenie týchto ústavodarných aktivít obmedzená len na tie z nich, ktoré sa prevtelili do podoby návrhu ústavného zákona oficiálne predloženého do ústavodarného procesu, tvorí jednu z kľúčových úloh súvisiacich s riešením grantového projektu VEGA č. 1/039/20 „Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky. Právno-politologická analýza – hodnotenie – perspektívy,“ na ktorom sa podieľam ako zodpovedný riešiteľ.

Ide o mimoriadne rozsiahly výskumný materiál zahŕňajúci ústavodarné aktivity súvisiace s prípravou, predkladaním, prerokúvaním a schvaľovaním celkom 274 návrhov ústavných zákonov (z nich 175 smerujúcich k priamej novelizácii Ústavy a zvyšných 99 návrhov ústavných zákonov smerujúcich k vydaniu alebo novelizácii samostatných ústavných zákonov), ktoré boli predložené do ústavodarného procesu v období od schválenia Ústavy (1. september 1992) do 30. septembra 2022. Z týchto ústavodarných návrhov Národná rada v sledovanom období doposiaľ schválila celkom 43 ústavných zákonov, z toho 19 priamych novelizácií Ústavy.

Ambíciou tohto príspevku aj vzhľadom na jeho limitovaný rozsah samozrejme nemôže byť komplexnejšie zhodnotenie ústavodarných aktivít, ku ktorým došlo v Slovenskej republike za uplynulých 30 rokov,²²⁶ ale len zdôraznenie tých ich charakteristických črt, ktoré svojim dopadom zodpovedajú účelu sledovanému týmto príspevkom. Inými slovami pôjde o zdôraznenie tých charakteristických rysov doterajších ústavodarných aktivít, ktoré boli, resp. sú spôsobilé významnejším spôsobom vplývať na formovanie (v pozitívnom, či negatívnom zmysle slova) ústavného povedomia občanov premietajúceho sa do ich hodnotiaceho postoja k Ústave a v konečnom dôsledku do autority Ústavy v slovenskom občianskom prostredí.

²²⁶ Ich predbežné komplexnejšie zhodnotenie artikulované v závere prvej etapy riešenia vyššie spomínaného grantového projektu pozri vo vedeckom zborníku OROSZ, Ladislav – LEŠKOVÁ, Katarína – RUMAN, Ján (eds.): *Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky 1992 – 2020 (kvantitatívne ukazovatele, analýza, hodnotiace poznámky)*. Košice : Šafárik Press, 2021. s. 236.

Na prvom mieste treba v načrtnutom kontexte spomenúť neobyčajne **vysokú frekvenciu ústavodarných aktivít v sledovanom období**. Z vyššie uvedených kvantitatívnych údajov možno vypočítať, že **priemerne každých 40 dní** (vrátane obdobia tradičných letných parlamentných prázdnin a tiež mesiacov nečinnosti parlamentu z dôvodu volebných kampaní a politických rokovaní smerujúcich k vytvoreniu novej vlády) **bol do ústavodarného procesu predložený jeden návrh ústavného zákona**. Túto skutočnosť nemožno hodnotiť inak ako prejav neúcty a nedostatku rešpektu politických elít k základnému zákonu, ktorý v konečnom dôsledku významnou mierou devalvuje ústavodarný proces v očiach verejnosti. Zbavuje ho totiž výnimočnosť a radí ho do mozaiky bežných politických aktivít relevantných politických strán.

Negatívne pôsobí na občiansku verejnosť aj to, že s predkladaním návrhov ústavných zákonov na pôde parlamentu je tradične spojená **konfrontačná a nekultúrnymi invektívami dotváraná politická atmosféra parlamentnej rozpravy**, ktorá navyše prebieha pred televíznymi kamerami a teda je priamo dostupná v každej domácnosti. V takejto politicky vybičovanej atmosfére sa dostáva obsahová náplň parlamentného rokovania, ktorú tvorí konkrétny návrh ústavného zákona, spravidla do úzadia a v povedomí verejnosti zostáva len obraz nechutných politických šarvátok. Možno je vhodné v načrtnutých súvislostiach pripomenúť, že mimoriadne drsná a nekultúrna atmosféra sprevádzala parlamentné rokovanie o dvoch doposiaľ zrejme najvýznamnejších ústavodarných iniciatívach, ku ktorým v uplynulých troch desaťročiach v Slovenskej republike došlo. Mám na mysli jednak rokovanie o návrhu Ústavy v lete 1992 a tiež rokovanie o návrhu tzv. veľkej novely Ústavy v rámci II. a III. čítania (február 2001),²²⁷ ktoré nemohli pre tých, ktorí ich sledovali zanechať významnejšie pozitívne stopy, skôr naopak.

Vnímavejší pozorovatelia politického života na Slovensku zrejme postrehli tiež to, že **primárnou motiváciou významnej väčšiny návrhov ústavných zákonov**, ktoré boli predkladané do ústavodarného procesu predovšetkým v poslednom desaťročí, **bolo vyvolanie pozornosti verejnosti, resp. verejnej diskusie o príťažlivej téme verejného diskurzu** (tzv.

²²⁷ Faktografický popis a hodnotenie priebehu prípravy, prerokovania a schvaľovania Ústavy pozri podrobnejšie OROSZ, L. a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: UPJŠ, 2009. s. 29 – 49. K priebehu rozpravy o návrhu tzv. veľkej novely Ústavy pozri OROSZ, Ladislav – KRE-SÁK, Peter.: *Príprava a schvaľovanie tzv. veľkej novely Ústavy – problémy a úskalia (poznámky navrhovateľov)*. In.: Bratislavské právnické fórum 2022. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2022 (v tlači). Pozri tiež stenografický záznam z rokovania 5. schôdze SNR 10. volebné obdobie (31. 8. – 1. 9. 1992) a z rokovania 45. schôdze Národnej rady, 2. volebné obdobie (6. 2. – 23. 2. 2001). In.: Digitálny archív Národnej rady. Dostupné na internete: [Spoločná Česko-Slovenská Digitálna parlamentná knižnica \(nrsr.sk\)](https://nrsr.sk/).

komunikačné ústavné iniciatívy),²²⁸ **ktorej výsledným efektom mal byť politický profit** (zvýšenie volebných preferencií) pre ich predkladateľov a príp. schválenie predkladanej ústavnej zmeny len vedľajším produktom (v niektorých prípadoch dokonca neželaným). Súvisí to s rastom politického populizmu, ktorý je príznačný v ostatných desaťročiach nielen pre Slovensko, ale v podstate pre celú Európu.²²⁹ Aj preto možno mimoriadne vysoký počet návrhov ústavných zákonov predkladaných v sledovanom období do ústavodarného procesu predovšetkým opozičnými poslancami nepochybne označiť prívlastkom „populistické“ (v lepšom prípade ako „návrhy s prvkami populizmu“).²³⁰

Negatívne sa v očiach občianskej verejnosti podpisuje aj to, že **pre relevantné parlamentné politické strany je charakteristická nestálosť, resp. premenlivosť postojov k niektorým ústavným problémom**, ktorá sa mení podľa toho, či sú v konkrétnom časovom období súčasťou vládnej koalície, alebo naopak sú v politickej opozícii (z posledného obdobia ide napr. o zmeny postojov ku skráteniu volebného obdobia rozhodnutím Národnej rady alebo referendum, alebo k zníženiu kvóra potrebného pre platnosť celoštátneho referenda, či sprísňovaniu povinností a obmedzení verejných funkcionárov upravených predovšetkým v ústavnom zákone č. 357/2004 Z.z., o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov). Zo strany politických elít je naivné sa spoliehať nato, že si tieto radikálne zmeny ich politických postojov k určitým otázkam podstatná časť verejnosti nevšimne.

Uvedené charakteristiky ústavodarných aktivít sú spôsobilé zanechať negatívne stopy v očiach verejnosti. Tieto sa premietajú nielen do negatívneho hodnotenia politických elít a vôbec politického života na Slovensku, ale celkom prirodzene aj do hodnotiacich postojov verejnosti k základnému zákonu štátu, ktorý považujú len za predmet politického zápasu bez konkrétneho prínosu a významu pre každého občana²³¹ a v konečnom dôsledku spôsobujú odcudzenie Ústavy.

²²⁸ Pojem prevzatý z monografie PROCHÁZKA, R.: *Rozhádzaná republika. 25 rokov slovenského ústavného neporiadku*. Bratislava : N Press s.r.o., 2018. s. 80.

²²⁹ Z celého radu publikácií venovaných v ostatnom období problematike populizmu v demokraticky sa tváriacom právnom prostredí pozri napr. KYSELA, J. a kol.: *Populizmus v demokratickom právnym štáte: hrozba alebo výzva*?. Praha: Leges, 2020. s. 247.

²³⁰ Do tejto skupiny ústavodarných aktivít možno zaradiť najmä návrhy ústavných zákonov, ktoré v priebehu času nadobudli, resp. nadobúdajú charakter politického evergreenu v dôsledku ich opakovaného predkladania do ústavodarného procesu v krátkych časových intervaloch. Z vecného hľadiska ide napr. o návrhy smerujúce k radikálnemu zníženiu počtu poslancov parlamentu, návrhy k zníženiu kvóra pri celoštátnych referendách, návrhy smerujúce k obmedzeniu poslanskej imunity, návrhy smerujúce k ochrane tradičnej rodiny spojené s diskrimináciou sexuálnych menšín, návrhy vecne zamerané na sprísnenie povinností a obmedzení verejných funkcionárov pri výkone verejných funkcií atď.).

²³¹ Porovnaj OROSZ, L. Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky ako objekt spoločenskovedného výskumu (hodnotiace poznámky k doterajším výsledkom a aktuálne problémy ďalšieho výskumu). In OROSZ,

V. Deficit politickej a právnej kultúry na Slovensku ako kľúčový faktor nedostatočnej autority Ústavy (?)

Pravidelným klišé, do ktorého vyúsťuje analýza príčin v zásade všetkých negatívnych javov vo verejno-politickom živote v právnych, či iných spoločenských vedách, je konštatovanie, že sú primárne spôsobené deficitom právnej a politickej kultúry, ktorý je zvlášť príznačný pre štáty bývalého východného bloku (tiež ide o klišé). S týmto záverom v zásade nikto nepolemizuje, čo do značnej miery zakladá jeho hodnovernosť a to bez ohľadu, že nie je overený a podložený serióznym objektivizujúcim sociologickým výskumom, ktorý by navyše mohol byť porovnávaný s výsledkami obdobného výskumu uskutočneného v zahraničí. Za týchto okolností je tvrdenie o nedostatku politickej a právnej kultúry podložené len empirickými poznatkami a skúsenosťami jeho autora, do ktorých významne prispieva suma jeho poznatkov o hodnotiacich úsudkoch o osobnostných a profesionálnych kvalitách politických elít a ich politických aktivitách, vrátane ústavodarných aktivít.²³²

Každému autorovi sú v zásade všeobecne dostupné poznatky o politických aktivitách politických elít, ktoré po podrobení kritickej analýze a hodnoteniu, objektívne nemôžu vyústiť do iného hodnotiaceho úsudku, než toho, že úroveň politickej a právnej kultúry slovenských politických elít je alarmujúco nízka a nutne sa musí významnou mierou podieľať aj na formovaní politickej a právnej kultúry obyvateľstva. Inými slovami, ak je pre súčasné politické elity na Slovensku príznačný nedostatok úcty a rešpektu k základnému zákonu štátu, tak väčšinový postoj verejnosti k Ústave nemôže byť zásadne iný (ani po zohľadnení ušľachtilých osvetových aktivít aktívnych zložiek občianskej spoločnosti) a v konečnom dôsledku sa podpisuje pod nedostatočnú autoritu Ústavy. **Recept na zmenu tohto stavu treba teda hľadať primárne v kultivácii politických elít**, bez ktorej sa k zásadnejšiemu obratu v politickej a právnej kultúre obyvateľstva v Slovenskej republike zrejme nedá dopracovať. Som si vedomý, že nejde o žiaden svetoborný záver. K inému záveru sa však aspoň z môjho pohľadu

Ladislav - LEŠKOVÁ, Katarína – RUMAN, Ján.: *Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky 1992-2020 (kvantitatívne ukazovatele, analýza, hodnotiace poznámky)*. Košice: Šafárik Press, 2021, s. 7 – 22, alebo tiež OROSZ, L. Ústavodarné aktivity Národnej rady Slovenskej republiky v VIII. volebnom období – predbežné hodnotenie (žiadne pozitívne zmeny, skôr naopak ...). In DOBIAŠ, Daniel – DVORSKÝ, Tomáš – RUMAN, Ján (eds.): *Medzi právnym štátom a bezprávím*. Košice: Šafárik Press, 2022.

²³² K problematike politickej a právnej kultúry politických elít pri výkone právomocí parlamentu, vrátane jeho legislatívnych aktivít pozri NEUMANN, J. (eds.): *Parlamentná kultúra. Zborník z vedeckej konferencie ako súčasť medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni 2020 s názvom „Právna politika a legislatíva“ zo dňa 24. a 25. septembra 2020*. Trnava: TYPI UNIVERSITATIS TYRNAVIENSIS, 2020, s. 121.

nedá v podmienkach Slovenskej republiky dopracovať. Navyše s nim súvisí ďalšia zásadná otázka, **ako tento stav zmeniť**, na ktorú sa spoločenské vedy musia pokúsiť hľadať odpovede.

Použitá literatúra

GIBA, M. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019.

KRESÁK, P.: *Ústava Slovenskej republiky – situácia pred a po roku 2001*. In.: 15. rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 6. – 7. septembra 2007. Košice: UPJŠ, 2008.

KYSELA, J. a kolektív: *Populizmus v demokratickom právnom štáte: hrozba alebo výzva ?*. Praha: Leges, 2020

NEUMANN, J. (eds.): *Parlamentná kultúra. Zborník z vedeckej konferencie ako súčasť medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni 2020 s názvom „Právna politika a legislatíva“ zo dňa 24. a 25. septembra 2020*. Trnava: TYPI UNIVERSITATIS TYRNAVIENSIS, 2020, s. 121

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

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

OROSZ, L.- LEŠKOVÁ, K. – RUMAN, J.: *Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky 1992-2020 (kvantitatívne ukazovatele, analýza, hodnotiace poznámky)*. Košice: Šafárik Press, 2021.

OROSZ, L.: *Ústavodarné aktivity Národnej rady Slovenskej republiky v VIII. volebnom období – predbežné hodnotenie (žiadne pozitívne zmeny, skôr naopak ...)*. In.: DOBIAŠ, D.; DVOSKÝ, T.; RUMAN, J. (eds.): *Medzi právnym štátom a bezpráviem*. Košice. Šafárik Press, 2022.

OROSZ, L. – KRESÁK, P.: *Príprava a schvaľovanie tzv. veľkej novely Ústavy – problémy a úskalia (poznámky navrhovateľov)*. In.: Bratislavské právnické fórum 2022. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2022 (v tlači).

PROCHÁZKA, R.: *Rozhádzaná republika. 25 rokov slovenského ústavného neporiadku*. Bratislava: N Press s. r. o., 2018.

Kontaktné údaje:

Prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

Katedra ústavného práva a správneho práva

Právnické fakulta

Univerzita P: J. Šafárika v Košiciach, Kováčska 26, Košice

Relevantnosť a novelizácia ústavy[□]

JUDr. Eduard Bárány, DrSc.

Abstrakt:

Existujú prinajmenej tri spôsoby zachovania relevantnosti staršieho ústavného textu. Prvým je opakované nahrádzanie ústavy novou. Druhý predstavuje judikatúra ústavných súdov a tretí spočíva v priebežných novelizáciách ústavy. Autor argumentuje v prospech tretej možnosti.

Abstract:

There are three ways of keeping an elderly constitutional text in touch with the reality of developing society. The first one is periodical replacement of constitution with a new one. The second way represent the developing decisions of constitutional courts and the third possibility consists in relatively frequent constitutional changes and amendments. The paper argues in favour of the last one.

Kľúčové slová:

ústava, novelizácia, súdne rozhodnutia

Keywords:

constitution, change and amendment, judicial decision

Moje vystúpenie sa zakladá na zámerne zjednodušujúcej téze, že pôsobenie ústavy možno rozdeliť na dve časti, na ideovo-politické a právne zaväzujúce. Ide viac o myšlienkovú operáciu ako o exaktný opis reality, ale pomáha pochopiť úlohu novelizácii ústavy bez utápania sa v analýzach jednotlivých z nich i všeobecného sťažovateľstva na prveľa a pričastých zásahov do ústavného textu. Nie je ani obhajobou jednotlivých ústavných noviel.

My právnici príľahko prehliadame význam a pôsobenie ústav ako významných ideovo-politických dokumentov, ktoré predstavujú nielen priamo účinné právne texty vyžadujúce náročný výklad, ale aj politické dokumenty vyjadrujúce ideológie, ideály a hodnoty. Pravdepodobne najsilnejší príklad politického dokumentu bez právnej záväznosti, ale so

[□] Tento príspevok bol spracovaný v rámci projektu APVV-19-0090: „Právna metodológia pre dobu právneho pluralizmu.“

zásadným normatívnym obsahom nachádzame v medzinárodnom práve ľudských práv. Hovorím o Všeobecnej deklarácii ľudských práv, ktorá nie je právnym ale politickým dokumentom. Rozsah vystúpenia neumožňuje exkurz o paradoxe politického dokumentu patriaceho do medzinárodného práva ľudských práv.

Ústavy národných štátov už dnes v sebe spájajú oboje. Sú ideovo-politickými dokumentmi i bezprostredne účinným právom. Časy, kedy sa v nich obsiahnuté katalógy ľudských práv pokladali za „samomluvu“ ústavodarcu a časť nazývaná angličtinou instrument of government tiež bola garantovaná viac mocensko-politickými ako právnymi prostriedkami nápravy skončili najneskoršie s nástupom plnohodnotného ústavného súdnictva.

Ústavy spravidla ovplyvňujú fungovanie verejnej moci, postavenie občanov i širšie život spoločnosti svojimi ideálmi, hodnotami, mýtmi; ba neraz už svojou samotnou existenciou a v rôznej miere (ne)správnymi predstavami o ich obsahu. Argument ústavou býva vo verejnom diskurze silným aj vtedy, keď za ním nestojí právna cesta presaditeľnosti. Nevadí ani keď majú rôzne časti spoločnosti výrazne odlišné predstavy o obsahu a charaktere tohto základného dokumentu štátu a neraz i spoločnosti. Dokonca i verejní činitelia môžu nerovnako chápať a vykladať jej text pokiaľ ho nemusia právnym postupom realizovať.

Text ústavy pôsobiacej ako právo-politický dokument sa môže ale nemusí prispôbiť vývoju spoločnosti zmenami, čítaj novelizáciami. Starobylosť textu vyrastajúceho z minulého zakladajúceho momentu spoločnosti, pôsobiaceho plynutím času stále mýtickejšie môže prevážiť nad jeho profesionálnou právnickou aplikovateľnosťou na konkrétne situácie, problémy, konania.

Ak má ústava pôsobiť ako záväzné a bezprostredne aplikovateľné právo, čo sa v moderných a postmoderných štátoch hlásiacich sa ku vlastnej právnosti pokladá za správne až samozrejmé, tak sa plynutím času zostruje otázka právo-mocenskej relevantnosti a zvlášť aplikovateľnosti starnúceho normatívneho textu v stále rýchlejšie sa vyvíjajúcej spoločnosti a jej štáte. Novšia ústavná história ponúka tri zásadne odlišné cesty jej zodpovedania alebo ich kombinácie.

Prvou je prijímanie stále nových ústav. Bola charakteristická pre bývalé socialistické krajiny, čo nastoľovala napriek neexistencii ústavného súdnictva v nich otázku, či sa aj tu neprejavovala snaha pripísať ústavám aj niečo z priamej právnej záväznosti. V tých časoch sa ústava chápala ako základný zákon spoločnosti a štátu, čo vyúsťovalo do jej nahradenia novou podľa vývoja spoločnosti a jeho etáp. V menšej miere sa však tento prístup uplatnil aj v iných

štátoch (e.g. Francúzsko, Švajčiarsko). Jeho odozvu počuť aj v občasnom volaní po novej ústave na Slovensku.

Druhou cestou je zachovanie ústavného textu bez zmien spojené s judikatúrou vrcholov súdnych pyramíd, ktoré stále zložitejšími a profesionálne náročnejšími postupmi výkladu zachovávajú význam archaického textu pre spoločnosť. Jej extrémny príklad predstavujú Spojené štáty americké, kde viac ako dvestoročná ústava bez zmien nenecháva najvyššiemu súdu inú možnosť než vyvodzovať z archaického textu závery, ktoré by v ňom našiel málokto. Medzi slová ústavy a jednotlivú otázku sa dostávajú dlhé línie judikatúry, ktorých poznanie a pochopenie vyžaduje prácu profesionálneho právnik. Výsledkov takejto situácie je niekoľko. Prvým a pozitívnym je zachovanie relevantnosti ústavného práva, i keď nie textu ústavy pre spoločnosť. Súdne rozhodnutia reagujú na skutočné problémy a ideové spory spoločnosti. Negatívum predstavuje rozhodovanie týchto otázok nevolenými sudcami bez politickej zodpovednosti, ktorých hodnoty a názory sa zásadne odlišujú od väčšiny spoločnosti. Ich označenie za morálnu menšinu či avantgardu im na legitimitu nedodá.

Ďalším záporom sudcovského ústavného práva je jeho menšia zrozumiteľnosť pre občana. Vzdelaný neprávnik má po prečítaní väčšiny ústav pocit, že ich textu rozumie, ale rozsah a argumentačno-výkladové postupy ústavných a im podobných súdov si vyžadujú predbežné štúdium a dlhodobú prácu právnik. A hlavne ústavné právo sa vyvíja cestou precedentov, pre ktoré nevyhnutne platí: „Precedent je zo svojej povahy bezprecedentný, je to rozhodnutie, ktoré prelamuje doterajšiu súdnu prax, doterajší výklad zákona či ústavy, toto rozhodnutie podlamuje doterajšie očakávania, ktoré na súd kládli tak právnik ako i spoločnosť.“²³³ Ale ak aplikovaný text kvôli svojej starobylosti už nezodpovedá stavu spoločnosti, tak súdu (alebo inému orgánu aplikácie práva) ostáva len cesta precedentov. Ústavné právo sa tak odcudzuje väčšine spoločnosti, aby jej mohlo slúžiť. Justičným orgánom rozvíjajúcim ústavné právo, aby si zachovalo kontakt s potrebami spoločnosti nemožno vyčítať rozhodovanie bez náležitej legitimacy, pokiaľ sa ústava nevyvíja novelizáciami a dátum prijatia z nej robí viac súčasť histórie ako súčasnosti.

Z uvedeného je asi čitateľný môj postoj uprednostňujúci kontinuálny vývoj ústavného textu sériou novelizácií. V podmienkach súčasného Slovenska možno ľahko a neraz i presvedčivo kritizovať jednotlivé novelizácie ústavy i prílišný počet zásahov do jej textu. Zabúdame však, že už samotné úsilie o riešenie problému prostredníctvom novelizácie ústavy

²³³ KÁČER, M.: *Prečo zotrvať pri rozhodnutom. Teória záväznosti precedentu*. Praha : Leges, 2013. s. 101.

svedčí o tom, že je v štáte a spoločnosti bratá vážne a prispieva ku jej relevantnosti. Do ústavného textu sa tak premietajú veľmi rôzne vplyvy. Obsahuje ustanovenia, prijatím ktorých sa v minulosti riešili konkrétne mocensko-politické situácie. Zväčša išlo o neschopnosť ústavných orgánov zvládnuť situáciu podľa ústavy, a tak sa zvládla je zmenou. Iné novelizácie vyrástli zo snahy o dlhodobú stabilizáciu dosiahnutých hodnotovo-politických kompromisov alebo z ilúzie, že orgány EÚ budú rešpektovať aspoň ústavné zakotvenie základných záujmov Slovenska. Takýto postup skoro nevyhnutne zbavuje ústavný text elegancie a čiastočne i systematickosti a vnútornej obsahovej jednoty. O zmenách ústavy však rozhoduje zastupiteľský zbor s demokratickou legitimitou a politickou zodpovednosťou uplatňovanou v periodických voľbách. „...najvyššou zverenou mocou v demokratickom právnom štáte smie disponovať len orgán, ktorého moc sa bezprostredne opiera o súhlas občanov a potrebu jeho pravidelnej obnovy...“.²³⁴ Predchádzajúca veta predstavuje vedome idealizovaný obraz reality, ale doposiaľ sa nič menej zlé v praxi neosvedčilo. Silnou stránkou vývoja ústavného práva sériou novelizácií ústavy je aj sústredenie základu ústavného práva v samotnej ústave, ktorá je napriek rastúcemu rozsahu a komplexite zrozumiteľnejšia ako línie judikatúry ústavného súdu alebo obdobných orgánov.

O novelizáciách ústavy môže, i keď samozrejme nemusí, prebiehať verejná diskusia a spor. Ich návrhy neraz predstavujú skoro súčasť identity veľkých ideovo-politických prúdov (e.g. Zákaz interrupcii je súčasťou identity katolíckeho konzervativizmu). Ku zmysluplnosti demokracie patrí, že o základných problémoch spoločnosti a štátu (nech sú vymedzené akokoľvek) rozhoduje ľud alebo ním zvolení zástupcovia. „Vnútroštátne je suverenita považovaná za abstraktný princíp, ktorý deklaruje legitímnu mocenskú autoritu, ktorou je v chápaní modernej štátnosti ľud.“²³⁵

Vývoj ústavy i širšie chápaného ústavného práva prostredníctvom rozhodnutí parlamentu a /alebo referendum nie je menej „pokrokový“ ako ich rozvíjanie súdnymi rozhodnutiami len preto, že v USA boli niektoré nehoráznosti (segregácia²³⁶, diskriminácia podľa pohlavia²³⁷) odstránené zaslúžene slávnymi rozhodnutiami najvyššieho súdu.

²³⁴ PROCHÁZKA, R.: *Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čenek, s.r.o. 2011. s. 6.

²³⁵ KLÍMA, K.: *O právu ústavním*. Praha; Wolters Kluwer, ČR 2012, s. 22.

²³⁶ BROWN v. Board of Education of Topeka, 347 U. S. 483 (1954).

²³⁷ Charles E. Moritz v. Commissioner of Internal Revenue, 469 F. 2d (1972).

Načrtnuté rozlíšenie nie je exaktným opisom reality, ktorá je oveľa zložitejšia a hlavne postráda ostré a jednoznačné hranice. Povedané slovami jedného z klasikov britského konštitucionalizmu W. Bagehota „...duch veľkých vecí neobľubuje krásy delenia.“²³⁸ Ved' pokiaľ existuje ústavný súd hodný svojho mena, tak sa skoro nevyhnutne podieľa na rozvoji ústavného práva nielen vyradovaním protiústavných častí právneho poriadku, ale aj myšlienkam zo svojich rozhodnutí. Tak ako sudcovia nie sú a asi ani nemôžu byť len ústami zákona nie sú a ani nemôžu byť sudcovia ústavného súdu len ústami ústavy. Ale predsa: Ústavou má byť to, čo schválil parlament alebo ľud v referende a nie to, čo na základe parlamentom alebo ľudom schváleného textu vyslovil ústavný súd. Tu niet jasnej hranice, lebo ide o rozhranie medzi výkladom a dotváraním práva. Žiadne odvetvie práva sa nezaobíde bez rozvíjania aplikačnou praxou, ktorej najviditeľnejšiu časť predstavujú v prípade ústavného práva v našej právnej kultúre rozhodnutia ústavného súdu. Jeho rozhodnutia sa stávajú jedným z prameňov ústavného práva. Vďaka nevyhnutnej početnosti a rýchlosti prijímania vzniká dojem, že sú hlavným prameňom ústavného práva. A to už v demokracii a právnom štáte nie je správne.

Novelizácie ústavy predstavujú cestu spájania demokratizmu vývoja základného zákona so zachovaním jeho relevantnosti pre meniace sa spoločnosť a štát. Jednotlivé z nich boli terčom viac či menej oprávnenej kritiky, ale samotný princíp zmeny a doplnenia ústavy rovnako ako bola prijatá jej pôvodná podoba je správny. Mal by mať prednosť pred vyvodzovaním z normatívneho textu záverov, ktoré v ňom aj vzdelaný právnik, o vzdelanom neprávnikovi nehovoriac, nedokáže nájsť a predvídať zvlášť vtedy, keď ide o otázky pokladané časťou spoločnosti za zásadné, ale tieto nezasahujú do práv (iura quesita) inej časti spravidla menšiny spoločnosti.

Použitá literatúra

BAGEHOT, W.: English Constitution. London: C.A. Watts and Co. LTD 1964.

KÁČER, M.: Prečo zotrvať pri rozhodnutom. Teória záväznosti precedentu. Praha; Leges 2013.

KLÍMA, K.: O právu ústavním. Praha; Wolters Kluwer, ČR 2012.

PROCHÁZKA, R.: Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii. Plzeň; Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čenek, s.r.o. 2011.

Brown v Board of Education of Topeka, 347 U.S. 483 (1954)

Charles E. Moritz v. Commissioner of Internal Revenue, 469 F.2d (1972)

²³⁸ BAGEHOT, W. English Constitution. London : C. A. Watts and Co. LTD 1964, s. 61.

Kontaktné údaje

JUDr. Eduard Bárány, DrSc.

email: ak.barany@gmail.com

Ústav štátu a práva SAV, v. v. i.

Klemensova 19

813 64 Bratislava

Funkcie ústavy v premenách času²³⁹

The Functions of the Constitution in the Transformation of Time

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

Abstrakt:

Príspevok sa venuje funkciám ústavy, ktoré chápe ako funkčnosť ústavy, a to so zameraním na stabilizačnú funkciu a dynamizačnú funkciu ústavy. Tieto vytvárajú predpoklady pre zabezpečenie právneho a spoločenského trvania ústavy a reguláciu jej odumierania.

Abstract:

The Paper is devoted to the functions of the Constitution, which it understands as the functionality of the Constitution, focusing on the stabilization function and dynamizing function of the Constitution. These create the preconditions for ensuring the legal and social duration of the Constitution and regulating its dying off.

Kľúčové slová:

Ústava, funkcie ústavy, stabilizačná funkcia, dynamizačná funkcia

Keywords:

Constitution, the Functions of the Constitution, stabilization function, dynamizing function

Úvod

Ústredná téma konferencie „Ústava Slovenskej republiky ako normatívny základ demokratického a právneho štátu. 30 rokov Ústavy Slovenskej republiky - XI. Ústavné dni“ nás inšpirovala vybrať sa zrejme náročnejšou cestou, a to zamyslieť sa nie nad konkrétnou parciálnou časťou ústavného textu a jeho historickými obmenami za tridsať rokov od prijatia Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“), ale naopak sa pokúsime vyhodnotiť spoločenskú funkčnosť ústavy ako základného zákona štátu.

V predložennom príspevku sa zamýšľame nad tridsiatimi rokmi Ústavy SR v širšom kontexte trvania, resp. života, či životnosti ústavy. Ústavu ako základný zákon štátu

²³⁹ Tento príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu VEGA 1/0587/22 Dopady pandémie Covid-19 na právny poriadok Slovenskej republiky a v rámci riešenia projektu VEGA 1/0757/20 Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí.

a spoločenstva a jej funkčnosť sme podrobili skúmaniu pod vplyvom plynutia času. Zamerali sme sa na skúmanie z pohľadu funkcií ústavy, a to nielen staticky ich deskriptívou, ale dynamicky ich chápaním v premenách, či plynutí času.

Hodnotenie tridsiatich rokov existencie čohokoľvek je relatívne a závidí od referenčného základu porovnávania. Tento základ môže byť širší, či vonkajší vo vzťahu k porovnáwanej skutočnosti, alebo užší, vnútorný, kedy sa porovnávajú porovnateľné veci. Inak povedané, ak porovnáme tridsať rokov Ústavy SR s trvaním, resp. existenciou egyptských pyramíd, ktoré sú rovnako ako Ústava SR ľudským dielom, je tridsať rokov zanedbateľná doba. Avšak ak porovnáme tridsať rokov Ústavy SR s iným ľudským dielom, napr. najnovším výdobytkom moderných technológií, či i-phonom, potom sa tridsať rokov môže javiť ako nekonečne dlhá doba, ktorá v oblasti moderných technológií predstavuje dobu kamennú.

Úplne iný pohľad na tridsať rokov Ústavy SR získame, ak ju porovnáme s ústavami štátov V 4 – spomedzi nich je najstaršia. Toto konštatovanie vyvoláva otázku, či je to výhoda, prednosť ústavy byť stará, či najstaršia v rámci určitého regiónu, alebo je to už pre ústavu nevýhoda, záťaž a nedostatok?

Čo je v živote ústavy tridsať rokov? Je to jej mladistvý vek, kedy sa ústava stále ešte len formuje a vyvíja, je to jej vrcholný vek, kedy by už mala byť vyspelá, sformovaná, skúsená a ostrieľaná alebo je tridsať rokov už vek prirodzenej degradácie ústavy, či ju dokonca možno označiť za zenitom? Práve na tieto otázky sa pozeráme cez funkcie ústavy a jej schopnosť ich plniť.

Skutočnosť, že ústava prežila tridsať rokov môže byť tak dobre znakom toho, že ide o ústavu, ktorá plní svoje funkcie a v spoločenstve nie je relevantná potreba na jej zmenu alebo úplné nahradenie, ale rovnako tak dobre to môže byť aj znakom toho, že spoločenstvo nie je schopné sa dohodnúť na ústave novej a tak z nedostatku príležitostí, neschopnosti, opatrnosti a možno aj nostalgie udržiava ústavu súčasnú.

V tejto situácii nastupuje hlbšie chápanie funkcií ústavy ich vnútorným rozdelením na formálnu a na materiálnu schopnosť ústavy plniť ich.

1. Tridsať rokov ústavnej existencie z pohľadu naplnenia jej funkčnosti

Funkciou ústavy môžeme označiť základné smery pôsobenia ústavy na štát a spoločnosť. Pri rešpekte k slobodnej možnosti formulovania funkcií ústavy môžeme za základ takéhoto pôsobenia pokladať integrujúce pôsobenie na celú spoločnosť, a to tým, že vytvára právny základ verejného a politického života, pričom prostredníctvom hodnôt a cieľov, z ktorých vychádza, usiluje o zosúladenie záujmov spoločnosti, sociálnych a záujmových

skupín a jednotlivcov, teda integračná, ale aj axiologická funkcia ústavy ako súčasť vyššej, právnej funkcie ústavy.²⁴⁰

Ako základný predpoklad pre diferenciáciu k funkciám ústavy je jej vnímanie ako prameňa práva, ktorý obsahuje komplexnú úpravu základných spoločenských vzťahov a reguluje fundamentálne spoločenské vzťahy vyjadrujúce povahu štátu a spoločnosti, ako aj východiskové princípy existencie a fungovania štátu.²⁴¹ Ústavy ovplyvňujú v spoločnosti viaceré oblasti, majú viacero dimenzií pôsobenia, a preto sa v teórii možno stretnúť aj s nasledovným prístupom k rozlišovaniu funkcií ústavy, ide o funkciu právnu (ústava ako základný zákon), funkciu stabilizačnú, funkciu politickú, funkciu ideologickú, funkciu manuálu.²⁴² Podľa iných kritérií sa možno stretnúť s obdobnou del'bou funkcií (úloh) ústav na funkciu právnu, poriadkovú úlohu, stabilizačnú úlohu, dynamizačnú úlohu, hodnotovú funkciu, integračnú úlohu a politickú funkciu ústavy.²⁴³ Igor Palúš rozoznáva funkciu ústavy právnu, stabilizačnú, dynamickú, politickú a kultúrnu.²⁴⁴ Podľa Ladislava Orosza akceptujú rôznorodosť názorov na funkcie ústav možno v zásade za základné funkcie ústav považovať právnu funkciu, politickú funkciu, axiologickú funkciu a kultúrno-výchovnú funkciu.²⁴⁵

Zjednodušene možno povedať, že ústava by mala v právnej forme vytvoriť základnú inštitucionálnu štruktúru a systém vzťahov, ktoré určujú formu a usporiadanie politického systému štátu. V liberálnej demokracii by mala ústava naplňovať minimálne tri základné funkcie, ktoré môžu občania legitímne očakávať od všetkých ústav – bez ohľadu na ich formu. Liberálne ústavy by mali prinajmenšom po prvé, vytvoriť štruktúru a systém v štáte ako aj vládne inštitúcie; po druhé, legitímny výkon verejnej moci; a po tretie, obmedziť právomoc štátu tak, aby sa zaručila ochrana občanov pred svojvoľnou vládou. Identifikáciou týchto troch funkcií ako „minimálnych ústavných požiadaviek“ je spojená s chápaním ústavy ako nástroju demokratickej samosprávy v liberálnej tradícii.²⁴⁶

Identifikácia a rozlišovanie funkcií ústavy je späté a reflektuje na okolnosti a podmienky vzniku ústavy, jej ideologické a hodnotové nastavenie, účel poskytovanej ochrany

²⁴⁰ K tomu bližšie pozri: OROSZ, Ladislav – SVÁK, Ján – BALOG, Boris: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava: Eurokódex, 2011. s. 59.

²⁴¹ BRÖSTL, A. a kol.: *Teória práva*. Plzeň : Aleš Čenek, 2013, s. 49.

²⁴² RESCHOVÁ, J. a kol.: *Státověda: Stát. Jednotlivec. Konstitucionalismus*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019. s. 184.

²⁴³ CIBULKA, E. a kol.: *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 105.

²⁴⁴ PALÚŠ, I.: Funkcie demokratickej ústavy. In *Právny obzor*, 84, 2001, č. 6, s. 497.

²⁴⁵ OROSZ, L.: *Základy štátovedy*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Fakulta verejnej správy. 2021, s. 205.

²⁴⁶ K tomu bližšie pozri: BRYCE, J.: *Constitutions*. In *Oxford University Press*, 1905, s. vii,

dostupné na : <https://archive.org/details/constitutions00brycgoog/page/n29/mode/2up?ref=ol&view=theater>; WHEARE, K.C.: *Modern Constitutions*. In *Oxford University Press*, 1975, s. 1.

a smerovanie spoločnosti, v rámci ktorej pôsobí. Ústava v sebe spája viacero funkcií, ktorých naplnenie má spoločne smerovať k integrácii spoločnosti a jej inštitúcií. Inak povedané funkcie modernej ústavy sa odvíjajú od jej zmyslu, ktorý je dvojjediný: konštruovať takú sústavu inštitúcií (predurčiť ich podobu a fungovanie), aby zaistila harmonický rozvoj spoločnosti a účinne chránila ľudské práva a aby tak bola vymedzená sféra štátu oproti celej spoločnosti.²⁴⁷

Z formálneho hľadiska plní ústava svoju funkciu tým, že sťažuje zmeny princípov a stanovuje základné pravidlá v porovnaní s prebiehajúcimi politickými procesmi. Toto oddeľuje alternácie princípov a procesov prebiehajúcich politických rozhodnutí od samotných rozhodnutí. Takéto oddelenie vytvára pre obe strany priestor pre odlišné diskurzy a istý časový horizont, čo má veľa výhod. Podľa nemeckého konštitucionalistu Dietera Grimma sa tak politická diskusia civilizuje, pretože spory možno viesť na pozadí základného konsenzu, na ktorom sa oponenti zhodujú. To podporuje od upustenia násilia v politike. Súčasná politika je zároveň zbavená potreby neustále hľadať princípy a voliť postupy, ktoré by ju inak preťažovali, a to s ohľadom na neustály tlak na prijímanie rozhodnutí v dôležitých veciach. Obsah ústavy už nie je predmetom, ale predpokladom politických rozhodnutí. Princípy, ktoré zabezpečujú identitu majú šancu zostať v platnosti počas dlhšieho obdobia.²⁴⁸

Od ústavy štátu sa očakáva, aby zabezpečila dlhodobý rozvoj štátu a spoločnosti, pričom jej hlavnou úlohou nie je len formulovať ciele, ale aj podmienky kreovania prostriedkov na ich dosiahnutie. Jej úlohou nie je len usporiadanie štátu podľa momentálnej politickej predstavy, ale aj vytvorenie právnych predpokladov na jeho ďalší vývoj. Na jednej strane musí vytvoriť dlhodobo stabilné prostredie a na druhej strane pružne reagovať na vzniknuté spoločenské (politické) potreby. V stabilitu ústavne zakotvených princípov a pravidiel spravidla možno vložiť väčšiu dôveru ako v politiku a prebiehajúce prijímanie politických rozhodnutí.

Len veľmi zjednodušene možno ponúknuť rovnicu, že všeobecnejšie a rozsahovo stručnejšie formulácie umožnia lepšie plniť uvedené očakávania. Veľmi dôležitý je tu totiž systém zásahov do ústavy, ktorý musí na jednej strane chrániť stabilitu spoločenského prostredia pred pokúšaniami politickej príležitosti a na druhej strane umožniť reálnu reakciu na riešenie politického problému.²⁴⁹

V štátoprávnom teoretickom diskurze sa možno stretnúť s názorom Brucea Ackermanna, ktorý na základe skúseností zo Spojených štátov amerických tvrdí, že zásadne

²⁴⁷ PALÚŠ, I.: Funkcie demokratickej ústavy. In *Právny obzor*, 84, 2001, č. 6, s. 497.

²⁴⁸ GRIMM, D.: Constitutionalism: Past, Present and Future. In *Oxford University Press*, 2016, s. 18.

²⁴⁹ SVÁK, J.: Potrebuje začínajúci štát rozsiahly alebo stručný text ústavy? In *Olomoucké právnické dny 2008*. Olomouc : Univerzita Palackého v Olomouci, 2008, s. 65 – 66.

inštitucionálne dohody pretrvávajú, pretože sa prijímajú v obdobiach zvýšenej verejnej diskusie a záujmu o ústavné základy.²⁵⁰ Tento argument je však ľahko vyvrátiteľný z pohľadu prechodu spoločnosti viacerými etapami vývoja, ktoré sú spravidla spojené s poklesom záujmu o ústavnosť a naopak skôr celkovo so snahou o presadenie politiky podľa aktuálnej situácie a „ohýbanie ústavnosti“ podľa aktuálnych potrieb vládnucej elity a spoločnosti.

V zmysle už načrtnutého potom možno len súhlasiť so slovami Karla Klímu, že dominujúca a víťazná politická moc má spravidla tendenciu sa stabilizovať, zachovať (konzervovať), utvrdiť. V tej súvislosti tiež publikuje (zverejňuje) svoje predstavy o žiaducej štruktúre pomerov a sústave orgánov, na ich základe bude fungovať. Súčasne štátna moc deklaruje záväznosť tejto štruktúry a jej ochranu pred pokusmi o vonkajšiu deštrukciu. Politická moc má spravidla tendenciu sa ako štátna moc inštitucionalizovať a utvrdiť v ústavnom texte.²⁵¹ Aktuálny spoločensko-politický vývoj nám skôr indikuje, že zmenu ústav nemajú plne v rukách len konštitucionalisti, ale v mnohých prípadoch ide skôr o zmeny, ktoré sú výsledkom či reakciami na politické súperenie. Politická moc môže pri rešpektovaní požiadaviek právneho štátu ovplyvňovať a pôsobiť smerom k ústavným zmenám, avšak nesmie za tým stáť politický záujem určitej skupiny osôb, či jednotlivcov, a už v žiadnom prípade nesmie slúžiť ako prostriedok politickej odplaty.

Slovenský ústavný systém vychádza z charakteristiky Slovenskej republiky ako parlamentnej formy vlády, i keď v súčasnosti nemožno poprieť prítomnosť jej viacerých modifikácií. Vzhľadom k tomu je práve parlament primárne tou autoritou (odhliadnuc od minimálne pôsobiaceho tzv. negatívneho zákonodarcu), ktorá určuje a definuje ako zákonodarca prípadné zásahy do prijatého ústavného textu, čím ovplyvňuje jeho materiálnu funkčnosť. Preto by sa nemala opomínať ani existencia zodpovednosti parlamentu za prejavy ústavnosti v štáte, t.j. za nastavenie základného smerovania pôsobenia ústavy na štát a spoločnosť. Ide o uznanie zodpovednosti parlamentu za riadenie očakávaní občanov vo vzťahu k naplneniu elementárnych ústavných funkcií. Pretože parlament sa môže vedome rozhodnúť nevyužiť svoju legislatívnu prevahu na riešenie konkrétnych záležitostí, ak tým z dlhodobej perspektívy dokáže prispieť k stabilite ústavného systému.²⁵²

Nezávisle od toho, ako vymedzíme funkcie ústavy, vieme ich napokon zredukovať na funkciu stabilizačnú a na funkciu dynamizačnú, ktoré vo svojom vzájomnom vzťahu vytvárajú

²⁵⁰ ACKERMANN, B.: *We the People*. Volume 2: Transformations. Harvard, 2000.

²⁵¹ KLÍMA, K.: *Ústavní právo srovnávací*. Praha : Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 15.

²⁵² Bližšie pozri: HORSLEY, T.: Constitutional functions and institutional responsibility: a functional analysis of the UK constitution. In *Legal Studies*, Volume 42 , no. 1, 2022, s. 108-110.

ústavný jin a jang, či materialistickou terminológiou, vytvárajú ústavnú jednotu a boj protikladov. Tieto protiklady, jin a jang, stabilizačnej a dynamizačnej funkcie ústavy sa prejavujú v rozličnom pôsobení ústavy na štát a spoločnosť, ale aj v rozličnom pôsobení na samotnú ústavu a jej život.

Tak ako sa antická tragédia zrodila z ducha hudby, z boja apolónskeho a diozýnovského princípu, tak sa moderná písaná ústava rodí a formuje, ale aj umiera v konkurencii madisonovského a jeffersonovského prístupu k ústave a jej trvaníu.

Je trvanie ústavy, resp. dĺžka trvania ústavy, jej odolnosť, či iba čistá vytrvalosť tiež ústavnou hodnotou, ktorú je potrebné chrániť a podporovať? Súvisí to s otázkou, či je ústava schopná plniť svoje funkcie spoločenských a politických požiadaviek, ako demokratický a právny štát, politická stabilita, udržateľný spoločenský a ekonomický rozvoj, ochrana životného prostredia, lepšie tým, čím je staršia, čím dlhšie existuje, alebo by plneniu jej funkcií prospelo, ak by podliehala pravidelnej rekonštrukcii, dokonca až náhrade?

Kým prístup a predstavy Jamesa Madisona pri príprave a formovaní americkej ústavy smerovali k tomu, aby táto predstavovala trvalý právny základ nového štátu a jeho zmena by podliehala stanoveným a prísnyim ústavným pravidlám, tak prístup Thomasa Jeffersona spočíval v presadzovaní myšlienky časovo limitovaného trvania ústavy na najviac 19 rokov, a to práve v snahe zabrániť zakonzervovaniu spoločnosti v novom štáte už v momente jeho vzniku.

Madisonovský prístup k modernej písanej ústave tak predstavuje preferovanie stabilizačnej funkcie ústavy a jej dlhodobého pôsobenia na spoločnosť vytvárajúc tak jej pevný základ. Takáto ústava nie je nemenná, ale dynamizujúce prvky sú prítomné iba v rozsahu udržiavania pôvodnej ústavy pri živote. Možno tak hovoriť o ústavnom evergreeningu, resp. o evergreeningu ústavy. Ten je dnes kľúčovo spojený s rozhodovacou činnosťou súdnych orgánov ochrany ústavnosti.

Jeffersonovský prístup k ústave ju chápe ako právny základ života štátu a spoločnosti, ktorý ich nielen stabilizuje, ale podporuje ich rozvoj a vývoj, stanovuje preň trajektóriu a obsahuje nástroje jeho vytvárania a udržiavania. Ústava z podstaty plní aj stabilizačnú funkciu, táto je ale limitovaná do doby, kým ústava skutočne napomáha rozvoju spoločnosti a nepredstavuje jeho limit alebo brzdu. Vtedy je čas na jej odstránenie a nahradenie novou. V živote ústavy je tak od počiatku, od jej splodenia prítomný aj prvok jej postupného odumierania vrcholiacom jej úmrtí, vrátane svojej vlastnej eutanázie.

2. Stabilizačná funkcia ústavy

Stabilizačná funkcia ústavy slúži ako koncepčný základ právneho štátu. Stabilita štátu, jeho inštitúcií, ústavného systému ako celku závisí predovšetkým od formálnych pravidiel. Vládnutie, orientácia a koordinácia na inštitucionálnej úrovni štátu ovplyvňuje a do veľkej miery determinuje ako si predstavitelia moci a inštitúcií interpretujú a aplikujú dané pravidlá. Poznanie ústavných pravidiel a ich predvídateľnosť by mali slúžiť v prospech ustálenosti právneho systému štátu.

Základom stabilizačnej funkcie ústavy je súbor ústavných nástrojov a inštitútov, ktoré vytvárajú formálny a materiálny predpoklad jej tuhosti.

Tuhosť ústavy a ústavné možnosti jej zmien, ale aj spoločensky očakávaným rozvoj ústavy ako predpokladu rozvoja ústavného systému nie je významný vo vzťahu k prvej ústavodarnej generácii. Problém rozsahu možných či nemožných zmien v ústave vyvstáva vo vzťahu k nasledujúcim generáciám, a to tak ústavodarným, ako aj ľudským. Tie sa totiž ocitajú v situácii, že sú viazané ústavnými pravidlami, ktoré vznikali v čase, keď pomery, potreby, požiadavky a predstavy budúcich generácií neboli a ani nemohli byť známe. Budúce generácie sú ústavou viazané, pričom ale o jej obsahu nemohli rozhodnúť a táto predstavuje ústavné dedičstvo po ich predkoch. V prísnejšej verzii by sa dalo povedať, že v takomto prípade ústava nie je len dedičstvom, ale aj tyraniou predkov.

Ľud ako ústavodarná moc musí mať minimálne teoretickú možnosť nezaväzovať budúce generácie a nestavať ich do pozície, že jedine poslušnosť alebo revolúcia sú ich alternatívami.²⁵³ Čím sa ale večná ústavná úprava vzdáľuje ďalej od svojich tvorcov, jej materiálna legitimita klesá a potreba jej revízie môže úmerne tomu narastať. Spoločenstvo by v tom prípade malo len dve možnosti – využitie revolučnej cesty, ktorá je nespochybniteľne spôsobilá odstrániť existujúci ústavný poriadok a jeho večnými ustanoveniami by iste viazaná nebola alebo prijatím novej ústavy zo strany originálneho, ľudového ústavodarcu, ktorý by stanovil svoje vlastné ústavné pravidlá života spoločenstva, vrátane nového materiálneho jadra ústavy, resp. materiálneho jadra predchádzajúcej ústavy vybaveného novou legitimitou. Ľud by nemal byť nútený žiť pod/s ústavou, ktorú mu dal niekto iný, aj keď je to jeho generačný predchodca.

Môže teda prvá, či zakladajúca ústavodarná generácia schváliť takú ústavu, ktorá by zaväzovala aj nasledujúce ústavodarné generácie navždy? Účelom ústavy nie je raz a navždy upraviť spoločenské vzťahy a tým absolútnym spôsobom viazať potenciálnu ústavodarnú moc. Žiadna z ústav a rovnako ani nijaké ustanovenie ústavy nie je schopné dosiahnuť tento cieľ.

²⁵³ MLSNA, P.: Imanentní meze garantující existenci Spolkového ústavního soudu na pozadí právní síly jeho rozhodnutí. In: *Právník*, 9/2006, s. 1013.

Originálna ústavodarná moc je vždy schopná odstrániť ústavné pomery a nahradiť ich novými. Vyším princípom je v tomto prípade legitimita, a nie legalita.²⁵⁴ Ak je jedna, prvá, či zakladajúca ústavodarná generácia taká silná (všemocná), že môže zaväzovať neodvolateľne aj svojich nástupcov, môže schváliť ústavu, ktorá bude neodvolateľne platiť aj napriek nesúhlasu jej nástupcov. Ale ak by aj nasledujúce ústavodarné generácie mali silu meniť ústavu a mohli by zmeniť rozhodnutie prvej ústavodarnej generácie, tak by všetky nasledujúce ústavodarné generácie mali mať rovnaké postavenie a pre fungovanie ústavy a ústavného systému by sa vyžadoval súhlas každej nasledujúcej ústavodarnej generácie.

Ústava nemôže skončiť ako skamenelina²⁵⁵ („*Fossilied Constitution*“), ale vyžadovanie súhlasu každej nasledujúcej ústavodarnej generácie, resp. neobmedzené vystavenie ústavy jej revízii s príchodom každej novej ústavodarnej generácii spochybňuje samotnú podstatu právneho štátu, právnu istotu, právnu stabilitu, ktorá sa odvíja primárne od stability ústavy. Riziko nemenných ustanovení v ústave spočíva najmä v tom, že uzavretie všetkých možností na prijatie zmeny ústavy legálnou, pokojnou cestou obsahuje dve riziká: (i) zvyšuje riziko násilnej a revolučnej zmeny a (ii) zvyšuje riziko, že ľudia prestanú ústavu rešpektovať ako základný zákon štátu.

3. Dynamizačná funkcia ústavy

Prirodzeným pokračovaním vyššie uvedených myšlienok o stabilizačnej funkcii ústavy, jej nevyhnutnosti v demokratickom a právnom štáte, ale aj jej riziku, je myšlienka o dynamizačnej funkcii ústavy. Demokracia ako normatívny koncept založený na zvrchovanosti ľudu pravidelne uplatňovanej v pravidelne sa opakujúcich voľbách ako procese legitimizácie politickej moci v štáte a na vláde hodnôt, nie je abstraktná, od spoločnosti odtrhnutá doktrína.²⁵⁶ Pluralitná demokracia v štáte zobrazuje rôznosť a protikladnú povahu názorov, smerov či záujmov existujúcich v spoločnosti, v štáte, čím je vlastne zrkadlom spoločenského nastavenia a existujúcich konfliktov.

Samotnú realizáciu dynamizačnej funkcie ústavy možno podľa I. Palúša vnímať obsahovo i následne časovo v dvoch rovinách. Najprv možno zmeny ústavy spájať s možnosťami

²⁵⁴ BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava : Kalligram, 2013. s. 167.

²⁵⁵ Podľa výsledkov štúdie skúmajúcej všetky ústavy všetkých samostatných štátov existujúcich medzi rokmi 1789 až 2005 je priemerná doba životnosti ústavy 19 rokov. K tomu detailnejšie – ELKINS, Z. – GINSBURG, T. – MELTON, J.: *The Endurance of National Constitutions*. New York : Cambridge University Press, 2009. s. 129-130.

²⁵⁶ TRELLOVÁ, Livia – VRABKO, Marián.: *Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy*. Praha: Leges, 2022, s. 128.

rozvíjania jej obsahu na základe pôvodného textu. V tomto zmysle rozlišuje využívanie možností daných ústavou a dobudovanie regulácie predvídanej ústavou (tzv. premena ústavy). Druhú rovinu realizácie dynamizačnej ústavy potom predstavuje situácia, keď je nutný rozvoj regulácie nových vzťahov ako vzťahov ústavnoprávnych (takáto zmena má svoje objektívne, či subjektívne dôvody).²⁵⁷

Hlavnou úlohou dynamizačnej funkcie ústavy je ochrana ústavy pred jej príliš rýchlym odumieraním, ktoré by svojou dynamikou a rýchlosťou popieralo stabilizačnú funkciu ústavy. Každé ľudské dielo, ústavu nevynímajúc, podlieha postupnej degradácii a postupnému odumieraniu. Tomu sa nedokáže vyhnúť ani ústavy, a to ani vyzbrojená materiálnym jadrom, pretože spoločenský, technologický a prírodný vývoj je nezastaviteľný.

Dynamizačná funkcia ústavy tak prináša do ústavného života nástroje, ktorými je možné proces odumierania ústavy regulovať v tom, že nenastáva náhodne alebo chaoticky, pretože to by prinášalo kolaps štátu, ale reguluje ho v tom, že umožňuje udržiavanie ústavy pri živote vopred stanovenými postupmi riadenia jej života (zmeny, doplnenia, dodatky, resp. výklad), ale aj vopred stanovenými postupmi jej zániku.

Zánik ústavy tak môže predstavovať vopred plánovaný akt vo forme *sunset clause* (ústavná eutanázia) alebo úmrtie ústavy ako výsledok postupného zlyhávania ústavy až do úplného zlyhania ústavy zodpovedajúcemu zlyhaniu orgánov v ľudskom tele a toto je ešte možné rozlíšiť na zlyhanie formálne – formálne prelomenie alebo odstránenie ústavy.

Vopred stanovené pravidlá zániku ústavy, jej formálne odstránenie, predstavujú ústavnú eutanáziu. Tieto do ústavy v duchu jeffersonovského prístupu k ústave vkladá ústavodarca už v momente prijatia ústavy a ich naplnenie v určitom momente síce vedie k zániku ústavy, ale súčasne to vytvára substrát pre vznik novej ústavy zodpovedajúcej požiadavke na ústavný a právny základ aktuálneho spoločenstva.

Dynamizačná funkcia chráni ústavu pred materiálnym zlyhaním. Materiálne zlyhanie ústavy nastane tým, že spoločenstvo, ktoré sa ústavou riadi prestane túto ústavu vnímať ako spoločenskú zmluvu, ktorá je pre nich lepšia, ako by bola iná, ktorú by si mohli dohodnúť a nahradiť ju ňou. Ústava musí dávať zmysel tým, ktorých život riadi a nemôže vytvárať spoločenskú potrebu jej zmeny, inak neprežije.

Ústava je vystavená rôznym útokom, a to najmä, ale nielen od ústavodarcu, ktorý v prípade silných stabilizačných prvkov a naopak, nedostatočných dynamizačných prvkov ústavy, hľadá cesty, ako do ústavy zasiahnuť. Takéto zásahy ústavodracu predstavujú:

²⁵⁷ PALÚŠ, I.: Funkcie demokratickej ústavy. In *Právny obzor*, 84, 2001, č. 6, s. 502.

- a) suspendovanie ústavy – predstavuje taký postup ústavodarcu, ktorým tento na určitý čas vylúči účinnosť niektorého z ustanovení ústavy bez jeho nahradenia novým ústavným pravidlom. Suspendovanie ústavy predstavuje materiálne prelamanie ústavy,²⁵⁸
- b) klasické prelamanie ústavy – nejde o doplnenie ústavy, kedy sa doplňované ústavné ustanovenia nemenia, ani o zmenu ústavy spočívajúcu v zrušení, čiastočnom zrušení alebo zakotvení nového ústavného pravidla, ale prelomenie ústavy v najvšeobecnejšej rovine predstavuje postup ústavodarcu, ktorým tento vylúči *ad hoc* nejaké ústavné pravidlo a jeho použitie nahradí nejakým osobitným mimoriadnym pravidlom stanoveným obsahovo mimo ústavy, aj keď formálne vyjadrením v sile ústavného zákona. Pri prelomení ústavy novým ústavným pravidlom je charakteristické, že toto pravidlo materiálne odporuje prelamovanému ústavnému pravidlu. V porovnaní so suspendovaním ústavy, pri prelamaní ústavy sa ústavné pravidlo vylúči tým spôsobom, že sa pre ústavou predpokladanú situáciu, ktorá má aj ústavné riešenie, prijme osobitné účelové ústavné riešenie v osobitnom ústavnom zákone. Takéto konanie ústavodarcu je „pardonovateľné“ v politickej rovine tým, že ide o jednorazový akt, kedy sa ústava prelomí účelovo *ad hoc* mimoústavným ústavným pravidlom, ale nedochádza k vytvoreniu systému ústavných pravidiel mimo ústavy s trvalou platnosťou. Z formálno-legislatívneho hľadiska je pre takéto prelomenie ústavy charakteristické to, že *ad hoc* ústavný zákon, v ktorom je takéto jednorazové ústavné pravidlo obsiahnuté nemá znaky zákona, najmä postráda znak všeobecnosti. Ide teda o zákon len podľa názvu, kým v skutočnosti je to akt, resp. opatrenie. Ústavodarca vo všeobecnosti ústavné akty prijímať môže, pretože môže regulovať aj jedinečnú udalosť, ale na takéto konanie musí byť splnomocnený a ústava musí výslovne upravovať situáciu, ktorú je ústavodarca oprávnený regulovať svojím ústavným aktom,
- c) tichá zmena ústavy – predstavuje nepriamu novelu ústavy, keď dochádza k zmene ústavného pravidla, resp. jeho doplneniu bez toho, aby bol výslovne zmenený alebo doplnený text ústavy. Takáto zmena ústavy nie je jej suspendovaním, ale predstavuje formálne prelomenie ústavy, kedy sa ústavné pravidlo formálne vyjadrí v ústavnom zákone, ktorý predstavuje nepriamu novelu ústavy. V takomto prípade nejde spravidla o riešenie nejakého *ad hoc* problému, ale o systematickú ústavnú úpravu určitej oblasti spoločenských vzťahov mimo ústavu s trvalou časovou platnosťou. Ak by aj rozpor ús-

²⁵⁸ Detailnejšie k tomu – LAPČÁKOVÁ, M.: Prelamanie ústavy. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2010*. Bratislava : Univerzita Komenského, 2011, s. 269 – 275.

tavného zákona predstavujúceho nepriamu novelu ústavy s ústavou samotnou materiálne nenastal, nie je existencia takéhoto stavu želaná, pretože zakladá potenciálne interpretačné a aplikačné problémy a vytvára permanentné riziko vnútorného rozporu v ústavnom poriadku štátu,

- d) ústavný podvod – ide o nahradenie ústavy vecne novou ústavou pri použití procedúry, ktorá je určená pre zmenu ústavy. Formálne ústavodarca prijíma zmenu/novelizáciu platnej ústavy, ale fakticky tým zakladá ústavu novú. O podvode hovoríme preto, lebo pre nastolenie nového ústavného systému postaveného na novej ústave využíva proces určený pre zmenu ústavy. To je vypuklejšie v tých ústavných systémoch, ktoré z hľadiska ústavodarnej procedúry odlišujú prijatie novej ústavy (viazané na prísnejšie podmienky) a zmenu platnej ústavy (viazanú na jednoduchšie podmienky). Podvodným spôsobom sa ústavne jednoduchším spôsobom nastolí nový ústavný stav,
- e) odstránenie ústavy – toto je vo výlučnej moci originálneho ústavodarcu. Odstránenie ústavy znamená ukončenie starého štátneho režimu, či dokonca štátu a polozenie základov nového štátneho režimu, nového štátu a nového štátneho, politického a ústavného základu spoločnosti,
- f) zničenie ústavy – na rozdiel od odstránenie ústavy, ktoré je výsledkom ústavodarného aktu originálneho ústavodarcu, zničenie ústavy je revolučným aktom ľudu.²⁵⁹

Záver

Považujeme za správne pravidelne podrobovať Ústavu SR, jej premeny a fungovanie analýze, a to nielen pri príležitosti tridsiateho výročia jej prijatia. Na základe takýchto analýz by mala byť ústava ponechaná bezo zmeny, či alternatívne doplňovaná, menená, či dokonca revidovaná, pričom ako základný parameter nevyhnutnosti každej zmeny, zásahu do jej obsahu, by mala poslúžiť jej funkčnosť.

Schopnosť ústavy prežiť, či odolávať času alebo aspoň spomaľovať „odumieranie“ je funkciou flexibility ústavy, ktorá predstavuje schopnosť ústavy reagovať a prispôbovať sa meniacim spoločenským podmienkam. Osobitne, ak ide o podmienky, na ktoré tvorca ústavy, ústavodarca, nemá vplyv a predstavujú pôsobenie silnejších spoločenských, ekonomických, ale aj prírodných síl a faktorov. Flexibilita ústavy tak nie je popretím trvania, resp. zachovania ústavy, ale flexibilita ústavy predstavuje ochranu ústavy pred jej odstránením, pred jej nedobrovoľným, ústavne násilným úmrtím. Nemožno však prehliadať ani fakt, že štát a spoločnosť,

²⁵⁹ BALOG, B.: *Materiálne jadro ústavy. Ústavný systém v pohybe*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022. s. 110.

ktoré možno hodnotiť ako stabilné sú založené na fungujúcom právnom systéme a korešpondujúcej politike, kde nie je miesto pre opakujúce sa, či dokonca dlhodobo pretrvávajúce, eskalujúce politické a právne krízy atakujúce hodnotové nastavenie spoločnosti. Zrejme práve stabilita právneho a politického systému v štáte by mala slúžiť ako určujúci faktor pre stanovenie kvality a funkčnosti prijatého ústavného textu ako základu ústavného poriadku štátu.

Funkcie ústavy by nemali byť ponímané čisto ako teoretické konštrukty, ale pri retrospektívnom hodnotení tridsiatich rokov pôsobenia Ústavy SR ich považujeme za ukazovateľa potrebných ústavných transformácií v priebehu plynutia času počas existencie štátu. Pretože nemožno prehliadať interakciu a vzájomnú závislosť ústavného práva a politickej reality, naplnenie, resp. nenaplnenie funkcií ústav nám majú indikovať funkčnosť a účinnosť ústavy. Funkcie ústavy pomáhajú identifikovať predpoklady účinnosti ústav. Ústava SR nie je výnimkou, preto za tridsať rokov musela prejsť vývojom v podobe zmeny a doplnenia ústavy. Otázne je však hodnotenie, či všetky uskutočnené zmeny ústavného textu boli naozaj potrebné na zachovanie účinnosti ústavy v čase. Plne sa stotožňujeme so slovami Dietera Grimma, ktorý tvrdí, že úlohou ústavnej vedy teda nie je brániť zmenám ústavy, ale rozlišovať medzi legitímnymi a nelegitímnymi zmenami.²⁶⁰

V retrospektíve tridsaťročných zmien Ústavy SR je ťažké pomlčať o viacerých účelových zmenách ústavy, či o diskutabilných ústavných zmenách, ktoré vyvolávali pochybnosti a vlnu odbornej nevôle už v čase ich uskutočnenia. Pre korektnosť je potrebné uviesť aj, že po viac ako dvoch rokoch trvania pandémie Covid-u, nemožno očakávať, že spoločnosť bude rovnaká ako predtým. Otriasla nielen ľuďmi, ale aj ústavnými poriadkami štátov, čoho dôkazom je aj na naše pomery obsiahla novela Ústavy SR prijatá narýchlo na sklonku roku 2020.

A možno práve pri takomto veľkom zásahu do ústavného textu sa opäť len viac zvyrazňuje nevyhnutnosť sledovať a aktuálne v čase zvažovať potrebu veľkých ústavných zmien z pohľadu naplňania ústavných funkcií. Ústavno-legislatívny príspevok parlamentu k uspokojeniu spoločenských požiadaviek nastolených pod tlakom očakávaní nielen ľudí, miest, obcí, či inštitúcií a ich predstaviteľov je vzhľadom na stabilizačnú funkciu ústavy dlhodobý. Otázne je, či konkrétny parlamentný počin vo vzťahu k ústave, je možné hodnotiť aj ako dynamický, konštruktívny a progresívny, odrážajúci potreby štátu a dlhodobo reflektuje aj meniace sa očakávania a širšie preferencie občanov vo vzťahu k ústavným funkciám a štátu.

²⁶⁰ GRIMM, D.: *Constitutionalism. Past, Present, and Future*. In *Oxford University Press*, 2016, s. 127-142.

Funkčnosť ústavy je považovaná za zrkadlo skutočnej ústavnosti štátu. Slovenská republika sa v čase písania tohto príspevku nachádza v hlbokjej politickej kríze, či dokonca politickej agónii, čo zrejme nie je to, čo chce vidieť ústavodarca pri odpočte svojej práce za určité obdobie. Z pohľadu zachovania a pretrvania svetových ústav je tridsať rokov relatívne krátky čas porovnateľný s ľudským dospievaním, pre ktoré sú typické pubertálne výkyvy v správaní a všeobecne tolerovateľné aj príležitostné zlyhania. Ústava by nemala byť opisom ústavných noriem, ale naopak ich stelesnením, ktoré by mal rešpektovať aj politický systém. Mala by slúžiť ako východisko a základ požiadaviek na sociálnu realitu, a nie byť jej jednoduchým odrazom.

Ak sa pozrieme na Ústavu SR z hľadiska naplnenia jej funkcií, potom tridsať rokov jej existencie možno chápať ako „pubertu“, po ktorej by však malo prísť ústavné dozrenie, čo sa odrazí v stabilite naplňania jej funkcií a spoločenskej spokojnosti. Ústava sa nesmie dištancovať od reality, avšak jej úprava nesmie byť ani jednorazovými rýchlymi riešeniami existujúcich politických problémov. Kultúrno-výchovná funkcia ústavy je založená na tom, že ústavu možno považovať za koncentrované zhmotnenie právnej kultúry a jeden z jej najvýznamnejších vonkajších prejavov. Obsah ústavy, ako aj spôsob jeho formálneho vyjadrenia, môžu spoločne poslúžiť ako rámec pre hodnotenie politického prostredia, v ktorom ústava vznikla a v ktorom sa uplatňuje.²⁶¹ Stanovenie pravidiel správania s najvyššou právnou silou v štáte by preto malo byť urobené tak, aby nebolo závislé od rozhodnutia, ktorému vďačí za svoju politickú platnosť, ale naopak tak, aby vytvorilo predpoklady pre konštantný ústavný vývoj rešpektujúci dynamiku spoločenských zmien. V tomto smere však máme pred sebou ešte zrejme dlhú cestu.

Použitá literatúra:

- ACKERMANN, B.: *We the People. Volume 2: Transformations*. Harvard, 2000.
- BALOG, B.: *Materiálne jadro ústavy. Ústavný systém v pohybe*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022.
- BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava : Kalligram, 2013.
- BRÖSTL, A. a kol.: *Teória práva*. Plzeň : Aleš Čenek, 2013.
- BRYCE, J.: *Constitutions*. In: *Oxford: Oxford University Press*, 1905.
- CIBULKA, Ľ. a kol.: *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017.

²⁶¹ OROSZ, L.: *Základy štátovedy*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Fakulta verejnej správy. 2021, s. 205.

- ELKINS, Z. – GINSBURG, T. – MELTON, J.: *The Endurance of National Constitutions*. New York : Cambridge University Press, 2009.
- GRIMM, D.: Constitutionalism: Past, Present and Future. In: *Oxford University Press*, 2016, s. 18.
- HORSLEY, T.: Constitutional functions and institutional responsibility: a functional analysis of the UK constitution. In: *Legal Studies*, Volume 42 , č. 1 ,2022 , s. 99 – 119, dostupné: <https://doi.org/10.1017/lst.2021.3>.
- KLÍMA, K.: *Ústavní právo srovnávací*. Praha : Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer ČR, 2020.
- LAPČÁKOVÁ, M.: Prelamovanie ústavy. In: *Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2010*. Bratislava : Univerzita Komenského, 2011.
- MLSNA, P.: Imanentní meze garantující existenci Spolkového ústavního soudu na pozadí právní síly jeho rozhodnutí. In: *Právník*, 9/2006.
- OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011.
- OROSZ, L.: *Základy štátovedy*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Fakulta verejnej správy. 2021.
- PALÚŠ, I.: Funkcie demokratickej ústavy. *Právny obzor*, 84, 2001, č. 6, s. 497- 505
- RESCHOVÁ, J. - KINDLOVÁ, M. - GRINC, J. - PREUSS, O. - ANTOŠ, M.: *Štátoveda: Štát. Jednotlivec. Konstitucionalismus*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019.
- SVÁK, J.: Potrebuje začínajúci štát rozsiahly alebo stručný text ústavy? In: *Olomoucké právnické dny 2008*. Olomouc : Univerzita Palackého v Olomouci, 2008.
- TRELLOVÁ, L., VRABKO, M.: *Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy*. Praha: Leges, 2022
- WHEARE, K. C.: *Modern Constitutions*. In: *Oxford: Oxford University Press*, 1975.

doc. JUDr. Boris Balog, PhD.

boris.balog@paneurouni.com

Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola

Tomášikova 20

820 09 Bratislava

doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.

livia.trellova@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta, Univerzita Komenského

Šafárikovo námestie 6

810 00 Bratislava

Identita Ústavy SR vo svetle ústavných zmien²⁶²

doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.

Abstrakt:

Príspevok sa zaoberá identitou, elementárnym teoretickým pojmom, ktorý má prienik aj v rovine ústavného práva. Identita ústavy, ako základného zákona, je istou veličinou a určuje smerovanie štátu. Tvorí sa súbežne s tvorbou ústavy. Ústava však nie je nemennou, jej dynamizmus reflektuje minimálne spoločenské zmeny. Príspevok sa v prvej časti vysporiadava so samotnými pojmami – ústavná identita verzus národná identita. Následne v druhej časti analyzuje vplyv vybraných ústavných novelizácií na identitu Ústavy v Slovenskej republike.

Abstract:

The paper deals with the identity, elementary theoretical concept, which also penetrates the level of constitutional law. The identity of the constitution, as a basic law, is a certain quantity and determines the direction of the state. It is created simultaneously with the creation of the constitution. However, the Constitution is not immutable, its dynamism reflects minimal social changes. In the first part, the article deals with the concepts themselves – constitutional identity versus national identity. Subsequently, in the second part, he analyzes the influence of selected constitutional amendments on the identity of the Constitution in the Slovak Republic.

Kľúčové slová:

Identita, ústavná identita, národná identita, Ústava Slovenskej republiky

Keywords:

Identity, constitutional identity, national identity, The Constitution of the Slovak Republic

Úvod

Každé výročie, obzvlášť vtedy, ak predstavuje nejaké to desaťročie vzniku, dáva priestor pre hodnotenie z rôznych uhlov pohľadu. Tridsať rokov od vzniku ústavy je vhodným momentom pre jej analýzu najmä vo vzťahu k uplynulým zmenám, o to viac, pokiaľ aj tých zmien bolo viac. Samotné novelizácie akéhokoľvek právneho predpisu, ústavu nevynímajúc, je možné s odstupom času hodnotiť ako prospešné, menej prospešné, no niekedy aj ako zbytočné. Z komplexného hľadiska prinášajú zmeny ústavy isté ústavné trendy, vnímateľné najmä abstrahovaním definičných znakov v rámci jednotlivých novelizácií. Akokoľvek pokrokovito môžu trendy

²⁶²Tento článok vznikol ako súčasť riešenia grantovej úlohy VEGA č.1/0399/20 Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky (právno-politologická analýza - hodnotenie- perspektívy) a zároveň je aj parciálnym výstupom v rámci riešenia projektu č. APVV-17-0561 "Ľudsko-právne a etické aspekty kybernetickej bezpečnosti".

pôsobiť, mali by zostávať len v subsidiárnej rovine, rešpektujúc potrebu zachovania pôvodnej identity ústavy, ktorá sa prvotne prirodzene vytvára súběžne s tvorbou ústavy.

Identita ako taká je v súčasnej dobe moderným, často frekventovaným pojmom. Istý nárast popularity pojmu „identita“ súvisí aj so vznikom Európskej únie (ďalej aj „EÚ“, „únia“), keď samotná Maastrichtská zmluva zakotvila, že „*Únia rešpektuje národné identity jej členských štátov, ktorých systémy vlád sú založené na princípoch demokracie.*“²⁶³ Vymedzenie rešpektu „národnej identity“ spustilo lavínu najskôr jej diferentnej interpretácie od „ústavnej identity“, cez jej používanie na presadzovanie svojej pozície v rámci Európskej únie až k stotožňovaniu obidvoch pojmov.²⁶⁴ Ak identitu vnímame ako konkrétnu, ničím nezameniteľnú podstatu, ktorou sa od seba odlišujú jednotlivci – ako identitu spoločenstva, resp. národnú identitu, má zmysel hovoriť aj o identite ústavy a toto slovné spojenie sa istým spôsobom aj do modernej konštitucionalistiky subsumuje. Prečo sa teda zaoberať otázkou identity ústavy? V podmienkach Slovenskej republiky možno aj preto, že miestami vzbudzuje dojem, že svoju podstatu mení, resp. možno aj stráca? Cieľom príspevku je posúdiť opodstatnenosť vyššie uvedených otázok a analyzovať dopady vybraných novelizácií Ústavy Slovenskej republiky na jej identitu.

Ústavná a národná identita

Etymologicky má slovo identita základ v latinskom slove „idem“, čo v preklade znamená rovnaký. Významovo ju môžeme špecifikovať jednak ako rovnakosť, zhodnosť vo všetkých vlastnostiach, resp. ako konkrétnu celistvú, ničím nezameniteľnú podstatu, ktorou sa od seba líšia jednotlivé ľudské individua.

Vo všeobecnosti je možné pojem identity formulovať ako atribút, teda ako kvalitatívnu charakteristiku určitého javu alebo aj osoby.²⁶⁵ Tato rovnakosť je istým spôsobom zároveň rôznorodosťou, pretože vždy je možné rovnakosť určiť až na základe porovnania s odlišným. Pojem identity tak vyjadruje kvalitu podobnosti, ako aj kvalitu odlišnosti.²⁶⁶ Spoločné definičné znaky istej skupiny je teda možné určiť aj pomocou diferentných znakov inej skupiny. Aj podľa Alexyho „Povaha princípu, t.j. skutočnosť, že určitá norma je princípom, je spoznatelná iba v prípade jeho kolízie s iným princípom a jeho vlastnosťou byť spĺňaný na rozdielnom stupni.“²⁶⁷

Zjednodušene teda môžeme konštatovať, že základom vytvárania identity môže byť aj kontrast voči niečomu či niekomu. Identitu je možné prejavovať rôznymi spôsobmi, explicitne, či odvodene, resp. definičnými znakmi. Aj keď pripúšťa istý dynamizmus, predsa sa viac viaže k ustálenosti svojho obsahu, najmä v súvislosti s podstatou, ktorú určuje.

V súvislosti s vyššie spomínanou Maastrichtskou zmluvou vývojom medzi členskými štátmi vznikali úvahy o obsahu a aplikácii národnej identity. Pôvodné ustanovenie čl. F ods. 1

²⁶³ Článok F, ods. 1. Zmluvy o Európskej únii (92/C191/01), dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/EU/Doc/maastrichtska-zmluva.pdf>.

²⁶⁴ Pozri napr. CLOOTS, E.: National Identity, Constitutional Identity, and Sovereignty in the EU. In *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, 2016, roč. 45, č.2, s. 82 – 98.

²⁶⁵ <http://slovník cudzích slov.sk/slovo/identita>.

²⁶⁶ Bližšie pozri: ZVONÍČEK, T.: Několik úvah ohledně možnosti definování ústavní identity. In BENÁK, Jaroslav – VIKARSKÁ, Zuzana.: *DOUPĚ: Diskutujeme o ústavním právu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-210-9135-1, s. 23-53.

²⁶⁷ ALEXY, R. *Pojem a platnost práva*. Bratislava : Kalligram, 2009. s. 101-105.

nebolo vyhovujúce, preto došlo v rámci Lisabonskej zmluvy k jeho revízii a vzniku podrobnejšej klauzuly v čl. 4 ods. 2 - „*Únia si ctí rovnosť členských štátov pred Zmluvami a ich národnú identitu, ktorá spočíva v ich základných politických a ústavných systémoch, vrátane miestnej a regionálnej samosprávy. Rešpektuje základné funkcie štátu, najmä tie, ktoré súviseli so zaisťovaním územnej celistvosti, udržaním verejného poriadku a ochranou národnej bezpečnosti.*“ Tento koncept podporil vyváženie vzťahu medzi úniou a členskými štátmi, čoho sa členské štáty aj chopili a uvedený článok začali s obľubou využívať. Zväčša išlo o prípady, pokiaľ si chceli svoju národnú identitu chrániť, napr. ak napadli platnosť právnych aktov EÚ, alebo sa chceli vyvinúť (ospravedlniť) z neplnenia povinnosti členských štátov vyplývajúcich im z práva EÚ, resp. sa národná identita stala vhodným argumentom pre spory členských štátov a Európskej únie.²⁶⁸

V uvedenom kontexte je národná identita širším pojmom, subsumuje tak v sebe aj kultúrnu, politickú a ústavnú identitu. No práve ústavnú identitu je dôležité považovať za kľúčový aspekt pri vymedzení národnej identity.

Ústavnú identitu ale nie je možné spájať len s vymedzením národnej identity v zmysle práva EÚ. Ide o tradičný pojem ústavnej teórie²⁶⁹, aj keď nemožno poprieť, že svoju renesanciu získal práve v súvislosti s vyššie uvedeným pomenovaním národnej identity. Keď sa tvorí ústava, tvorí sa aj jej identita. Pri identite ústavy obzvlášť je ale potrebné vnímať nielen normatívne, no aj sociálne, politické a historické dimenzie. Pokiaľ je ústava ratifikovaná v referende, vytvára potrebnú legitimitu potvrdenie jej identity prostredníctvom ľudu. Podľa G. J. Jacobsona získava ústava svoju identitu aj prostredníctvom skúseností – zo zmesi politických aspirácií a záväzkov, ktoré vyjadrujú minulosť národa a túžbu túto minulosť prekročiť. Vníma identitu ústavy ako veličinu premenlivú, no odolnú voči vlastnej deštrukcii.²⁷⁰ Identitu ústavy by bolo možné najpresvedčivejšie určiť vtedy, pokiaľ by bola zafixovaná v celom svojom pôvodnom texte, čo je jasné, že možné nie je.

Ak je identita určitý kvalitatívny atribút, potom ústavná identita vyjadruje to, čím daná ústava je, no zároveň aj čím nie je. Inými slovami povedané, ide o vyabstrahovanie tzv. ducha daného ústavného textu, resp. konkrétneho ústavného systému. Identita vyjadruje to, čo je pre ústavu skutočne podstatné, základy, na ktorých je postavená. Ide tak o istú dimenziu ústavnej identity v objektívnom slova zmysle, pričom tieto základy, ako hodnoty vstupujú do ústavy v rámci jej tvorby. Za ústavné hodnoty sa v zmysle vyššie uvedeného teda považujú tie hodnoty, ktoré sú prítomné v texte ústavy. Nepochybne vytvárajú aj časť jej materiálneho jadra, nie je ale možné stotožňovať ústavnú identitu len s materiálnym jadrom ústavy. Podľa E. Bára-

²⁶⁸ Ako dôsledok preferovania národnej identity je z istého uhla pohľadu možné považovať aj vystúpenie Veľkej Británie z EÚ, či postoje Maďarska, Poľska a Nemecka.

²⁶⁹ KOSAŘ, D. – VYHNÁTEK, L.: Ústavní identita České republiky. In *Právník*. AV ČR, Ústav státu a práva, 2018, roč. 157, č. 10, ISSN 0231-6625. s. 854-872.

²⁷⁰ JACOBSON, G. J.: *Constitutional Identity*. Harvard : Harvard University Press, 2010. ISBN 978-06-740476-6-2, 368s.

nyho je ústavná identita vyjadrená prostredníctvom hodnotového základu ústavy a jej materiálneho jadra.²⁷¹ „Hodnotový základ ústavy nie je totožný s materiálnym jadrom ústavy. Hodnotový základ ústavy tvoria hodnoty, z ktorých táto vychádza a zároveň sú prítomné v jej texte alebo aspoň predstavujú jeho preukázateľné pozadie. Materiálne jadro ústavy predstavujú tie jej časti (princípy), ktoré za súčasť svojho materiálneho jadra označí samotná ústava. Podstatné náležitosti demokratického a právneho štátu nie sú hodnotovým základom ústavy. Do neho patria demokracia a právny štát.“²⁷²

Ústava Slovenskej republiky a ústavná identita

Ústava Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústava“) bola do tohto času priamo novelizovaná devätnásť krát. Od roku vzniku (1992) toto číslo neprestavuje malý počet novelizácií. Nie je účelom príspevku rešeršne hodnotiť všetky novelizácie Ústavy, skôr poukázať na vybrané aspekty tých priamych novelizácií Ústavy, ktoré ústavnú identitu aspoň parciálnym spôsobom ovplyvnili.

Tak ako ostatné ústavy, aj Ústava Slovenskej republiky svoju identitu kreovala v rámci svojej tvorby, ktorú patrične ovplyvnili príslušné dejinné udalosti. Vymedzením identity dochádza zároveň aj k identifikácii samotnej Ústavy.²⁷³ V pôvodnom texte Ústavy sa veľká časť jej identity vo vzťahu k sebaurčeniu národa nachádza v preambule, v rámci ktorej sa nakoniec skĺbil princíp národný s princípom občianskym.²⁷⁴ Z materiálneho hľadiska bola identita Ústavy tvorená v súlade so základnými princípmi moderného konštitucionalizmu a to s princípom zvrchovaného štátu, demokracie, deľby moci, pluralizmu, právneho štátu, právnej istoty, princípom zabezpečenia a ochrany základných práv a slobôd, republikánskeho parlamentarizmu, unitárneho štátu, územnej samosprávy a princípom sociálne ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky.²⁷⁵

S istým zovšeobecnením môžeme konštatovať, že zásah do týchto princípov by predstavoval zásah do identity ústavy, nakoľko ústavné princípy vyjadrujú podstatu celého spoločenského hodnotového systému, nesú v sebe axiologický význam ústavy. Sú vyjadrením najdôležitejších hodnôt spoločnosti, vyjadrujú teda podstatu celého spoločenského hodnotového

²⁷¹ BĀRĀNY, E. Hodnotový základ ústavy. In Postavenie ústavných súdov a ich vplyv na právny poriadok štátu : zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Košice : Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky, 2013, ISBN 978-80-969989-6-8. s. 113-116.

²⁷² Tamtiež.

²⁷³ Bližšie k procesu tvorby Ústavy SR pozri napr. OROSZ, L. a kol. Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice : UPJŠ, 2009. 374 s.

²⁷⁴ Konečné znenie po rozsiahlej diskusii je nasledovné: „*My, národ slovenský, pamätajúc na politické a kultúrne dedičstvo svojich predkov a na stáročné skúsenosti zo zápasov o národné bytie a vlastnú štátnosť, v zmysle cyrilo-metodského duchovného dedičstva a historického odkazu Veľkej Moravy, vychádzajúc z prirodzeného práva národov na sebaurčenie, spoločne s príslušníkmi národnostných menšín a etnických skupín žijúcich na území Slovenskej republiky, v záujme trvalej mierovej spolupráce s ostatnými demokratickými štátmi, usilujúc sa o uplatňovanie demokratickej formy vlády, záruk slobodného života, rozvoja duchovnej kultúry a hospodárskej prosperity, teda my, občania Slovenskej republiky, uznášame sa prostredníctvom svojich zástupcov...*“

²⁷⁵ Bližšie pozri napr.: GIBA, M. a kol. Ústavné právo. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2019. s. 128 a nasl.; PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, E. Štátné právo Slovenskej republiky. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2010. s. 77 a nasl.

systemu. Ústavné princípy musia byť zohľadňované pri tvorbe všetkých právnych noriem, ich zmenou teda ex constitutione nastáva aj zmena právneho systému.

Na základe znakov identických s modelovými formami vlády ústava vymedzila svoju identitu vo vzťahu k parlamentnej forme vlády, kde kľúčovú úlohu od počiatku zohrávala Národná rada Slovenskej republiky (ďalej aj „Národná rada SR“) jednak vo vzťahu k ostatným ústavným orgánom, ako aj vo vzťahu k realizácii moci v štáte. Tento presah ku klasickej parlamentnej vládnej forme s minimálnymi odchýlkami vytváral, vzhľadom k obdobiu, kedy Ústava vznikla, celkom vhodný rámec pre jej realizáciu.²⁷⁶ „*Ústava Slovenskej republiky bola vo svojom pôvodnom znení, napriek čiastočným výhradám, veľmi solidným legislatívnym dielom a to najmä v kontexte s dobou a spoločensko-politickými podmienkami, v akých sa prijímala.*“²⁷⁷ Rozsah príspevku neumožňuje podrobnejšie analyzovať všetky predložené aspekty ústavnej identity, v ďalšej časti sa zameriame najmä na tie, ktoré sa vypuklými stali v súvislosti s vybranými novelizáciami.²⁷⁸

Ústavná identita a vybrané novelizácie Ústavy

Koncepcia parlamentarizmu s výraznou ústavnou pozíciou Národnej rady SR však nebola na podmienky Slovenskej republiky dlhodobou udržateľná. Pôvodný zámer ústavodarcu týkajúci sa **funkcie prezidenta** sa ukázal nedostatočným hneď pri blížiacich sa voľbách prezidenta v r. 1998. Podľa pôvodného textu ústavy volila prezidenta Národná rada SR, pričom k zvoleniu bola potrebná 3/5 kvalifikovaná ústavná väčšina všetkých poslancov Národnej rady SR.²⁷⁹ Táto väčšina sa vyžadovala aj pri opakovaných voľbách prezidenta, až kým by prezident nebol zvolený, so znižovaním kvóra sa nepočítalo ani pri opakovaných voľbách. Vzhľadom k politickej situácii na Slovensku existovala reálna obava o tom, či parlament bude schopný prezidenta zvoliť. Práve historicky prvá novelizácia ústavy, realizovaná ústavným zákonom č. 244/1998 Z. z. zasiahla do pozície prezidenta a istým spôsobom predstavovala predzvesť narušenia identity ústavy vo vzťahu k dovtedajšej koncepcii parlament – prezident – vláda. Ústavnoprávne aj politicky hodnotená zle nebola, nakoľko istým spôsobom odstraňovala systémovú chybu Ústavy.²⁸⁰ Uvedená novelizácia prerozdelená zastupovanie výkonu prezidentských právomocí na vládu (v čl. 105, ods. 1 dokonca výslovne na predsedu vlády) a na predsedu národnej rady. Z pôvodných nezastupiteľných právomocí zostali v Ústave už len v minimálnom rozsahu (napr. udeľovanie vyznamenaní). Na ňu nadväzujúca novelizácia ústavným zákonom č. 9/1999

²⁷⁶ Pozri napr. PETRANSKÁ ROLKOVÁ, N.: *Ústava Slovenskej republiky jej dvadsaťpäť rokov (1992 – 2017)*. Bratislava: Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky, 2017; OROSZ, L. a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: UPJŠ, 2009. 48 s.

²⁷⁷ OROSZ, Ladislav – SVÁK, Ján a kol.: *Ústava Slovenskej republiky: Komentár. Zväzok I*. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021, s. xxxv.

²⁷⁸ Bližšie k novelizáciám ústavy pozri napr. HODÁS, M.: *Ústava Slovenskej republiky v dialógu s okolitým svetom... alebo o viacúrovňovom konštitucionalizme*. In PETRANSKÁ ROLKOVÁ, N.: *Ústava Slovenskej republiky jej dvadsaťpäť rokov (1992 – 2017)*. Bratislava: Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky, 2017. s. 13 a nasl.; OROSZ, L. a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: UPJŠ, 2009. 49 a nasl. s.; OROSZ, Ladislav – SVÁK, Ján a kol.: *Ústava Slovenskej republiky: Komentár. Zväzok I*. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021.

²⁷⁹ Čo predstavuje 90 poslancov z úplného počtu 150 poslancov.

²⁸⁰ Do oblasti nezastupiteľných právomocí prezidenta republiky patrila aj právomoc vymenúvať a odvolávať členov vlády, teda v prípade, ak by nebol zvolený prezident, nebol by kto vymenovať vládu.

Z. z. pokračovala v zásahu do pozície prezidenta, zmenila spôsob voľby prezidenta určením priamej voľby občanmi (čl. 101 Ústavy) a čiastočne tiež upravila jeho ústavné postavenie napr. vymedzením právomocí na plnenie funkcie arbitra (čl. 102, ods. 1 pís. e Ústavy) a oslabenie vo vzťahu k zavedeniu inštitútu kontrasignácie (čl. 102, ods. 2 Ústavy).

Modifikácia kreácie prezidenta síce zasiahla do pôvodnej koncepcie ústavy, no ovplyvnila jej identitu udržateľným spôsobom. K oveľa rozsiahlejšiemu zásahu do pozície prezidenta však došlo v poradí desiatou novelizáciou Ústavy, ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z., ktorý de facto posilnil právomoci prezidenta v tzv. krízovom režime.²⁸¹ Takto koncipované právomoci prezidenta nezapadajú do koncepcie parlamentnej vládnej formy, navyše v danom období (od odvolania vlády) nedisponuje Národná rada SR žiadnymi reálnymi právomocami kontrolovať vládu. Zároveň je v rukách prezidenta, kedy takto vzniknutý stav ukončí a akým spôsobom započne proces konštituovania novej vlády. Vzhľadom k reálnym politickým udalostiam v Slovenskej republike môže nastať situácia, kedy prezident bude čl. 115, ods. 3 aktivovať. Jeho reálne použitie by malo byť výsledkom zreých a uvážených štátnických rozhodnutí, ovplyvnených prirodzene múdrosťou a morálnou silou osobnosti, ktorá úrad Prezidenta Slovenskej republiky zastáva.

Pozície prezidenta sa dotkla aj novelizácia Ústavy s poradovým číslom šesťnásť (ústavný zákon č. 71/2017 Z. z.). Išlo o kontroverznú novelizáciu, ktorá bola výsledkom výrazného spoločenského tlaku. Na jej základe sa rozšírila právomoc Národnej rady SR o možnosť zrušiť rozhodnutie prezidenta o amnestii alebo o milosti.²⁸² Zároveň sa prelomila zásada zákazu oficiality v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústavný súd SR“).²⁸³ Následne rozhodnutie Ústavného súdu SR v danej veci²⁸⁴ sa stalo zásadným v smerovaní ústavnosti z hodnotového hľadiska, teda aj samotnej identity Ústavy. Ústavný súd SR pomerovaním právnych princípov umožnil zásah do právomocí prezidenta v súvislosti s udeľovaním milosti, či amnestie – *„Pri objektívnom vyvažovaní ústavných princípov, ktoré boli na jednej strane dotknuté preskúmaným uznesením národnej rady a na druhej strane derogovanými rozhodnutiami predsedu vlády o amnestiách, nemôže podľa názoru ústavného súdu obstať uprednostňovanie právnej istoty osôb, ktoré sú dôvodne podozrivé zo spáchania závažných trestných činov. Zrušením amnestie (alebo milosti) vo forme abolicie nie je spochybnené základné právo dotknutých osôb na prezumpciu neviny, ako aj*

²⁸¹ Na základe pádu vlády došlo k doplneniu čl. 115 tretím odsekom - (1) *Ak Národná rada Slovenskej republiky vysloví vláde nedôveru, alebo ak zamietne jej návrh na vyslovenie dôvery, prezident Slovenskej republiky vládu odvolá. (2) Ak prezident Slovenskej republiky prijme demisiu vlády, poverí ju vykonávaním jej funkcie až do vymenovania novej vlády. (3) Ak prezident Slovenskej republiky odvolá vládu podľa odseku 1, rozhodnutím, vyhláseným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, ju poverí vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády, avšak výlučne v rozsahu podľa čl. 119 písm. a), b), e), f), m), n), o), p) a r); výkon pôsobnosti vlády podľa čl. 119 písm. m) a r) je v každom jednotlivom prípade viazaný na predchádzajúci súhlas prezidenta Slovenskej republiky.*

²⁸² Čl. 86 pís. i) Ústavy SR: *„uznášať sa o zrušení rozhodnutia prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. j), ak odporuje princípom demokratického a právneho štátu; prijaté uznesenie je všeobecne záväzná a vyhlasuje sa rovnako ako zákon.“*

²⁸³ Čl. 129a Ústavy SR: *„Ústavný súd rozhoduje o súlade uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky o zrušení amnestie alebo individuálnej milosti prijatého podľa čl. 86 písm. i) s Ústavou Slovenskej republiky. Ústavný súd začne konanie vo veci podľa prvej vety bez návrhu; čl. 125 sa použije primerane.“*

²⁸⁴ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017.

všetky základné záruky spravodlivého trestného procesu garantované ústavou a medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách.“²⁸⁵

V naznačenom smere pokračoval Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019, kde opäť Ústavný súd svoje odôvodnenie zakladal na istej zmene v koncepcii úloh právnych princípov a v ich hodnotovom posune.²⁸⁶ Ústavný súd SR tak dal najavo prekonanie tézy, že právo je iba to, čo je zhmotnené v platných právnych predpisoch, normách, prameňoch práva. Každopádne uvedené novelizácie Ústavy, modifikujúce pozíciu prezidenta, modifikovali zároveň aj jej identitu.

Z ostatných novelizácií, ktoré sa dotkli identity ústavy, je nevyhnutné neopomenúť ešte jednu, ktorá rezonovala v súvislosti s prípravami Slovenskej republiky na **vstup do Európskej únie** (v tejto súvislosti sa zvykla nazývať aj euro novelou). Išlo v poradí o jej tretiu novelizáciu (ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.), ktorá jej identitu posunula viditeľným spôsobom. Táto tzv. veľká novela ústavy bola síce čo do obsahu najrozsiahlejšou (menila asi 40 % pôvodného textu), no zároveň bola prijatá hraničnou ústavnou väčšinou (za hlasovalo 90 poslancov). Táto novelizácia modifikovala identitu unitárneho štátu vo vzťahu k vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie. Objektívne je možné hodnotiť ju ako nevyhnutnú novelizáciu Ústavy, keďže predstavovala nevyhnutný ústavný rámec pre harmonizáciu právneho poriadku Slovenskej republiky s právom Európskej únie. Okrem špecifikovania vzťahov k medzinárodnému a európskemu spoločenstvu sa dotýkala aj úpravy širokého spektra vnútroštátnych právnych inštitútov (popri inom aj súdnej moci, ústavného súdnictva, územnej samosprávy, Najvyššieho kontrolného úradu, Verejného ochrancu práv a pod..). Možno konštatovať, že Ústava touto novelou svoju identitu výrazne rozšírila a istým spôsobom aj presmerovala, výrazným subsumovaním predpony euro.

Záver

Uzavrieť problematiku identity ústavy jednoznačne zrejme možné nebude. Pomerne početné novelizácie Ústavy Slovenskej republiky potvrdili axiómu, že aj matéria ústavy prestala byť statickou veličinou a jej dynamizmus je v súčasnej dobe výrazný.

²⁸⁵ „...ústavný súd po vyhodnotení negatívnych dôsledkov zásahu do právnej istoty osôb, ktoré boli rozhodnutiami predsedu vlády amnestované za skutky súvisiace so zavlčením Michala Kováča ml. do cudziny, spôsobeného preskúmaným uznesením a jeho vyvážení s princípmi demokratického a právneho štátu, ktoré boli podľa už uvedených záverov ústavného súdu porušené rozhodnutiami predsedu vlády o amnestiách v častiach týkajúcich sa „zavlčenia“ (princíp zákazu svojvôle, princíp legality, princíp ochrany ľudských práv a základných hodnôt v spojení s princípom rešpektovania medzinárodných záväzkov, princíp del'by moci, princíp transparentnosti a verejnej kontrolovateľnosti výkonu verejnej moci a princíp právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok), a riadiac sa v konečnom dôsledku kľúčovým princípom materiálne chápaného právneho štátu – princípom spravodlivosti, ktorý predstavuje základné východisko pre výkon súdnej moci...“ – Tamtiež.

²⁸⁶ „...V tejto súvislosti ústavný súd poukázal aj na sľub sudcu ústavného súdu, ktorého úlohou je okrem iného aj chrániť princípy právneho štátu. Vzhľadom ku skutočnosti, že ústava neobsahuje výslovné ustanovenia týkajúce sa nezmeniteľných článkov, je možné hovoriť len o implicitnom materiálnom jadre ústavy, ktorého rozsah je určený judikatúrou ústavného súdu. Zásadným rozhodnutím v tomto smere bol nález vo veci PL. ÚS 7/2017 (tzv. Mečiarove amnestie), v ktorom ústavný súd konštatoval, že materiálne jadro ústavy tvoria princípy demokratického a právneho štátu. Pokiaľ ide o tieto princípy, ich výpočet nie je definitívny a neustále sa vyvíja, preto je potrebné posudzovať zásahy do materiálneho jadra ústavy osobitne v každom jednotlivom prípade, pričom do úvahy treba zobrať aj intenzitu prípadného zásahu...“ – pozri Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019.

Rovnako dynamicky sa posúva, či formuje identita ústavy, aj keď, na druhej strane zachovala svoje pôvodné črty. Tak napr. koncepcia referenda bola novelizáciami ústavy dotknutá iba raz (ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z.), bez zásahu do identity referenda, ako inštitútu priamej demokracie. No interpretačné problémy si vyžiadali viaceré stanoviská Ústavného súdu SR (napr. Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997, Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2014, Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021 a najnovšie aj Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 11/2022 z 26. októbra 2022), ktoré naznačujú vhodnosť zásahu do ústavnej koncepcie. Napriek tomu ústavodarca nepovažoval za podstatné koncepciu priamej demokracie sfunkčniť, naopak necháva ju otvorenú na ďalšie a ďalšie (s vysokou pravdepodobnosťou neúspešné) použitie.

Ani kategorické tvrdenie, že ústava by si aj po svojich novelizáciách mala rigidne zachovať pôvodnú identitu asi na mieste nie je. Potvrdzujú to objektívne posuny identity, ako tomu bolo napr. v súvislosti so vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie. Otázkou však zostáva, či miera odchýlenej identity je proporcionálna vo vzťahu k jej kľúčovým aspektom, na ktorých Ústava stojí. Istú profiláciu naznačil v tomto smere Ústavný súd SR vo svojich vyššie spomínaných rozhodnutiach týkajúcich sa materiálneho jadra ústavy. Plnenie tejto úlohy by však malo byť opatrnejšieho charakteru, nakoľko veľmi ľahko môže sklúzniť do plnenia úlohy tzv. kontra principiálnej. Jej podstata totiž spočíva v zasahovaní do stanovených, všeobecne uznávaných princípov konštitucionalizmu, ktoré by ústava mala obsahovať a chrániť. Viazanosť štátu vlastným právom je základom každého právneho štátu, čo zabezpečuje reguláciu prostriedkov moci štátu a obmedzuje ich použitie.

Je však cesta určovania identity ústavy prostredníctvom rozhodnutí Ústavného súdu tou jedinou cestou, ak máme plne funkčný ústavodarný zbor, ktorý nemá zásadný problém získať ústavnú väčšinu? Na druhej strane je potrebné novelizovať ústavu takým spôsobom že nevedome odkloníme jej identitu? Aká je adekvátna miera medzi novelizáciami ústavy a zachovaním jej identity? Zhmotnením vyššie predložených úvah tak naďalej vzniká priestor pre nastolenie viacerých polemických otázok, ktoré sú otvorené ďalšiemu racionálnemu poznávaniu a určite nemajú mať len archívny charakter.

Použitá literatúra:

- ALEXY, R. Pojem a platnosť práva. Bratislava 2009.
- BÁRÁNY, E. Hodnotový základ ústavy. In Postavenie ústavných súdov a ich vplyv na právny poriadok štátu : zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Košice : Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky, 2013, s. 113-116.
- CLOOTS, E. National Identity, Constitutional Identity, and Sovereignty in the EU. In Netherlands Journal of Legal Philosophy. 2016, roč.45, č.2, s. 82 – 98.
- GIBA, M. a kol. Ústavné právo. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2019.
- JACOBSON, G. J. Constitutional Identity. Harvard: Harvard University Press, 2010.
- KOSAŘ, D. – VYHNÁTEK, L. Ústavní identita České republiky. In Právnik. AV ČR, Ústav štátu a práva, 2018, roč. 157, č. 10, s. 854-872.

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

OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021.

PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, E. Štátne právo Slovenskej republiky. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2010.

PETRANSKÁ ROLKOVÁ, N. Ústava Slovenskej republiky jej dvadsaťpäť rokov (1992 – 2017). Bratislava : Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky, 2017.

PRIBELSKÝ, P.: Ústavné právo 20 rokov po páde komunizmu. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2011.

PRUSÁK, J. Teória práva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 2001.

SCHMITT, C. Verfassungslehre. München und Leipzig, 1929.

ZVONÍČEK, T. Několik úvah ohledně možnosti definování ústavní identity. In BENÁK, J. - VIKARSKÁ, Z. DOUPĚ: Diskutujeme o ústavním právu. 1 vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018.

Nález Ústavného súdu SR z 5. novembra 1996, sp. zn. PL. ÚS 32/95.

Nález Ústavného súdu SR z 11. marca 1999, sp. zn. PL. ÚS 15/98.

Nález Ústavného súdu SR z 31. mája 2017, sp. zn. PL. ÚS 7/2017.

Nález Ústavného súdu SR z 30. januára 2019, sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.
alena.krunkova@upjs.sk
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta
Katedra ústavného práva a správneho práva
Kováčska 26
040 75 Košice
Slovenská republika

Ústava Slovenskej republiky v osídľach populizmu v období rokov 1992 – 2020²⁸⁷

Mgr. Ján Ruman, PhD.

Abstrakt:

Cieľom príspevku je zistiť charakter návrhov ústavných zmien v období rokov 1992 – 2020 s ohľadom na ústavný populizmus na Slovensku. Príspevok porovnáva politologickú a právnu konceptualizáciu kategórie populizmu. Vymedzuje funkčnú definíciu ústavného populizmu pre potreby skúmania ústavodarnej činnosti na Slovensku v období rokov 1992 – 2020. Metodológia práce je postavená na troch kľúčových parametroch (témach), prostredníctvom ktorých autor analyzuje a zároveň interpretuje vybranú ústavodarnú činnosť na Slovensku s ohľadom na ústavný populizmus. Ide o témy: majoritizmus/antipluralizmus, antiinštitucionalizmus a antidemokratizmus. Svojimi komentármi poukazuje na problémy, s ktorými ústavodarná iniciatíva na Slovensku v skúmanom období zápasila v zmysle napĺňania demokratických hodnôt a princípov právneho štátu.

Abstract:

The aim of the paper is to identify the nature of the proposals for constitutional changes in the period 1992 – 2020 with regard to constitutional populism in Slovakia. The paper compares the political science and legal conceptualization of the category of populism. It defines a functional definition of constitutional populism for the purposes of examining constitutionalism in Slovakia in the period 1992 – 2020. The methodology of the paper is based on three key parameters (themes) through which the author analyses and interprets selected constitutional activity in Slovakia with regard to constitutional populism. These themes are: majoritarianism/antipluralism, anti-institutionalism and anti-democracy. His comments highlight the problems that the constitutional initiative in Slovakia in the period under review struggled with in terms of fulfilling democratic values and the rule of law.

²⁸⁷ Predkladaný príspevok je výstupom grantového projektu VEGA č. 1/039/20 – Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky (právno-politologická analýza – hodnotenie – perspektívy). Hlavný riešiteľ: prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

Pojem populizmus v zásade nepatrí medzi novoobjavené termíny. Skúsenostne sa s ním stretávame už od 19. storočia, avšak až od roku 2008²⁸⁸ sa začal omnoho intenzívnejšie využívať v akademickom a verejnom diskurze pri popisovaní politických, spoločenských a právnych skutočností a súvislostí. Populizmus je odpoveďou na nedostatok politiky, ktorú si sprivatizoval globálny finančný kapitál a tiež reakciou na fakt, že reálna moc sa nachádza v rukách nevolených elít, ktoré zmanipulovali, resp. skorumpovali elity volené. Klasicky funkčná parlamentná procedurálna demokracia sa stala kleptokratickou a dosah ľudu na decíznu sféru sa minimalizoval. Populistické tendencie sú priamou odpoveďou na „opotrebovaný“ a „zastaralý“ zastupiteľský model demokracie, ktorý sa ocitol v kríze.

Napriek dvom storočiam skúseností s populizmom sa ešte aj dnes medzinárodná akademická obec rozchádza v epistemologickej rovine²⁸⁹ – ako tento koncept čo najexaktnejšie po teoretickej stránke uchopiť a definovať a ako analyzovať a interpretovať jeho empirickú podobu. Totiž v politologickej sfére možno vystopovať diferencovanejšie významové charakteristiky (aj keď ambivalentné) a interpretačné výsledky ako v prípade právnej vedy, ktorá je v tomto do určitej miery redukcionistická.

1. Ambivalentnosť konceptu populizmu v politológii

V prvom rade je potrebné zdôrazniť, že existujú dva teoretické pohľady na formálny koncept populizmu. Prvý pohľad kontextualizuje populizmus ako ideológiu – pri niektorých autoroch sa dozvedáme, že ide o akúsi „útku“ (Stanley) alebo „zriedenú“ (Mudde²⁹⁰) ideológiu bez ideologickej komplexnosti a jasnej vízie. Druhá perspektíva chápe populizmus ako politický program alebo doktrínu, presnejšie ako politický štýl (Laclau²⁹¹), ktorý politickí reprezentanti používajú pri artikulácii svojich politických zámerov. V podstate ide o mocenskú stratégiu či mocenský diskurz, ktorý je využívaný k dosiahnutiu politického úspechu.²⁹²

²⁸⁸ Rok 2008 sa označuje ako začiatok rozpočtovej a hypotekárnej krízy, ktorá ovplyvnila nadchádzajúci ekonomický, sociálny ako aj politický vývoj na celom svete.

²⁸⁹ Český politológ Michal Kubát v tejto súvislosti hovorí, že „*tak ako neexistuje jediná správna a všeobjímajúca teória populizmu, rovnako tak neexistuje jediná správna a všeobjímajúca typológia populizmu.*“ Vid': KUBÁT, M.: Úvod do studia populizmu, s. 22. In KUBÁT, Michal – MEJSTRÍK, Martin – KOCIAN, Jiří (eds.): *Populismus v časech krize*, 12 – 23. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2016.

²⁹⁰ Holandský teoretik Cas Mudde hovorí o tzv. „zriedenom“ populizme ako ideológii napr. v prácach: MUDDE, Cas – KALTWASSER, Cristóbal Rovira. *Populism. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2017 alebo MUDDE, C.: *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

²⁹¹ Argentínsky politický filozof Ernesto Laclau sa zaoberá populizmom ako politickým štýlom či stratégiou v práci: LACLAU, E.: *On Populist Reason*. New York: Verso, 2005

²⁹² KYSELA, J. a kol.: *Populismus v demokratickém právním státě: hrozba nebo výzva?* Praha : Leges, 2019, s. 46 – 47.

Aj po obsahovej stránke vymedzenia populizmu panuje medzi politickými teoretikmi nezhoda. Jedna skupina považuje populizmus ako inherentnú súčasť demokracie, naopak druhá časť politológov ho chápe ako priame popretie demokratických princípov. Michal Kubát v tejto súvislosti tvrdí, že všetko závisí od toho, ako demokraciu chápeme, t. j. či na demokraciu nazeráme normatívne (vláda ľudu) alebo procedurálne (mechanizmy zastupiteľskej demokracie).²⁹³ A tento rozpor je v skutku zásadný. Normatívna perspektíva vychádza z predpokladu gréckeho *demos* a *kratos*, čo znamená, že občania rozhodujú priamo o politickom dianí, resp. do neho zasahujú. Broja proti demokratickým neuhom (tzv. deformantom) elít, ku ktorým možno zaradiť oligarchiu, klientelizmus či korupčné tendencie. Na druhej strane procedurálny charakter predpokladá zastupiteľský formát, v ktorom sa občania „spoliehajú“ na odbornosť a morálnosť elít (politickú reprezentáciu), ktoré si volia v slobodných voľbách za účasti plurality politických strán. Kľúčovú úlohu zohrávajú tiež inštitúcie, ktoré tieto elity vedú a ktoré zabezpečujú štandardný demokratický chod štátu. Z druhého zmieného konceptu v zásade vychádza právna veda, resp. teórie zaoberajúce sa ústavným populizmom.

Samotný koncept populizmu možno politologicky charakterizovať ako antagonizmus medzi ľuďom a elitami. Niektorí teoretici dodávajú, že ide o vzťah „vznešeného“ ľudu stojaceho proti „skorumpovaným“ elitám. Navyše ľud sa takmer vždy dobrovoľne necháva viesť svojim vodcom/lídrom (populistom), ktorý ho zastupuje a jedine on ľudu autenticky rozumie a stáva sa jediným a exkluzívnym nositeľom jeho vôle. Paradoxné na tom je, že ľud na jednej strane odmieta účasť elít na politickom rozhodovaní, na druhej strane si ľud tieto elity vytvára v podobe vodcu, ktorý ho zastupuje a vedie. Populizmus okrem iného predpokladá antielitizmus, antipluralizmus a tenduje k autoritárstvu.²⁹⁴

2. Ústavný populizmus v práve

V právnej vede sa koncept populizmu spája s právom. Súčasťou právneho populizmu je aj tzv. ústavný populizmus, ktorý je empiricky badateľný v konkrétnych ústavodarných iniciatívach. Definíciu ústavného (právneho) populizmu svojím spôsobom podáva český

²⁹³ KYSELA, J. a kol.: *Populismus v demokratickém právním státě: hrozba nebo výzva?* Praha : Leges, 2019. s. 49.

²⁹⁴ Vid': MÜLLER, J.-W.: *Co je to populismus?* Praha : Dybbuk, 2017 alebo DANICS, Štefan – TEJCHMANOVÁ, Ladislava.: *Extremismus, radikalismus, populismus a euroskepticismus.* Praha : Univerzita Jana Amose Komenského, 2017 alebo KYSELA, J. a kol.: *Populismus v demokratickém právním státě: hrozba nebo výzva?* Praha : Leges, 2019 alebo KUBÁT, M.: Úvod do studia populismu. In KUBÁT, M. – MEJSTŘÍK, M. – KOCIAN, J. (eds.): *Populismus v časech krize.* Praha : Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2016.

právny teoretik Jan Kysela. Vychádza z otázky, komu slúži právo, t. j. či sa sleduje záujem o všeobecný prospech ľudu vrátane elit alebo len vybranej časti spoločnosti (napr. „dolných“ 99 %). Za štandardné ústavno-populistické konanie možno označiť politikov-demagógov, ktorí využívajú politický kalkul, pretože sa im populistické konanie politicky hodí, resp. sa tým zvyšuje ich politická kredibilita. Títo sa s ľudom zhodujú nie na základe autentického súhlasu, ale súhlasu účelovo-pragmatického. Môžu sa pritom opierať o prieskumy verejnej mienky. Väčšinou navrhujú inštrumentálne a účelové zásahy a zmeny do znenia ústavy, ktoré môžu byť bizarne navrhované niekoľkokrát za volebné obdobie (napr. ten istý návrh ústavnej zmeny päťkrát za jedno volebné obdobie). Táto opakovanosť môže vo voličoch evokovať vysokú aktivitu a úsilie (väčšinou „na oko“), čo je samozrejme produktom formálnej účelovosti vytĺkania politických bodov. Populizmus veľa nehovorí konštrukty ako klauzula večnosti a materiálne jadro ústavy, čo je samozrejme reakciou na nedostatok suverenity ľudu, ktorá je podriadená právu. Ale právu sú podriadené takisto elity, t. j. pred ústavným poriadkom sú si všetci rovní a suverénny nie je nikto. Suverenita sa ukazuje až vo sfére podústavnej, resp. mimoústavnej. V rámci inštitútov priamej demokracie, konkrétne referenda sa populizmus väčšinou riadi emocionálnosťou, ktorá prevyšuje rozum a dialóg. Pravá vôľa ľudu tak dominuje nad trpezlivosťou spojenou so sériami diskusií, modifikáciami postojov a stanovísk a hľadaním potenciálnych nedostatkov a rizík. Pri otázkach súvisiacich s nespokojnosťou s ústavnými činiteľmi volenými priamou voľbou inklinujú k voľbe možnosti ich bezprostredného odvolania, a teda zavádzaním viazaných (imperatívnych) mandátov.²⁹⁵ Nemecký sociológ Ulrich Beck sa na margo právneho (ústavného) populizmu vyjadruje, že *„nie je len nejaký právny populizmus, ale je to [tak] ako pravicový, tak i ľavicový populizmus. Jeho mocenský a znepokojujúci potenciál je v tom, že tento druh politiky spája, absorbuje, kombinuje, syntetizuje to, čo sa, ako sa zdá, vylučuje: pravicové ciele s ľavicovými metódami, masmediálne inscenované osvietenské prekonávanie rôznych tabu s cieľom uvoľniť jedovatý potenciál antimoderných resentmentov. (...) Demagógia populistov je pranierovaná ako riziko pre etablovanú demokraciu – avšak prinajmenšom v pozadí, je vítaná ako burcujúca šoková terapia, ktorú demokracia nutne potrebuje. Moc populistov je práve preto tak veľká, ako neschopnosť etablovanej politiky odpovedať na otázky zásadne zmeneného sveta.“*²⁹⁶

²⁹⁵ KYSELA, J. a kol.: *Populizmus v demokratickom právnom štáte: hrozba alebo výzva?* Praha : Leges, 2019, s. 28 – 33.

²⁹⁶ BECK, U.: *Moc a protiváha moci v globálnom veku. Nová ekonomie svetovej politiky.* Praha : SLON, 2007, s. 12 – 13.

3. Priama demokracia automaticky neznamená populizmus

Naša epistemologická pozícia (odrazový bod) s ohľadom na relevantnosť populizmu ako funkčného konceptu, sa z politologického hľadiska stotožňuje s prístupom Ernesta Laclaua, a to, že populizmus ako formálna politická kategória má charakter politického štýlu či stratégie (spôsob akým sa vykonáva politická moc a dosahuje určená stratégia). Z obsahového hľadiska sa prikláňame ku kombinácii normatívneho a procedurálneho chápania, t. j. funkčnú demokraciu chápeme ako formu vlády/výkonu moci, ktorá legitímne a legálne využíva prostriedky priamej a zastupiteľskej formy. Odmietame perspektívu, ktorá apriórne považuje model a mechanizmy priamej demokracie (plebiscit, referendum, ľudová iniciatíva, recall) ako inherentnú súčasť populistických praktík, ktoré ohrozujú demokraciu ako takú a majú trvalý negatívny dopad na procedurálnu stránku demokracie. Takéto nazeranie považujeme za právny dogmatizmus, ktorý v skutočnosti, aj keď nezamýšľane, populizmus vytvára a nepriamo intenzifikuje tým, že uzatvára politicky a občiansky možné zideologizovaným (fundamentalistickým) právnym rámcom. Nazdávame sa, že demokracia postavená len na princípoch zastupiteľskej formy je rovnako nefunkčná a deformovaná ako demokracia vychádzajúca len z priamej formy. Samozrejme, základným predpokladom funkčnosti je vysoká miera deliberatívneho rozhodovania medzi občanmi (ľudom) a elitami ako aj prítomnosť vyzretej politickej kultúry. Sme naklonení regulatívnej ústavnej úprave – zakotvenosti konkrétnych funkčných limit pre ústavodarné návrhy, ktoré by narušovali alebo akýmkoľvek spôsobom spochybňovali fundamentálny étos bytia vo svojom účinku, či už z pozície ľudu alebo elít. Využívanie inštitútov priamych demokratických iniciatív tak považujeme za pilier – plnohodnotnú súčasť systému funkčných brzd a protiváh voči negatívnym dôsledkom nevyváženej a vyčerpanej (empiricky potvrdené) zastupiteľskej formy demokracie.

Dnešný trend, ktorý dominuje v právnej vede ako aj v politológii, je uprednostňovať zastupiteľský model pred priamym a priamy stavať do roviny rizika či dokonca ohrozenia zaužívaných reprezentatívnych mechanizmov, na ktorých je postavená zastupiteľská liberálna demokracia, resp. ústavná demokracia. Súčasné konceptuálne chápanie kategórie populizmu je odlišné v porovnaní s jeho chápaním v minulosti.²⁹⁷ V dnešnej dobe sa populizmus považuje za terminus technicus nesúci v sebe vždy negatívne konotácie vo vzťahu k fungujúcej demokracii.

²⁹⁷ Sociológ Frank Furedi hovorí, že pojem populizmus mal v minulosti viac-menej pozitívne konotácie a je inherentnou súčasťou boja obyčajného ľudu proti elitám. Viď rozhovor s Furedim: KAISER, D.: *Elity idú proti obyčajným ľuďom. Kultúra strachu nafukuje hrozby*. Dostupné na internete: <https://standard.sk/237963/elity-idu-proti-obyčajnym-ludom-kultura-strachu-nafukuje-hrozby/>

Takto uchopená významová relevancia populizmu sa odvoláva k predpokladu, že populistické praktiky priamo alebo nepriamo ohrozujú demokraciu v zmysle antipluralizmu, obmedzujú ľudské práva a základné slobody (prirodzenoprávna koncepcia chápania), obmedzujú deľbu moci (politická nezávislosť inštitúcií) či pôsobia delegitimizačne vo vzťahu k inštitúciám. Vo vzťahu k vyššie uvedenému sa stotožňujeme s týmto postojom, ale nesúhlasíme s postojom, že všetky ústavodarné návrhy opierajúce sa a využívajúce atribúty priamej demokracie sú automaticky populistické, nebezpečné a negatívne voči fungovaniu demokracie.

4. Metodológia skúmania ústavodarnej činnosti na Slovensku s ohľadom na fenomén ústavného populizmu

Vychádzajúc z Kyselovej konceptualizácie ústavného populizmu ako aj nami identifikovaného politologického prístupu k populizmu v ďalšej časti analyzujeme a interpretujeme vybranú ústavodarnú činnosť v histórii Slovenskej republiky od roku 1992 – 2020 s ohľadom na ústavný populizmus. Prostredníctvom nami navrhutej metodologickej schémy analyzujeme tú populistickú ústavodarnú činnosť, ktorá negatívnym spôsobom zasahovala do funkčnosti demokratických procedúr (účelovosť a antisystémovosť) a dobra celého ľudu (socio-ekonomická rovina alebo identitárna rovina), resp. mala tendenciu zasahovať. Cieľom príspevku je zistiť charakter návrhov ústavných zmien v období rokov 1992 – 2020 s ohľadom na ústavný populizmus na Slovensku.

Za hlavné témy analýzy sme si zvolili nasledovné:

- 1) antimenšinové (majoritizmus) a antipluralistické tendencie
- 2) antiinštitucionalistické tendencie v ústavodarnej činnosti ohrozujúce inštitucionálnu nezávislosť
- 3) tendencie ohrozujúce demokraciu a princípy právneho štátu, resp. antidemokratické/autoritárske tendencie v ústavodarnej činnosti

5. Populistická ústavodarná iniciatíva – schválené a neschválené priame novelizácie Ústavy Slovenskej republiky

5.1 Ústavodarné návrhy majúce antimenšinový a antipluralistický charakter

5.1.1 Minimálna mzda a vek odchodu do starobného dôchodku

Za ústavodarnú iniciatívu (z dielne poslancov Smer-SD) s antimenšinovými a antipluralistickými tendenciami možno označiť priamu novelizáciu ústavy v rámci 7. volebného obdobia (p. t. č. 1015), a teda schválenie ústavného zákona č. 99/2019 Zb. (zákon

vyšiel v Zbierke zákonov 18. apríla 2019), ktorý doplnil čl. 36 a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v znení: „(2) Každý zamestnanec má právo, aby jeho odmena za vykonanú prácu nebola nižšia ako minimálna mzda. Podrobnosti o úprave minimálnej mzdy ustanoví zákon.“²⁹⁸ Doplnil tiež čl. 39 v podobe ods. 2 a 3 v znení: „(2) Primerané hmotné zabezpečenie v starobe sa vykonáva prostredníctvom priebežne financovaného dôchodkového systému a systému starobného dôchodkového sporenia. Štát podporuje dobrovoľné sporenie na dôchodok. (3) Vek potrebný na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, nesmie presiahnuť 64 rokov. Žena má právo na primerané zníženie maximálneho veku potrebného na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe o a) šesť mesiacov, ak vychovala jedno dieťa, b) dvanásť mesiacov, ak vychovala dve deti, c) osemnásť mesiacov, ak vychovala tri a viac detí.“²⁹⁹

Táto ústavná zmena má samozrejme aj ideologický podtext a v tomto zmysle prioritizuje jednu časť spoločnosti oproti druhej. Ide o výrazne ľavicovo-ladený návrh, ktorý sa dotýka podnikateľov či samostatne zárobkovo činných osôb, ktorí vystupujú so svojimi požiadavkami a potrebami ako menšina oproti zamestnancom. Nazdávame sa, že z hľadiska vyhýbania sa populistickým tendenciám, by mala byť táto úprava posunutá do podústavnej roviny v podobe zmeny Zákonníka práce a pod. Navyše vzniká riziko ďalších ambícií vstupovať do ústavného znenia a danú úpravu opätovne meniť v závislosti od ideologicko-politického zamerania danej vlády. Tým by sa ústava ako základný právny rámec stávala „trhacím kalendárom“ pre politicko-ideologické ústavodarné avantúry.

5.1.2 Právo občanov voliť za svoje neplnoleté deti

S ústavodarnou iniciatívou týkajúcou sa práva voliť za svoje neplnoleté deti, t. j. práva rodičov odovzdať vo voľbách hlas za svoje dieťa, ktoré nedovršilo 18 rokov, prišli nezaradení poslanci Národnej rady Slovenskej republiky Vladimír Palko, František Mikloško, Pavol Minárik a Rudolf Bauer (predtým reprezentanti strany KDĽ) v marci 2009. Predmetný návrh, ktorý nenašiel podporu a neprešiel do druhého čítania mal dopĺňať čl. 30 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky v znení: „(3) Volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním. Rodičia majú právo vo voľbách voliť i za každé svoje dieťa mladšie ako 18

²⁹⁸ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.; Parlamentná tlač č. 1015 – 7. volebné obdobie – návrh zákona. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=7&ID=1015>.

²⁹⁹ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.; Parlamentná tlač č. 1015 – 7. volebné obdobie – návrh zákona. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=7&ID=1015>.

rokov. Podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon.³⁰⁰ V dôvodovej správe navrhovatelia vysvetľovali opodstatnenosť predloženého návrhu vo vzťahu ku kríze demografického vývoja na Slovensku. Keďže sa v tom čase rodilo menej detí než v minulosti, boli presvedčení, že táto skutočnosť negatívne postihne dôchodkový systém a zdravotné zabezpečenie občanov Slovenska. Usudzovali, že predložením návrhu zvýšia spoločenskú prestíž rodín s deťmi ako aj ich postavenie v spoločnosti z hľadiska úcty. To malo údajne viesť k možnému prekonaniu demografickej krízy. Rodič bol tak postavený do role garanta, ktorý vyjadruje vôľu a záujem dieťaťa.³⁰¹ Otázne ale ostáva, či novorodenec alebo deti v predškolskom či školopovinnom veku majú svoj autentický volebný záujem a vôľu. Dôvod tejto priamej novelizácie znel: „*Pretrvávajúca nízka pôrodnosť a následné demografické zmeny v štruktúre obyvateľstva môžu mať za následok upadnutie do pasce, kedy politici, uchádzajúci sa o hlasy občanov v demokratických voľbách, sa budú snažiť vychádzať v ústrety stále sa rozrastajúcej voličskej väčšine. Tou väčšinou budú málodetné či bezdetné rodiny a osamelo žijúci ľudia. To môže mať za následok ďalšie pokračovanie nízkej pôrodnosti.*“³⁰² Akokoľvek môžeme daný text čítať, nenájdeme v ňom logiku, pretože korelácia medzi zvyšovaním natality a oprávnenia rodičov hlasovať za svoje neplnoleté deti sa dokázať nedá. Obsah návrhu na jednej strane bojoval proti „akejsi budúcej väčšine bezdetných rodín“, na druhej strane „väčšinu“ vytváral v podobe privilegovaných rodičov s deťmi, nehovoriac o zmysluplnosti vôľového prejavu mladistvých a prenesenia práv na ich rodičov. Je to akýsi boj proti populizmu populistickými antimensinovými nástrojmi (bezdetné rodiny sú v menšine oproti rodinám s deťmi). Návrh mal bezpochyby aj ideologický nádych.

5.1.3 Strategické suroviny

Vládny návrh týkajúci strategických surovín, konkrétne vody, bol plénu predložený v auguste 2014 (p. t. č. 1110). Návrh bol schválený poslancami Národnej rady Slovenskej republiky a 14.11.2014 vyšiel v Zbierke zákonov pod číslom 306/2014 Z. z.³⁰³ Navrhovaná ústavná úprava doplnila čl. 4 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v nasledovne: „*Preprava vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice*

³⁰⁰ Parlamentná tlač. 966 – 4. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=4&ID=966>.

³⁰¹ Parlamentná tlač. 966 – 4. volebné obdobie – dôvodová správa. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=4&ID=966>.

³⁰² Parlamentná tlač. 966 – 4. volebné obdobie – dôvodová správa. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=4&ID=966>.

³⁰³ Parlamentná tlač č. 1110 – 6. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=1110>.

*Slovenskej republiky dopravnými prostriedkami alebo potrubím sa zakazuje; zákaz sa nevzťahuje na vodu na osobnú spotrebu, pitnú vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a prírodnú minerálnu vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch. Podrobnosti o podmienkach prepravy vody na osobnú spotrebu a vody na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch ustanoví zákon.*³⁰⁴ V dôvodovej správe bolo uvedené, že voda je považovaná za nenahraditeľnú strategickú surovinu nevyhnutnú na prežitie nielen obyvateľstva, ale aj pre funkčnosť a udržateľnosť priemyslu, spoločnosti a priaznivého životného prostredia.³⁰⁵ Akokoľvek pozitívne a strategicky duchapľne s ohľadom na štát a jeho obyvateľov bol tento návrh myslený, išlo o návrh z kategórie antipluralistických – zákaz prevážať vodu v cisternách a potrubíach cez hranice Slovenska bol a je v rozpore s princípmi politickej súťaže. Aby došlo k zosúladieniu s princípmi politického zápasu s predpokladom plurality, schválená novela ústavy mala mať zákonný charakter a nie ústavný kvôli svojej konkrétnosti. Populizmus v navrhovanej a schválenej zmene spočíva v selektívnom výbere a strategickom kalkule. Ak sa ústavno-protekcionalisticky pristupuje k vode ako nenahraditeľnej strategickému surovine, prečo sa rovnako nepristupuje k pôde, lesom a pod.?

Za návrh zmeny ústavy z typologicky rovnakého „súdka“ možno považovať ústavodarnú iniciatívu niektorých poslancov poslaneckého klubu ĽSNS (Marián Kotleba a spol.), ktorí prišli v auguste 2016 (p. t. č. 213 – 7. volebné obdobie), a potom aj v máji 2017 v obmenenej zostave (p. t. č. 604 – 7. volebné obdobie) s návrhom uzákonit' drevo ako strategickú surovinu národného významu. Podrobnosti spojené s jeho ťažbou a exportom mal upraviť zákon. Tieto návrhy ale podporené neboli, keďže nenašli dostatočnú podporu v zákonodarnom orgáne.³⁰⁶

5.2 Ústavodarné návrhy majúce antiinstitucionalistický charakter

5.2.1 Vyšetrovacie výbory v Národnej rade Slovenskej republiky

Ústavné návrhy týkajúce sa fenoménu potreby zriaďovania vyšetrovacích výborov na pôde Národnej rady Slovenskej republiky začali už počas druhej Dzurindovej vlády. Konkrétne išlo o návrh skupiny opozičných poslancov strany HZDS z apríla 2003, ktorý navrhoval

³⁰⁴ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

³⁰⁵ Parlamentná tlač č. 1110 – 6. volebné obdobie – dôvodová správa. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=1110>.

³⁰⁶ Parlamentná tlač č. 213 – 7. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=213>; Parlamentná tlač č. 604 – 7. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=604>.

ustanoviť vyšetrovací výbor pre vyšetrenie vecí verejného záujmu, ktorý mal vykonávať potrebné dôkazy v zmysle predpisov trestného konania – tento návrh nebol schválený. Uznesenia týchto navrhovaných výborov nemali byť predmetom súdneho pojednávania – mali byť z neho vyňaté. Pokiaľ by sa vyšetrovací výbor zhodol na potrebe vysielania priameho prenosu zo svojho zasadania, verejno-právna televízia mala byť v tejto veci súčinná. Návrh sa dotýkal čl. 92 Ústavy Slovenskej republiky, konkrétne malo ísť o nový čl. 92 a. V dôvodovej správe bolo uvedené, že účelom kreovania vyšetrovacích výborov je posilnenie kontrolnej funkcie Národnej rady Slovenskej republiky vo veciach verejného záujmu. Podporným argumentom potreby vytvorenia vyšetrovacích výborov bola skutočnosť, že analogickú právnu úpravu malo v tom čase Nemecko a Česká republika.³⁰⁷ Tento návrh možno označiť za populistický z toho dôvodu, že hoci bolo jeho ambíciou zaručenie spravodlivosti a bezpečnosti v štáte a ochrana verejného záujmu, v konečnom dôsledku zasahoval do riadneho chodu politicky nezávislých inštitúcií a orgánov v trestnom konaní. Tým mal implicitne antiinštitucionalistickú povahu, keďže nepriamo spochybňoval deľbu moci v štáte a nenáležite supluje orgány, ktoré zo svojej povahy túto činnosť majú vykonávať.

Tematicky obsahovo takmer rovnaká iniciatíva sa objavila v 7. volebnom období (2016 – 2020), a to konkrétne v podobe návrhu priamej novelizácie ústavy z dielne opozičných poslancov OĽANO-NOVA, ktorá mala doplniť ten istý čl. 92 novým čl. 92 a. Tento návrh nebol schválený. Dôvodová správa sa niesla v duchu nutnosti posilnenia kontrolných mechanizmov, keďže orgány činné v trestnom konaní si nedostatočne vykonávali svoju prácu. Dôvod kreovania vyšetrovacích výborov bol značne rozšírený, napr. aj o skutočnosť, že vyšetrovacie výbory pôsobiace v Národnej rade Slovenskej republiky by mali mať „kompetenciu zaobstarávať potrebné podklady, vyžadovať potrebné vysvetlenia, vypočúvať svedkov a podľa povahy pribrať znalca alebo tlmočníka“ (...) „Pri zlyhaní orgánov činných v trestnom konaní a v závažných prípadoch s dosahom na verejnosť by vyšetrovacie výbory mali zohrávať dôležitú úlohu pri objasnení daných káuz verejnosti, vyvodenia zodpovednosti a následkov (i keď len politických) a prípadnému znovuzískaniu dôvery verejnosti v tieto orgány.“³⁰⁸ Tým sa plnohodnotne potvrdzuje predpoklad zasahovania do kompetencií činnosti orgánov činných v trestnom konaní a jeho priama politizácia, hoci posledné slovo by mal mať podľa návrhu súd.

³⁰⁷ Parlamentná tlač č. 224 – 3. volebné obdobie – návrh zákona, legislatívny proces a dôvodová správa. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=3&ID=224>.

³⁰⁸ Parlamentná tlač č. 81 – 7. volebné obdobie – návrh zákona, legislatívny proces a dôvodová správa. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=81>.

Opoziční zákonodarcovia sa v obmenenom zložení v rámci toho istého volebného obdobia snažili predmetný návrh presadiť aj v iniciatíve z júna 2017 (p. t. č. 615), apríla 2018 (p. t. č. 972) a septembra 2019 (p. t. č. 1696). Všetky tri pokusy boli neúspešné.³⁰⁹

5.3 Ústavodarné návrhy majúce charakter ohrozujúci demokratické pravidlá vládnutia

5.3.1 Referendový avanturizmus

Šieste a siedme volebné obdobie možno s určitosťou označiť ako obdobie ústavodarného avanturizmu, resp. ako obdobie návrhov komunikačných noviel³¹⁰. Počas ôsmich rokov (2012 – 2020) bolo v parlamente predložených niekoľko návrhov, ktoré mali populistický charakter ohrozujúci priamo alebo nepriamo princípy demokracie a právneho štátu. Ústrednou témou sa stalo referendum a jeho ústavná úprava. Otázky, ktoré čoraz viac zaznievali na rokovaní, sa týkali spôsobu platnosti referenda (čl. 98 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky). Návrh upravujúci zmenu platnosti referenda za predpokladu, že rozhodnutie bolo prijaté len nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda bez ohľadu na referendovú účasť, bol predložený Igorom Matovičom, Jozefom Viskupičom a Miroslavom Kadúcom v máji 2012. Ten istý návrh z pera tých istých navrhovateľov bol predložený ešte aj v septembri 2013. Oba návrhy nezískali dostatočnú podporu zákonodarcov v pléne.³¹¹ Dôvodom predmetných priamych noviel bolo posilnenie práv občanov – priamej formy demokracie s ohľadom na neúspešnosť šiestich referend zo siedmich, ktoré neboli platné kvôli nízkej participácii občanov (do toho termínu – pozn. autora). Trojica navrhovateľov argumentovala aj finančnou škodou, ktorá vznikla štátu neplatnosťou šiestich referend.³¹² Návrh, ktorý počíta s odstránením klauzuly spojenej s účasťou nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov môže mať za následok ohrozenie demokratických princípov a právneho štátu v závislosti od predmetu referenda. Takto

³⁰⁹ Parlamentná tlač č. 615 – 7. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=615>;

Parlamentná tlač č. 972 – 7. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=972>;

Parlamentná tlač č. 1696 – 7. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=1696>.

³¹⁰ Termín komunikačné novely zaviedol slovenský ústavný právnik Radoslav Procházka pre novely ústavy, ktorých úprava je reakciou na tlak verejnej mienky. Častokrát sú navrhované aj za účelom zapáčenia sa voličom či z dôvodu uznania. Bližšie vid': PROCHÁZKA, R.: *Rozhádzaná republika. 25 rokov slovenského ústavného neporiadku*. Bratislava : N Press, 2018.

³¹¹ Parlamentná tlač č. 78 – 6. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=78>;

Parlamentná tlač č. 734 – 6. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=734>.

³¹² Parlamentná tlač č. 78 – 6. volebné obdobie – dôvodová správa. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=78>;

Parlamentná tlač č. 734 – 6. volebné obdobie – dôvodová správa. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=734>.

pozmenená forma hlasovania umožňuje prijatiu aj neštandardných návrhov, ktoré môžu byť v rozpore s materiálnym jadrom ústavy. Klauzulu nadpolovičnej účasti považujeme za funkčnú brzdu pri vykonávaní referendumovej demokracie z hľadiska procedurálnej funkčnosti ako aj jej potenciálnych dôsledkov. Pochopiteľne, dalo by sa uvažovať aj o zavedení povinnej voľby a v prípade presadenia takéhoto inštitútu by sa otázky účasti na voľbách a referendách stali bezpredmetnými. To by si samozrejme vyžadovalo vyššiu mieru osvety a deliberácie, než na akú sme v súčasnosti zvyknutí.

Neskôr v auguste 2014 sa k Matovičovi a Viskupičovi pridali ďalší kolegovia z poslaneckého klubu OĽANO a predložili návrh priamej novelizácie ústavy, ktorý mal meniť znenie čl. 97 ods. 1 nasledovne: „(1) Výsledky referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnilo aspoň 20 % oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda.“³¹³ Tento návrh bol vzatý spať a nehlasovalo sa o ňom.³¹⁴ V dôvodovej správe uviedli, že ak je predpokladaná účasť na „najmenej“ zaujímavých voľbách (voľby do orgánov samosprávnych krajov a Európskej únie) v intervale 13 % – 20 %, na zabezpečenie platnosti bude stačiť 20 % podiel účasti oprávnených voličov, keďže tých 20 % by malo byť ochotných sa zúčastniť na akýchkoľvek voľbách, a tak de facto aj na referende.³¹⁵ Aj to dokumentuje avanturistický a populistický charakter pokusov o ústavnú zmenu z dielne poslaneckého klubu OĽANO.

Mimochodom tento pokus bol zopakovaný o mesiac neskôr v septembri 2014 tými istými navrhovateľmi doplnenými o ďalších troch predstaviteľov poslaneckého klubu OĽANO. Návrh nezískal pochopenie a nebol podporený, hoci sa stal predmetom prvého čítania.³¹⁶

V júli 2015 predložil predseda hnutia OĽANO Igor Matovič návrh na zmenu ústavy samostatne. Posledný navrhovaný bod z návrhu sa opäť týkal platnosti referenda (p. t. č. 1399) a jeho navrhované znenie sa svojou formuláciou zhodovalo s formuláciami z návrhov z rokov 2012 (p. t. č. 78) a 2013 (p. t. č. 734). Aby nešlo len o zrušenie kvóra potrebného pre platnosť referenda bez určitej kompenzácie, Matovič navrhoval poistku v podobe zákazu vyhlásenia referenda, ktorého predmetom by bolo skrátenie volebného obdobia Národnej rady Slovenskej

³¹³ Parlamentná tlač č. 1154 – 6. volebné obdobie – návrh zákona. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=1154>.

³¹⁴ Parlamentná tlač č. 1154 – 6. volebné obdobie – legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=1154>.

³¹⁵ Parlamentná tlač č. 1154 – 6. volebné obdobie – dôvodová správa. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=1154>.

³¹⁶ Parlamentná tlač č. 1206 – 6. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=1206>.

republiky. Jeho úsilie nebolo zákonodarcami podporené.³¹⁷ Takto navrhovaná zmena ale nezabezpečovala, že by nemohlo dôjsť k ohrozeniu demokracie princípov právneho štátu.

Matovič a spol. sa svojich ambícií nevzdávali a v auguste 2015 predložili mix referendových úprav, ktorý nebol schválený. Išlo o návrh, ktorý predpokladal okrem iného úpravu čl. 93 ods. 3 doplnený o požiadavku, že predmetom referenda nemôže byť skrátenie volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky. V čl. 95 ods. 1 sa mala zmeniť číslovka 350 000 na 250 000 (petícia občanov za vyhlásenie referenda) či v čl. 98 ods. sa mala zmeniť podmienka platnosti referenda – aspoň 20 % oprávnených voličov, ktorí prídu k referendovým urnám s tým, že ostáva nadpolovičná väčšina účastníkov, ktorí sa musia vyjadriť pozitívne.³¹⁸ Z uvedeného vyplýva, že ústavodarná aktivita oplývala charakterom à la carte, t. j. aby boli ústavné iniciatívy „po chuti“ potenciálnym podporovateľom z radov zákonodarného pléna. Navrhovatelia z poslaneckého klubu OĽANO jednoducho zmixovali rôzne referendové aspekty (niektoré ostali, niektoré boli pridané) kvôli zámeru presadiť svoje populistické požiadavky.

Posledným neúspešným ústavodarným návrhom týkajúcim sa zmien v otázkach referenda z dielne OĽANO v rámci 6. volebného obdobia (október 2015) bol návrh upravujúci čl. 93 a čl. 98 Ústavy Slovenskej republiky. Pre účely našej analýzy išlo konkrétne o zmenu čl. 93, ktorý mal byť doplnený o odsek 4 v znení: „(4) Predmetom referenda môže byť prijatie alebo zmena ústavy, ústavného zákona alebo zákona uvedeného v jeho prílohe. Podrobnosti ustanoví zákon.“³¹⁹ Motív fakultatívneho referenda mal byť zabezpečený klauzulou operatívneho vyhlásenia prezidentom Slovenskej republiky v Zbierke zákonov do 15 dní odo dňa vyhlásenia platných výsledkov referenda, aj za predpokladu, že by prezident³²⁰ výsledky nevyhlásil ako ústavný zákon.³²¹ Touto zmenou by sa občanom umožnilo vstupovať do ústavy kedykoľvek – doslova ľudovo povedané, „kedy sa im zachce“, pričom predmetom úpravy by mohlo byť čokoľvek, čo nie je v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky.

V podobnom duchu sa nieslo aj 7. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky. Avšak v tomto volebnom období bolo súčasťou parlamentu aj hnutie Sme rodina, ktoré spolu s hnutím OĽANO nadviazali na ústavodarnú iniciatívu zo 6. volebného obdobia. V auguste

³¹⁷ Parlamentná tlač č. 1399 – 6. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=1399>.

³¹⁸ Parlamentná tlač č. 1765 – 6. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=1765>.

³¹⁹ Parlamentná tlač č. 1838 – 6. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=1838>.

³²⁰ Podľa tejto úpravy má prezident výnimočnú právomoc vyhlásiť platné výsledky referenda v Zbierke zákonov rovnako ako zákony.

³²¹ Parlamentná tlač č. 1838 – 6. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=1838>.

2016 predložili poslanci za poslanecký klub Sme rodina (Boris Kollár, Milan Krajniak, Peter Pčolinský a Adriana Pčolinská) návrh úpravy čl. 98 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky týkajúci sa zmeny referendového kvóra na 30 % účasť oprávnených voličov. Návrh nenašiel podporu v pléne.³²²

V máji 2017 predložili poslanci poslaneckého klubu OĽANO na čele s Igorom Matovičom ústavodarný návrh zameraný na čl. 93, 96, 97, 98 a čl. 154 obsahovo nadväzujúci na návrhy z predchádzajúceho volebného obdobia – 20 % účastnícke kvórum, zákaz podmieniť referendovú otázku skrátením volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky, či aby sa referendum uskutočnilo v rovnaký deň ako voľby do Národnej rady Slovenskej republiky, prezidenta či Európskeho parlamentu. Dôvody ústavnej zmeny zostávali u navrhovateľov totožné s dôvodmi zo 6. volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky. Táto opozičná ústavodarná iniciatíva nebola v pléne podporená.³²³

V tom istom mesiaci predložil neúspešný návrh priamej novely ústavy týkajúci sa zmeny parametrov referenda aj poslanecký klub ĽSNS (Marian Kotleba, Stanislav Drobný, Milan Mazurek, Ján Kecskés, Martin Kotleba). Zmienení navrhovatelia sa usilovali o zmenu čl. 93 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky v znení: „Predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody, štátny rozpočet, zmena štátnych hraníc, postavenie orgánov štátnej moci, jednotnosť a nedeliteľnosť územia SR.“³²⁴ Časti o jednotnosti a nedeliteľnosti územia SR je zložité rozumieť v kontexte s čl. 3 Ústavy Slovenskej republiky, ktorá hovorí, že „(1) Územie Slovenskej republiky je jednotné a nedeliteľné.“³²⁵ Duplikácia ústavných noriem v základnom právnom dokumente pôsobí nepochopiteľne, keďže ide o neopodstatnený bod v iniciatíve. V čl. 95 navrhovali nahradiť slovo 350 000 za 250 000³²⁶ rovnako ako v návrhu OĽANO z augusta 2015. Z analytického hľadiska sa ukazuje zaujímavý návrh zmeny čl. 98 ods. 1 a 2, ktoré mali po úprave znieť nasledovne: (1) „*Výsledky referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnil aspoň minimálny počet oprávnených voličov podľa odseku 2, a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda.*“ (2) „*Minimálny počet oprávnených voličov sa určí ako jedna polovica počtu oprávnených voličov zúčastnených na referendu bezprostredne predchádzajúcich voľbách do NR SR Slovenskej republiky.*“

³²² Parlamentná tlač č. 232 – 7. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=232>.

³²³ Parlamentná tlač č. 584 – 7. volebné obdobie – návrh zákona, legislatívny proces a dôvodová správa. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=584>.

³²⁴ Parlamentná tlač č. 591 – 7. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=591>.

³²⁵ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

³²⁶ Parlamentná tlač č. 591 – 7. volebné obdobie – návrh zákona. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=591>.

Podrobnosti o zisťovaní a zverejňovaní minimálneho počtu oprávnených voličov upraví zákon.“³²⁷ Takáto úprava sa svojím zámerom podobala na tú z augusta 2014, ktorú predložili poslanci z klubu OĽANO. Bol to ukážkový príklad kvality politickej a právnej kultúry, konkrétne zastupiteľských elít v zákonodarnom pléne ako aj neúcty a dešpektu k základnému zákonu štátu. Autorita ústavy plnila v tomto ponímaní rolu akejsi „bezodnej nádoby“, do ktorej možno „naliať“ všeličo a v akomkoľvek množstve“. Účel a kalkulácia sa stali primárnymi a kľúčovými hodnotami ústavodarnej činnosti určitých poslaneckých klubov, pričom politický zisk z akejkoľvek populistckej aktivity bol povýšený nad samotný úspech schválenia konkrétneho ústavného návrhu.

V máji 2018 predložili poslanci OĽANO na čele s Matovičom návrh novely ústavy súvisiaci s úpravou účastníckeho kvóra referenda – konkrétne čl. 98 ods. 1 – na 25 % (č. p. t. 1000). Táto cifra figurovala aj v ďalších dvoch návrhoch navrhovateľov z OĽANO v marci 2019 (č. p. t. 1358), resp. novembri 2019 (č. p. t. 1774). Oba návrhy, tak ako návrh z mája 2018, nezískali dostatočnú podporu v pléne.³²⁸ Aj hnutie Sme rodina (navrhovatelia Boris Kollár, Peter Pčolinský a Ľudovít Goga) sa nevzdávalo a návrh na zmenu ústavy, konkrétne zmenu výšky referendového kvóra 30 % predložilo aj v marci 2019 (č. p. t. 1356). Neúspešne.³²⁹ Hľadanie konsenzu a podpory v pléne ponúkalo viaceré stratégie ako presadiť svoje populistické návrhy, či už multiplicitou a variáciou návrhov určujúcich percentuálny podiel účasti na referende alebo výšky petičného kvóra. Výsledkom bolo, že ani jeden z predložených avanturistických návrhov nebol úspešný. Možno to vysvetliť aj na pozadí reálneho obrazu politickej a právnej kultúry a politicko-právnej príčetnosti niektorých politických zástupcov v zákonodarnom pléne.

5.3.2 Rušenie právnej záväznosti právne záväzných aktov ES a EÚ

Marian Kotleba, Rastislav Schlosár a Milan Uhrík prišli novembri 2016 s neúspešným návrhom priamej novely ústavy, ktorá mala upraviť pôsobnosť a intenzitu právnej sily právne záväzných aktov ES a EÚ (tzv. „predpisov EÚ“). Navrhovali vypustiť druhú vetu

³²⁷ Parlamentná tlač č. 591 – 7. volebné obdobie – návrh zákona. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=591>.

³²⁸ Parlamentná tlač č. 1000 – 7. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=1000>;

Parlamentná tlač č. 1358 – 7. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=1358>;

Parlamentná tlač č. 1774 – 7. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=1774>.

³²⁹ Parlamentná tlač č. 1356 – 7. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=1356>.

z čl. 7 ods. 2, ktorá znie: „Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.“³³⁰ Ako dôvod k tejto právnej úprave uviedli rozporuplnosť ustanovenia s ústavným princípom zvrchovanosti štátu.³³¹ Kontradiktórnym na tomto návrhu je fakt, že občania Slovenskej republiky prostredníctvom účasti na obligatórnom referende 16. a 17. mája 2003 rozhodli, že sa Slovenská republika stane členom regionálneho integračného zoskupenia a prenesie niektoré právne a rozhodovacie kompetencie na toto spoločenstvo. Podobne to platí aj s medzinárodnými zmluvami, ktoré sa týkajú úpravy ľudských práv a základných slobôd či medzinárodných zmlúv, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických a právnických osôb (viď čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky). Občania tak demokraticky svojim súhlasom potvrdili, že si želajú stať sa súčasťou EÚ a jej rozhodovaní. Navyše právne záväzné nariadenia a smernice sú predmetom rokovaní, o ktorých sa rozhoduje na úrovni zástupcov vlád členských štátov EÚ, t. j. Slovenská republika participuje, je priamou súčasťou rokovaní a schvaľovaní týchto právne záväzných aktov.

Vybraní členovia poslaneckého klubu ĽSNS prišli s totožnou iniciatívou aj v marci 2019 (p. t. č. 1375), a potom októbri 2019 (p. t. č. 1755). Oba návrhy priamej novelizácie ústavy boli formulované totožným spôsobom, t. j. zasahovali do čl. 7 ods. 2 a rovnako oba nenašli potrebnú podporu na schválenie.³³²

5.3.3 Imperatívny mandát

Z hľadiska analýzy populistických ústavodarných iniciatív sa ukazuje ako významný návrh Mariána Kotlebu, Rastislava Schlosára, Stanislava Drobného a Jána Kecskésa z mája 2017 týkajúci sa ústavnej úpravy čl. 81a (zánik mandátu poslanca). Išlo o neschválený návrh doplnenia písmena g) v znení: „*dňom vzdania sa členstva v poslaneckom klube politickej strany, politického hnutia alebo volebnej koalície, za ktoré bol zvolený za poslanca Národnej rady Slovenskej republiky.*“³³³ Išlo o flagrantný prípad zavádzania imperatívneho mandátu, kedy by bol poslanec „večne“ spätý s politickou stranou. Podľa čl. 75 ods. 1 poslanec skladá

³³⁰ Parlamentná tlač č. 324 – 7. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=324>.

³³¹ Parlamentná tlač č. 324 – 7. volebné obdobie – dôvodová správa. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=324>.

³³² Parlamentná tlač č. 1375 – 7. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=1375>;
Parlamentná tlač č. 1755 – 7. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=1755>.

³³³ Parlamentná tlač č. 593 – 7. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=593>.

nasledovný sľub: „*Sľubujem na svoju česť a svedomie vernosť Slovenskej republiky. Svoje povinnosti budem plniť v záujme jej občanov...*“³³⁴ Z toho vyplýva, že poslanec sa svojím mandátom nezaväzuje politickej strane či hnutiu, ale občanom a ako demokraticky zvolený má právo občanov, ktorí mu udelili svoj hlas, reprezentovať aj naďalej za prípadu, že opustí poslanecký klub, resp. stranu, za ktorú kandidoval vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky. Išlo o populizmus s autoritárskymi prvkami, ktorý bol obzvlášť markantný v 90. rokoch 20. storočia za vlády Vladimíra Mečiara (prípád hlasovania vo veci poslanca Františka Gauliedera).

Vyššie zmienení navrhovatelia z poslaneckého klubu ĽSNS predložili analogický návrh aj v septembri 2019. Tento návrh obsahoval rozšírenú úpravu ústavy – čl. 81a (zánik mandátu poslanca) sa mal doplniť o písmeno g), v ktorom figurovala zmienka časovej lehoty 30 dní od zloženia sľubu, v rámci ktorej sa musel poslanec stať členom poslaneckého klubu, toho subjektu, za ktorý kandidoval ako poslanec vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky. Návrh obsahoval aj doplnenie o písmeno h), ktoré obsahom korešpondovalo s návrhom z mája 2017. Návrh neprešiel do druhého čítania.³³⁵ Riziko zavádzania viazaných mandátov v zákonodarnom zbore Slovenskej republiky sa spája s intenzifikáciou javu a procesu zvaného partokracia. Tak ako má každý poslanec svoje výsostné právo hlasovať podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia, tak by mal mať právo zotrvať či nezotrvať v poslaneckom klube. Akékoľvek autoritatívne zásahy, či stranícky diktát do autentickej politickej identifikácie reprezentanta zákonodarného zboru, narušujú princíp slobody.

6. Populistická ústavodarná iniciatíva – schválené a neschválené samostatné ústavné zákony

6.1 Ústavodarné návrhy majúce antimenšinový, resp. antipluralistický charakter

6.1.1 Zákaz privatizácie prirodzených monopolov

V apríli 2000, v 2. volebnom období Národnej rady Slovenskej republiky (1998 – 2002) prišiel s návrhom samostatného ústavného zákona, v tej dobe nezaradený poslanec Národnej rady Slovenskej republiky Robert Fico, ktorý upravoval podmienky privatizácie prirodzených monopolov (p. t. č. 610). Čl. 3 tohto navrhovaného ústavného zákona explicitne zakazoval privatizáciu vybraných strategických podnikov v oblasti železníc, lesných fondov,

³³⁴ Citované podľa: Čl. 75 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

³³⁵ Parlamentná tlač č. 1706 – 7. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=1706>.

povrchových a podzemných vôd a poštových služieb. Návrh odôvodnil spoločenskou prospešnosťou a potrebnosťou. Tento návrh nebol schválený.³³⁶ Práve čl. 3 možno kvalifikovať ako populistický – vykazujúci znaky antipluralizmu z hľadiska trvalého stanovenia nemožnosti rozhodovať o osude vybraných strategických podnikov. Schválením tohto návrhu by bolo zamedzené predpokladu reálnej politickej súťaži a z tohto dôvodu by mal mať návrh podústavný charakter.

6.1.2 Výnosy z privatizácie štátneho majetku

V 2. volebnom období bol okrem neschváleného Ficovho ústavného návrhu neschválený aj návrh samostatného ústavného zákona o výnosoch z privatizácie štátu, ktoré by sa použili na dôchodkové reformy (p. t. č. 997 – apríl 2001) z pera koaličného poslanca Jána Langoša. Konkrétne išlo o nasledovné znenie: „*Výnosy z privatizácie majetku štátu sa použijú na reformu dôchodkového zabezpečenia a na splatenie dlhopisov Fondu národného majetku Slovenskej republiky.*“³³⁷ Išlo o charakterovo podobný návrh ako p. t. č. 610 z toho istého volebného obdobia, ktorý bol v rozpore s pluralizmom a politickou súťažou. Z hľadiska dodržania princípov a pravidiel politického zápasu mal mať tento návrh zákonnú právnu silu a nie ústavnú, t. j. nemal byť predkladaný ako ústavný zákon, ale obyčajný zákon.

Tendencia pokračovať v antipluralisticky ladených návrhoch rozhodujúcich o budúcom charaktere príjmov z predaja majetku štátu bola aj počas tretieho volebného obdobia. V auguste 2005 prišiel s takýmto návrhom predseda vlády Mikuláš Dzurinda. Neúspešne navrhoval, aby boli prostriedky z príjmov z predaja štátneho majetku redistribuované do systému starobného sporenia v rámci dôchodkovej reformy, na zníženie štátneho dlhu a bankové úvery, kompenzáciu záväzkov Fondu národného majetku Slovenskej republiky či úhradu nákladov, ktoré vznikli pri privatizačnom procese.³³⁸

6.1.3 Sadzby dane

Za ústavno-populistický návrh samostatného ústavného zákona možno označiť aj zákonodarným plénom neschválený návrh zástupcov opozície Ivana Švejnu a Gabriela Csicsaia zo septembra 2013 (6. volebné obdobie – p. t. č. 747). Návrh riešil úpravu daní za účelom

³³⁶ Parlamentná tlač č. 610 – 2. volebné obdobie – návrh zákona, legislatívny proces a dôvodová správa. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=137101>.

³³⁷ Parlamentná tlač č. 997 – 2. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=2&ID=997>.

³³⁸ Parlamentná tlač č. 1274 – 3. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=3&ID=1274>.

stability daňového systému Slovenskej republiky a s tým spojenú trvalú konkurencieschopnosť a vhodné podmienky pre podnikateľské prostredie. Návrh sa dotkol priamych a nepriamych daní okrem miestnych daní a poplatkov. Konkrétne vymedzoval pojmy ako aj maximálne daňové sadzby v zmysle univerzálneho vzorca s tým, že zavádzanie akejkoľvek inej ďalšej dane by nebolo povolené.³³⁹ Išlo rýdže politizovanie ústavy – flagrantný príklad populizmu, ktorý hrubo spochybňoval princípy politickej súťaže v zmysle pravo-ľavého politicko-hodnotového zápasu, a teda demokracie. Zavedením tohto zákona by nebolo možné upravovať nielen sadzby, ale ani zavádzať iné nové daňové opatrenia na úrovni zákonov.

6.1.4 Rozpočtové minimá ministerstiev

Opoziční poslanci Národnej rady Slovenskej republiky menovite Daniel Lipšic, Richard Vašečka a Juraj Droba prišli v septembri 2014 s návrhom ústavného zákona, ktorý sa zaoberal stanovením minimálnej výšky rozpočtových výdavkov v rezorte Ministerstva obrany Slovenskej republiky (p. t. č. 1242). Od návrhu si uvedení poslanci sľubovali posilnenie obranyschopnosti Slovenskej republiky, modernizáciu jej výzbroje, zlepšenie výkonu ozbrojených síl ako aj plnenie medzinárodných záväzkov, ktoré má Slovensko voči NATO. Minimálna výška rozpočtu ministerstva mala byť kontinuálne navyšovaná od 1,2 % v roku 2016 na 1,6 % HDP v roku 2020. Návrh nakoniec nebol schválený.³⁴⁰

Obsahovo analogický návrh bol predložený v 7. volebnom období (máj 2019), avšak tento sa týkal Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky (p. t. č. 1543). Rovnako ako predchádzajúci návrh ani tento nenašiel v pléne podporu. Jeho iniciátorom bol poslanec opozičného poslaneckého klubu OĽANO Marek Krajčí. Cieľom návrhu bolo primeraným navýšením výdavkov, konkrétne o 0,1 % HDP v každom roku, dosiahnuť udržateľnosť verejného zdravotníctva na Slovensku, zvýšenie kvality poskytovanej zdravotnej starostlivosti ako aj posilnenie transparentnosti a efektívnosti.³⁴¹

Akokoľvek pozitívne myslené oba návrhy stanoviť nutné rozpočtové minimá ministerstiev v základnom zákone štátu majú z hľadiska princípov pluralizmu demokratickej politickej súťaže kontradiktórny charakter. V neposlednom rade by schválenie takýchto návrhov

³³⁹ Parlamentná tlač č. 747 – 6. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=747>.

³⁴⁰ Parlamentná tlač č. 1242 – 6. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=1242>.

³⁴¹ Parlamentná tlač č. 1543 – 7. volebné obdobie – návrh zákona a legislatívny proces. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=1543>.

ústavných zákonov znamenalo právne ťažko prelomiteľné prioritizovanie dvoch odvetví verejnej politiky štátu na úkor ďalších.

6.2 Ústavodarné návrhy majúce antiinštitucionalistický charakter

6.2.1 Kontrola Národného bezpečnostného úradu Slovenskej republiky výborom Národnej rady Slovenskej republiky

V rámci tretieho volebného obdobia (2002 – 2006) bol poslancami Národnej rady Slovenskej republiky schválený návrh samostatného ústavného zákona o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu. Upravoval rozšírenú právomoc výboru Národnej rady Slovenskej republiky, ktorý môže preskúmať konkrétne rozhodnutia Národného bezpečnostného úradu Slovenskej republiky (p. t. č. 1482).³⁴² V dôvodovej správe bolo uvedené, že nálezom Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 638/2005 Z. z. (nesúladi ustanovenia § 30 ods. 4 až 7 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2 a s čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) vzniklo právne vákuum. Tým, že by sa rozhodnutia Národného bezpečnostného úradu dostali na úroveň Národnej rady Slovenskej republiky, aby boli preskúmané, sa očakávalo zvýšenie transparentnosti rozhodovania o bezpečnostných previerkach.³⁴³

Napriek klauzule, že rozhodnutie výboru Národnej rady Slovenskej republiky je preskúmateľné Najvyšším súdom, z hľadiska zachovania demokratického princípu politickej nezávislosti štátnych inštitúcií, vnímame prijatie tohto ústavného zákona ako zásah do nezávislosti integrity a kompetencií Národného bezpečnostného úradu. Medzistupeň, v podobe preskúmavania rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu výborom Národnej rady Slovenskej republiky na to určeným, považujeme za neopodstatnený.

Záver

Ústava Slovenskej republiky vo svojich skorých rokoch po svojom schválení podliehala zmenám skôr ojedinele. Naopak, vládna garnitúra okolo premiéra Vladimíra Mečiara nie zriedka znenie ústavného textu v praxi nedodržiavala. Tento obraz sa zmenil po roku 2000 a obzvlášť v rámci posledných dvoch analyzovaných volebných období Národnej rady

³⁴² Parlamentná tlač č. 1482 – 3. volebné obdobie – návrh zákona. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=3&ID=1482>.

³⁴³ Parlamentná tlač č. 1482 – 3. volebné obdobie – dôvodová správa. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=3&ID=1482>.

Slovenskej republiky (2012 – 2020), kedy sa ústavný text stal predmetom pokusov o zásadné zmeny súvisiace s ústavnou matériou. Zákonodarcovia aj vďaka metamorfujúcej sa politickej a právnej kultúre začali preferovať komunikačný charakter zmien pred meritórnym alebo prevádzkovým. Ako uvádza slovenský ústavný právnik Ladislav Orosz: „*Primárnou motiváciou dominujúcej väčšiny návrhov ústavných zákonov [v analyzovanom období] (...) bolo vyvolanie pozornosti verejnosti, resp. verejnej diskusie o prítlačlivej téme verejného diskurzu, (...) ktorej výsledným efektom mal byť politický profit. (...) Mimoriadne vysoký počet návrhov ústavných zákonov (...) možno označiť prívlastkom populistické.*“³⁴⁴

V predkladanom texte sme zamerali práve na tie vybrané a zásadné ústavno-populistické návrhy ústavných zmien. Slovenskí zákonodarcovia počas takmer tridsiatich rokov fungovania Národnej rady Slovenskej republiky prerokovávali – schvaľovali či odmietli rôzne ústavno-populistické témy ako napr. stanovenie veku odchodu do starobného dôchodku, právo občanov voliť za svoje nepľnoleté deti, všakovaký referendový avanturizmus nedostatočne koncepčne premyslený a prediskutovaný, zavádzanie imperatívneho mandátu, zavádzanie daňových sadzieb či kontroly vysokých a nezávislých štátnych orgánov. Uvedomujeme si, že sme sa nedotkli všetkých potenciálne reálnych ústavno-populistických tém, ktoré krátka história slovenskej ústavodarnej činnosti ponúka pre funkčnú analýzu. Okrem už zmienených tém by sa dali skúmať aj ďalšie, ako napr. problematika bizarej úpravy počtu poslancov v zákonodarnom pléne, ktorá sa neraz stala predmetom schvaľovania; skracovania volebného obdobia; obmedzovania poslaneckej imunity a pod. Uvedomujeme si tiež ale, že nami stanovená metodologická štruktúra nenesie znaky univerzálne platnej metodológie, práve naopak – považujeme ju ako vedecký pracovný nástroj, ktorého platnosť sa možno ukáže až časom. Tento príspevok má okrem funkčnej analýzy empirického stavu aj ambíciu podnieť právno-politologickú kontempláciu a diskusiu na tému ústavný populizmus na Slovensku a prostredníctvom konkrétnych analyzovaných prípadov priniesť viac svetla do doposiaľ nedostatočne sa venovanej a spracovanej problematiky.

Použitá literatúra

BECK, U.: *Moc a protiváha moci v globálnom veku. Nová ekonomie svetové politiky.* Praha: SLON, 2007.

³⁴⁴ OROSZ, L.: Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky ako objekt spoločenskovedného výskumu (hodnotiace poznámky k doterajším výsledkom a aktuálne problémy ďalšieho výskumu), s. 18 – 19. In OROSZ, Ladislav – LEŠKOVÁ, Katarína – RUMAN, Ján.: *Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky 1992 – 2020 (kvantitatívne ukazovatele, analýza, hodnotiace poznámky).* Košice : Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2021, s. 7 – 22.

- DANICS, Š. – TEJCHMANOVÁ, L.: Extremismus, radikalismus, populismus a euroskepticismus. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2017.
- KAISER, D.: Elity idú proti obyčajným ľuďom. Kultúra strachu nafukuje hrozby. Dostupné na internete: <https://standard.sk/237963/elity-idu-proti-obycajnym-ludom-kultura-strachu-nafukuje-hrozby/>
- KUBÁT, M.: Úvod do studia populismu. In. KUBÁT, M. – MEJSTRÍK, M. – KOCIAN, J. (eds.): *Populismus v časech krize*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2016.
- KYSELA, J. a kol.: *Populismus v demokratickém právním státě: hrozba nebo výzva?* Praha: Leges, 2019.
- LACLAU, E.: *On Populist Reason*. New York: Verso, 2005.
- MUDDE, C.: *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- MUDDE, C. – KALTWASSER, Ch. R.: *Populism. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- MÜLLER, J.-W.: *Co je to populismus?* Praha: Dybbuk, 2017.
- OROSZ, L.: Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky ako objekt spoločenskovedného výskumu (hodnotiace poznámky k doterajším výsledkom a aktuálne problémy ďalšieho výskumu). In. OROSZ, L. – LEŠKOVÁ, K. – RUMAN, J.: *Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky 1992 – 2020 (kvantitatívne ukazovatele, analýza, hodnotiace poznámky)*. Košice: Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2021.
- Parlamentná tlač č. 610 – 2. volebné obdobie. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=137101>
- Parlamentná tlač č. 997 – 2. volebné obdobie. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=2&ID=997>
- Parlamentná tlač č. 224 – 3. volebné obdobie. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=3&ID=224>
- Parlamentná tlač č. 1274 – 3. volebné obdobie. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=3&ID=1274>

Parlamentná tlač č. 1482 – 3. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=3&ID=1482>

Parlamentná tlač. 966 – 4. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=4&ID=966>

Parlamentná tlač č. 78 – 6. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=6&ID=78>

Parlamentná tlač č. 734 – 6. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=6&ID=734>

Parlamentná tlač č. 747 – 6. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=6&ID=747>

Parlamentná tlač č. 1110 – 6. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=6&ID=1110>

Parlamentná tlač č. 1154 – 6. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=6&ID=1154>

Parlamentná tlač č. 1206 – 6. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=6&ID=1206>

Parlamentná tlač č. 1242 – 6. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=6&ID=1242>

Parlamentná tlač č. 1399 – 6. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=6&ID=1399>

Parlamentná tlač č. 1765 – 6. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=6&ID=1765>

Parlamentná tlač č. 1838 – 6. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=1838>

Parlamentná tlač č. 81 – 7. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=81>

Parlamentná tlač č. 213 – 7. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=213>

Parlamentná tlač č. 232 – 7. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=232>

Parlamentná tlač č. 324 – 7. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=324>

Parlamentná tlač č. 584 – 7. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=584>

Parlamentná tlač č. 591 – 7. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=591>

Parlamentná tlač č. 593 – 7. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=593>

Parlamentná tlač č. 604 – 7. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=604>

Parlamentná tlač č. 615 – 7. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=615>

Parlamentná tlač č. 972 – 7. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=972>

Parlamentná tlač č. 1000 – 7. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=7&ID=1000>

Parlamentná tlač č. 1015 – 7. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=7&ID=1015>

Parlamentná tlač č. 1356 – 7. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=7&ID=1356>

Parlamentná tlač č. 1358 – 7. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=7&ID=1358>

Parlamentná tlač č. 1375 – 7. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=7&ID=1375>

Parlamentná tlač č. 1543 – 7. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=7&ID=1543>

Parlamentná tlač č. 1696 – 7. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=7&ID=1696>

Parlamentná tlač č. 1706 – 7. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=7&ID=1706>

Parlamentná tlač č. 1755 – 7. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=7&ID=1755>

Parlamentná tlač č. 1774 – 7. volebné obdobie. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=7&ID=1774>

PROCHÁZKA, R.: Rozhádzaná republika. 25 rokov slovenského ústavného neporiadku. Bratislava: N Press, 2018.

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

Kontaktné údaje

Mgr. Ján Ruman, PhD.

jan.ruman@upjs.sk

Katedra politológie

Filozofická fakulta univerzity P.J. Šafárika v Košiciach

Test propocionality a ústavný súd: vzostupy a pády³⁴⁵

doc. JUDr. Tomáš Lalík, PhD.

Abstract:

The paper discusses the proportionality test and how this test is used in the case-law of the Constitutional Court. It is analytical and descriptive in nature and it is divided into three parts that map particular subtests with the exception of the test of proportionality sensu stricto. In addition to the theoretical foundations of individual subtests, I emphasize relevant practice, where I identify several pros and cons of using the test by the Constitutional Court. With the negatives, I also try to point out the correct approach that the Constitutional Court should have applied in respective cases. Finally, I conclude that the proportionality test is not used by the Constitutional Court in a coherent way.

Abstrakt:

Predmetný príspevok pojednáva o teste proporcionality a o tom ako je tento test používaný v rozhodovacej činnosti ústavného súdu. Ako taký je analytickej a deskriptívnej povahy, pričom je rozdelený do troch častí, ktoré mapujú jednotlivé subtesty s výnimkou testu primeranosti sensu stricto. Okrem teoretických základov jednotlivých subtestov dôraz kladiem na prax, kde identifikujem jednotlivé klady a zápory používania testu zo strany ústavného súdu. Pri záporoch sa snažím poukázať aj na správny postup, ktorý mal ústavný súd v tej-ktorej veci uplatniť. Nakoniec je možné skonštatovať, že test proporcionality nie je ústavným súdom používaný koherentným spôsobom.

Keywords:

test of proportionality, Slovak Constitutional Court, suitability, necessity

Kľúčové slová:

test proporcionality, Ústavný súd SR, vhodnosť, nevyhnutnosť

³⁴⁵ Tento príspevok bol vypracovaný s podporou projektu VEGA č. 1/0585/21 "Obmedzovanie ľudských práv v riadnych a mimoriadnych situáciách."

1 Úvod

„Kto prichádza príliš neskoro, toho život potrestá.“ povedal 7. októbra 1989 počas slávnosti 40. výročia vzniku NDR nedávno zosnulý generálny tajomník ÚV KSSZ Michail Gorbačov, čím spečatil osud všetkých oneskorencov. V súvislosti s témou príspevku Ústavný súd SR (ďalej ako „ústavný súd“) začal používať test proporcionality príliš neskoro v porovnaní s okolitými krajinami, čo determinovalo jeho pozíciu nielen smerom ku ústavným súdom okolitých krajín (z hľadiska testu proporcionality im toho nemal čo ponúknuť), ale aj ku samotnému testu proporcionality (detské chyby v porovnaní so susedmi, ktoré často pretrvali). Z regiónu V4 predmetný test začali všetky ostatné ústavné súdy používať už začiatkom 90. rokov minulého storočia: poľský ústavný tribunál tak urobil v rozhodnutiach U 10/92, K 4/93 či K 11/94; maďarský súd test používa od rozhodnutia č. 20/1990 ABH zo 4. októbra 1990³⁴⁶ a český ústavný súd od rozhodnutia Pl. ÚS 43/93, pričom ku komplexnému vymedzeniu prišlo v kauze anonymného svedka - nález Pl. ÚS 4/94.³⁴⁷

Slovenský ústavný súd začal pravidelne používať test proporcionality až v treťom funkčnom období (od roku 2007) aj to len v plenárnych veciach podľa čl. 125 ústavy.³⁴⁸ Prvé rozhodnutie, kde ústavný súd predstavil celý test proporcionality, predstavoval nález z 2. júna 2010 o povinnosti telefonických operátorov znášať náklady odpočúvania (Pl. ÚS 23/06).³⁴⁹ V senátnych veciach v rámci konania o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ústavy (s výnimkou posledného subtestu pri strete slobody prejavu a práva na súkromie), tak dodnes nerobí a tento test nepoužíva.³⁵⁰ Z akých dôvodov tak nerobí, by presahovalo tému a rozsah príspevku.

Mnohé z chýb či nedostatkov, ktoré ústavný súd urobil do roku 2014, prehľadne a dôkladne analyzovala bývalá doktorandka (vtedy študentka magisterského štúdia) našej

³⁴⁶ Por. aj SÓLYOM, L.: *The Hungarian Constitutional Court and Social Change*, s. 228.

³⁴⁷ K diskusií por. ČERVÍNEK, Z.: *Metoda proporcionality v praxi Ústavného soudu*, s. 41 an.

³⁴⁸ Aj keď je možné nájsť aj určité výnimky pred rokom 2007. Prvotný „zárodok“ napr. vo veci sp. zn. Pl. ÚS 7/96 („Rovnováha verejného a súkromného záujmu je dôležitým kritériom pre určovanie primeranosti obmedzenia každého základného práva a slobody.“); či uznesenie sp. zn. Pl. ÚS 3/00 (kvantitatívne obmedzenie reštitúcií nehnuteľností), kde ústavný súd vymedzil a použil dva subtesty – vhodnosť a nevyhnutnosť.

³⁴⁹ Isté „záblesky“ testu proporcionality badať aj v náleze o zrušení Špeciálneho súdu sp. zn. Pl. ÚS 17/08; k tomu por. KASANOVÁ, Z. Princíp proporcionality v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR, s. 934.

³⁵⁰ Existuje viacero rozhodnutí, kde ústavný súd hovorí o tom, že obmedzenie relatívneho práva posúdi v teste proporcionality, ale v konečnom dôsledku tak nerobí a celú analýzu zakončí pred týmto testom, pretože obmedzenie neprejde testom legality; por. nález sp. zn. I. ÚS 193/03 (zhromažďovacie právo) či nálezy sp. zn. I. ÚS 274/05, III. ÚS 172/2010, III. ÚS 68/2010, I. ÚS 98/2017 týkajúce sa zásahov do súkromia. Tento stav môže byť spôsobený prílišným dôrazom na porušenie práva na spravodlivý proces, porušenie ktorého bez výnimky navrhujú sťažovatelia, resp. ústavný súd kladie dôraz; pre kritiku por. ĽALÍK, T.: *Ústavný súd a dobiehanie judikatúry ESĽP*, s. 607; PIROŠÍKOVÁ, M.: *Konanie pred Ústavným súdom SR z pohľadu judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a z pohľadu praxe Výboru ministrov Rady Európy*, s. 68 a tam cit. literatúra. Dokonca aj v prípadoch, kedy samotní sťažovatelia namietajú proporcionality zásahu do práva, ústavný súd ich návrhy nepremietne do odôvodnenia (por. nedávne uznesenie sp. zn. III. ÚS 94/2020 bod 22).

Katedry ústavného práva Z. Zelenajová (rod. Kasanová).³⁵¹ Tento príspevok bude viac komplexnejší z titulu časového skúmania problematiky, pretože berie do úvahy plenárne rozhodnutia až do roku 2020. Tým je množina rozhodnutí ústavného súdu väčšia, čo následne poskytuje lepší obraz o tom, ako inštitúcia ochrany ústavnosti používa test proporcionality vo svojej rozhodovacej činnosti.

Z hľadiska metodológie je nutné povedať, že test proporcionality pozostáva z troch subtestov – vhodnosti, nevyhnutnosti a primeranosti v užšom význame. Test vhodnosti sa ďalej delí na test legitímneho účelu a test racionálneho prepojenia. Z dôvodu rozsahu príspevku budem venovať pozornosť prvým dvom subtestom – vhodnosti a nevyhnutnosti. Práve tieto dva subtesty totiž predstavujú hlavnú časť rozhodovacej činnosti ústavného súdu, kde právna úprava neprešla testom proporcionality.

Aj preto je príspevok rozdelený do troch častí a záveru. Prvá časť pojednáva o teste legitímneho účelu v rozhodovacej činnosti ústavného súdu. Druhá časť sa venuje testu racionálneho prepojenia a tretia časť zase testu nevyhnutnosti. Záver slúži ako sumár prístupu ústavného súdu k používaniu testu proporcionality a je možné zhrnúť, že absentuje koherencia v prístupe ústavného súdu.

2 K legitímnemu účelu

Obsahom testu legitímneho účelu (cieľa) je zisťovanie, či obmedzenie ľudského práva sleduje právom aprobovaný politický cieľ. Pýtame sa, čo je účelom právneho aktu (normatívneho alebo individuálneho), ktorý obmedzuje právo alebo slobodu? Môžeme hovoriť o logickej prvotnej podmienke testu proporcionality. Bez identifikovaného účelu nie je možné urobiť test proporcionality.³⁵² Uvedené potvrdzuje aj prax. Napr. Spolkový ústavný súd v prípadoch, kedy pristúpil k použitiu testu proporcionality, dosiaľ vždy identifikoval ciele obmedzenia.³⁵³

Cieľ obmedzenia ľudských práv musí byť dohľadateľný a teda určitý. Nemôže ísť o obmedzenie práva, ktoré by bolo svojvoľné – bez nejakého cieľu. Takéto obmedzenie práva by bolo bez ďalšieho v rozpore s ústavou, pretože ak neexistuje rozpor na ústavnej úrovni, obmedzenie práva je neústavné nakoľko je v rozpore s ústavnou normou, ktorá chráni ľudské

³⁵¹ KASANOVÁ, Z.: *Princíp proporcionality v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR*.

³⁵² Por. aj disentujúce stanovisko sudcu EŠLP K. Wojtyczeka k rozsudku Veľkej komory z 23. júna 2016 vo veci Baka c. Maďarsko, sťažnosť č. 20261/12, § 11.

³⁵³ Por. LANG, A.: *Proportional Analysis by the German Federal Constitutional Court*, s. 60.

právo, pričom táto právna norma je hierarchicky nadradená.³⁵⁴ Test vhodnosti tak tvorí aj jeden z prejavov princípu právneho štátu, ktorý má zabraňovať svojvoľnému konaniu orgánov verejnej moci – v tomto prípade v oblasti obmedzovania práv a slobôd.

Pri skúmaní legitímneho účelu je dôležité uviesť cieľ obmedzenia *in genere*. Po prvé, ciele (účely) porušenia práva musia byť právom uznané. Spravidla ich právo formuluje v samotnej ústave. Legitímny účel tak skúma, čo je právne možné.³⁵⁵ Ciele však môžu vyplývať aj z podústavného práva.³⁵⁶ Po druhé, tieto ciele nemôžu byť právom zakázané. Príkladom, kedy by išlo o cieľ, ktorý by bol právom zakázaný, by predstavovala rasová diskriminácia. Podľa B. Schlinka, pokiaľ cieľ nie je ústavou zakázaný, je dovolený. Rovnako tak konanie jednotlivca pokiaľ nie je zakázané je dovolené a to aj vtedy, ak porušuje práva či slobody iných.³⁵⁷ Spoločným menovateľom pre ciele, ktoré môžu byť legitímne pre zásah od ľudských práv a slobôd, predstavujú ideály a princípy demokratického a právneho štátu.

Nemali by sme zabúdať, že zisťovanie legitímneho účelu je otázkou prahovou. Sleduje sa len účel obmedzenia, nie jeho dôsledky či dôležitosť účelu. Tie sú predmetom analýzy v neskoršej fáze testu proporcionality. Orgán, ktorý test vhodnosti používa sa pýta, či ústavné právo môže byť obmedzené na uskutočňovanie konkrétneho účelu.³⁵⁸ Odpoveď na otázku môže byť len áno alebo nie. Formovanie legitímneho účelu je vo svojej podstate zahrievacím cvičením, ktorým sa test proporcionality vlastne začína. Ako tvrdí J.S. Sampaio tento test slúži pre identifikáciu a formuláciu ústavného konfliktu.³⁵⁹

Z hľadiska identifikácie legitímneho účelu je dôležitá aj miera abstrakcie, na ktorej sa zistenie účelu odohráva. Cieľ je možné charakterizovať na vysokej úrovni abstrakcie (napr. verejná bezpečnosť, ochrana práv a slobôd iných), strednom stupni abstrakcie (napr. ochrana zdravia všeobecnej populácie alebo ochrana spotrebiteľov pred potravinami, ktoré nespĺňajú hygienické normy)³⁶⁰ či na nízkej úrovni všeobecnosti (ochrana pred nakazením sa vírusom COVID-19).

³⁵⁴ Por. SAMPAIO, J.S.: *Proportionality in Its Narrow Sense and Measuring the Intensity of Restrictions on Fundamental Rights*, s. 81.

³⁵⁵ Por. KLATT, Matthias – MEISTER, Moritz.: *The Constitutional Structure of Proportionality*, s. 10.

³⁵⁶ R. Procházka hovorí v tejto súvislosti, že obmedzovanie jednej fundamentálnej hodnoty môže byť len za cenu naplnenia inej fundamentálnej hodnoty. PROCHÁZKA, R.: *Dobrá vôľa, spravodlivý rozum*, s. 89.

³⁵⁷ SCHLINK, B.: *Proportionality* (1), s. 723.

³⁵⁸ BARAK, A.: *Proportionality*, s. 247.

³⁵⁹ SAMPAIO, J.S.: *Proportionality in Its Narrow Sense and Measuring the Intensity of Restrictions on Fundamental Rights*, s. 81.

³⁶⁰ Napr. Spolkový ústavný súd vo svojej aktuálnej judikatúre klasifikuje účel na strednom stupni všeobecnosti. Por. LANG, A.: *Proportional Analysis by the German Federal Constitutional Court*, s. 68 s poznámkou, že veľmi abstraktne identifikované účely Spolkový ústavný súd používal v 60. a 70. rokoch 20. storočia.

Vo všeobecnosti je možné uviesť, že čím je legitímny účel formulovaný, resp. identifikovaný všeobecnejšie a abstraktnejšie, tak v ďalších fázach testu (vhodnosť a nevyhnutnosť) obmedzenie práva prejde ľahšie. A naopak, čím je legitímny účel formulovaný užšie a konkrétnejšie, tak obmedzenie môže mať problém ďalšie subtesty testu prejsť.

Ľudské práva a slobody sú však efektívnejšie chránené vtedy, keď je legitímny účel formulovaný konkrétnejšie. Povedané inak, čím bude legitímny účel určený na nižšej miere abstrakcie, tým bude vyššia pravdepodobnosť, že takto formulovaný účel buď nebude legitímny, resp. bude náročnejšie pre konkrétne formulovaný účel prejsť testom racionálneho prepojenia alebo testom nevyhnutnosti. Aj z týchto dôvodov je formulácia a konkretizácia legitímneho účelu pre test proporcionality kľúčová.

A nakoniec z metodologického hľadiska raz identifikovaný legitímny cieľ sa ďalej v teste proporcionality nemá meniť alebo dopĺňať.

2.1 Prax ústavného súdu

Vo väčšine analyzovaných prípadoch ústavný súd relatívne správne (aj keď nie jednotne) pristúpil k identifikovaniu legitímneho účelu obmedzenia práva alebo slobody. V judikatúre z ostatného obdobia začína ústavný súd dokonca diferencovať medzi všeobecným (abstraktným) účelom obmedzenia práva a konkrétnym účelom. Ústavnému súdu nestačí k úspešnému prejdeniu testu legitímneho účelu záver, že obmedzenie práva sleduje akokoľvek abstraktný účel. Pre akceptáciu legitímneho účelu obmedzenia práva ústavný súd vyžaduje identifikáciu konkrétneho účelu, ktorý je obmedzením práva či slobody sledovaný. Tento prístup, ako som uviedol skôr, je pre intenzívnejšiu ochranu ľudských práv efektívnejší.

Vo veci sprísnení pravidiel pri obchodovaní s minerálnymi olejmi ústavný súd cieľ obmedzenia práva podnikat' najprv identifikoval na všeobecnej úrovni v podobe predchádzania daňovým únikom a ochranou životného prostredia. Takto identifikovaný cieľ na všeobecnej úrovni akceptoval ako legitímny. Následne však prešiel k posudzovaniu cieľa na konkrétnej úrovni. Ten už ale identifikovať nevedel ani z legislatívneho procesu, dôvodovej správy, návrhov účastníkov konania či vyjadrení vedľajších účastníkov.³⁶¹ Právna úprava tak bola protiústavná.³⁶²

³⁶¹ Nález sp. zn. PL. ÚS 14/2018, body 61-63.

³⁶² Podobne ústavný súd postupoval aj vo veci niektorých ustanovení zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice (PL. US 25/2019). V náleze derogoval ustanovenie určujúce povinnosť pre predávajúcich uchovávať unikátne identifikačné údaje o kupujúcich (fyzických či právnických osobách), ak tieto údaje pri nákupe použili a následne boli odoslané do systému e-kasa. Zákonnodarca ani finančná správa nevedeli identifikovať konkrétny cieľ, pre ktorý treba tieto údaje zbierať, čím legitímny účel právnej úpravy nebol naplnený. Podľa súdu len budúce plány nie sú pre naplnenie legitímneho účelu dostatočné. Opätovne prišlo k zdôrazneniu identifikácie legitímneho

Z praxe ústavného súdu som zistil, že v niektorých rozhodnutiach si legitímny účel zamenil s verejným záujmom. V náleze o exekučnej imunite štátu uviedol, že ak obmedzenie vlastníckeho práva sleduje verejný záujem (dostatok peňažných prostriedkov na existenciu štátu), ide zároveň aj o legitímny účel.³⁶³ Ústavný súd tu nadviazal na staršiu rozhodovaciu líniu podľa ktorej *„využívanie majetku pre potreby verejného záujmu môže byť dôvodom na obmedzenie nielen vlastníckeho práva, ale aj ďalších základných práv alebo slobôd, uplatňovaním ktorých by tento majetok prestal slúžiť potrebám verejného záujmu. Ak je totiž verejný záujem ústavným dôvodom na obmedzenie jedného zo základných práv (t. j. základné právo ako právo individuálneho subjektu sa „podrobilo“ celospoločenskému záujmu) v situácii, keď sa celospoločenský záujem uplatnil, nie je už možné, aby nad ním už „prevládol“ iný individuálny záujem predstavovaný uplatnením niektorého z ďalších základných práv alebo slobôd.“*³⁶⁴

Takýto názor podľa mňa nie je správny, pretože výlučne identifikácia verejného záujmu (legitímneho účelu) nestačí na obmedzenie žiadneho ústavného práva. Nie každý verejný záujem predstavuje aj legitímny účel obmedzenia práva či slobody. Rozdiel medzi legitímnym účelom a verejným záujmom nie je len terminologický ako by sa mohlo zdať. Verejný záujem je podľa môjho názoru širší pojem ako legitímny účel. Nie každý verejný záujem predstavuje aj legitímny účel. Na druhej strane legitímny účel bude aj verejným záujmom. Uvedený rozdiel ukážem aj na jednom prípade.

Vo verejnom záujme by mohla byť povinnosť osoby sa liečiť na nákazlivú chorobu. Na druhej strane právny poriadok neobsahuje žiadnu povinnosť osoby sa liečiť na nákazlivú chorobu. Preto takýto účel, aj keď je verejným záujmom, nepredstavuje legitímny účel na obmedzenie napr. práva na súkromie či osobnej slobody. Podobne vo verejnom záujme môže byť zákaz cestovania v MHD pre osoby určitej rasy (napr. z dôvodu väčšej pravdepodobnosti páchania trestnej činnosti). Takto formulovaný verejný záujem však opätovne nemôže byť legitímnym účelom pre zásah do ľudských práv.

Verejný záujem tak predstavuje širšiu kategóriu ako legitímny účel. Ak by sme sa predmetného prístupu stotožňovania verejného záujmu s legitímnym účelom držali, kategória legitímneho účelu by sa priveľmi rozšírila a kritérium by neplnilo dôležitý filter pre zásah do ľudských práv.

účelu už v legislatívnom konaní (najmä v právnej úprave a v dôvodovej správe k právnomu predpisu); body 69-73.

³⁶³ Por. napr. nález sp. zn. PL. ÚS 111/2011 (exekučná imunita majetku štátu), bod 1.3.4.

³⁶⁴ Nález sp. zn. PL. ÚS 11/96.

Vo viacerých rozhodnutiach ústavný súd pracuje aj s kategóriou dôležitosti účelu. Urobil tak napr. v prípade PL. ÚS 113/2011, kde posudzoval právnu úpravu lekárskeho pohotovostných služieb len pre súkromných lekárov (zubári, pediatri a všeobecní lekári pre dospelých). Pri skúmaní vhodnosti, ústavný súd začal svoju úvahu tým, že právna norma musí spĺňať účel, ktorý je dostatočne dôležitý. K samotnému prieskumu dôležitosti potom uviedol, že: *„Účelom napadnutých ustanovení je vytvoriť systém, ktorým by sa zabezpečila nepretržitá dostupnosť všeobecnej ambulantnej starostlivosti pre dospelých, všeobecnej ambulantnej starostlivosti pre deti a dorast a špecializovanej zubno-lekárskej ambulantnej starostlivosti, čím dochádza k naplneniu práva na ochranu zdravia zaručeného čl. 40 ústavy. S ohľadom na uvedené možno konštatovať, že napadnutými ustanoveniami zákonodarca sledoval dostatočne dôležitý verejný záujem na ochrane života a zdravia obyvateľstva, pre ktorý došlo k obmedzeniu označených práv poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, a preto v tomto prípade možno podmienku vhodnosti testu proporcionality považovať za splnenú.“*

Podobne aj v náleze PL. ÚS 7/2016 ústavný súd použil kategóriu dôležitosti sledovaného cieľa. Prípade sa týkal právnej úpravy zákona o autoškolení, kde sa pri príprave k získaniu vodičského preukazu zaviedol povinný monitoring trasy a trvania jazdy v autoškole vrátane spracúvania určitých údajov účastníka kurzu a inštruktora. Sledovaným cieľom bola transparentnosť prípravy absolvovania vodičských kurzov na absolvovanie odbornej skúšky viesť motorové vozidlo a konkrétne riadna príprava pre jazdenie v cestnej premávke, ochrana pred rastúcou aroganciou vodičov a zvýšené nároky na začínajúcich vodičov. Ústavný súd označil tento cieľ za dostatočne dôležitý (a nie bagatel'ný) pre zásah do ochrany súkromia.³⁶⁵ V iných rozhodnutiach, osobitnú kategóriu dôležitosti účelu tiež síce spomína, ale v ďalšom hodnotení sa otázke dôležitosti alebo naliehavosti cieľa vôbec nevenuje.³⁶⁶

Z krátkeho prehľadu judikatúry k dôležitosti cieľa je možné prísť k záveru, že kategória dôležitosti neplní žiadny osobitný účel pri hodnotení legitímneho účelu. Skôr ide o samotnú identifikáciu legitímneho cieľa.³⁶⁷ Tým je kategória dôležitosti skôr synonymom pre legitimitu alebo ústavnosť sledovaného cieľa a v praxi neplní (zatiaľ) žiadnu úlohu.

³⁶⁵ Nález sp. zn. PL. ÚS 7/2016, bod 92.

³⁶⁶ Napr. nálezy sp. zn. PL. ÚS 10/2013 (povinné očkovanie), PL. ÚS 6/2016 (exekučná ochrana dlžníkov) alebo PL. ÚS 13/2012 (platy zdravotných sestier), PL. ÚS 4/2021 (úhrada nákladov podľa zákona o zdravotnej starostlivosti), bod 164.

³⁶⁷ Identicky ústavný súd postupoval aj v náleze sp. zn. PL. ÚS 3/09 (zákaz zisku pre zdravotné poisťovne), kde rovnako spomenul aj kategóriu dôležitosti, ale následne ju nikde ďalej nerozvádza, resp. v náleze sp. zn. PL. ÚS 4/2021 (úhrada nákladov podľa zákona o zdravotnej starostlivosti), bod 164. Podobne plénum ústavného súdu postupovalo aj pri náleze PL. ÚS 7/2016, nakoľko identifikácia relevantných cieľov bola vlastne naplnením aj podmienok pre dôležitosť legitímneho účelu.

Okrem toho ústavnému súdu treba dať do pozornosti to, že kategóriu dôležitosti legitimity cieľa je z teoretického hľadiska náležité posudzovať až v poslednom subteste (primeranosti *sensu stricto*). Dôležitosť (naliehavosť) účelu je totiž korelujúca k obmedzeniu práva a ako taká musí byť analyzovaná vo vzťahu k ľudskému právu, a nie hodnotená izolovane.³⁶⁸

V praxi ústavného súdu sa však vyskytli aj také prípady, keď ústavný súd nesprávne identifikoval legitímny účel. Ako ilustráciu nesprávneho postupu pri identifikácii legitímneho účelu je možné uviesť vec posudzovania prekážky výkonu aktívneho volebného práva pri osobách, ktoré boli právoplatne odsúdené za obzvlášť závažný zločin. V náleze PL. ÚS 2/2016 ústavný súd skritizoval parlament za to, že v právnej úprave neuviedol žiadny účel, pre ktorý pristúpil k obmedzeniu aktívneho volebného práva pre osoby odsúdené za obzvlášť závažný zločin.³⁶⁹

V tejto veci sa ústavný súd však zaoberal v odôvodnení aj eventualitou, že prekážka voliť týmto osobám by mohla byť akýmsi dodatočným morálnym trestom, čím by prišlo k posilneniu účelu trestnej sankcie. Vychádzal pri tom z legislatívnych materiálov k preskúvanému právnomu predpisu. K uvedenému ústavný súd uviedol, že takýto prístup je svojvoľný, nakoľko (i) nebol ústavnému súdu predložený žiadny argument, ktorý by plédoval v prospech takého záveru; (ii) dodatočný trest v podobe prekážky voliť nezodpovedá spáchanému trestnému činu, ktorý spravidla nemá žiadny vzťah ku konkrétnemu trestnému činu a nakoniec (iii) prekážka výkonu volebného práva môže mať opačný efekt pre odsúdené osoby (vylúčenie z tvorenia všeobecných spoločenských pravidiel). Ako akési motto ústavného súdu k prekážkam výkonu volebného práva zaznieva, že odmietnutie aktívneho volebného práva z dôvodu morálneho odsúdenia osoby je v rozpore s ľudskou dôstojnosťou a nemá v demokratickom štáte miesto.³⁷⁰

Predmetný prístup ústavného súdu je problematický z hľadiska existujúcej judikatúry ústavného súdu k požiadavke legitímneho účelu. Aby som bol konkrétny, súd nepoukázal na skutočnosť, že formulácia legitímneho cieľa sa v právnych predpisoch spravidla neuvádza. Ústavný súd v tomto náleze na jednej strane tvrdil, že legitímny cieľ absentuje a o niekoľko riadkov nižšie legitímny účel identifikoval vychádzajúc pri tom z pozmeňujúceho návrhu a rozpravy vo výbore NR SR. Tento prístup nerešpektuje skutočnosť, že legitímny účel môže byť implicitný alebo výslovne uvedený v zákone či v dôvodovej správe k nemu, môže vyplývať

³⁶⁸ Tak napr. GRIMM, D.: *Proportionality in Canadian and German Constitutional Jurisprudence*, s. 388.

³⁶⁹ Nález sp. zn. PL. ÚS 2/2016, bod 83.

³⁷⁰ Nález sp. zn. PL. ÚS 2/2016, bod 85.

z legislatívneho procesu (pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, resp. diskusie) alebo môže byť identifikovaný účastníkmi konania či samotným ústavným súdom. Ústavný súd v tomto rozhodnutí nezobral do úvahy svoj tradičný prístup.³⁷¹

Ďalej v náleze PL. ÚS 1/09, kde posudzoval rozsah povinností zverejnených informácií o niektorých verejných funkcionároch podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám s právom na súkromie, za legitímny účel považoval právo na informácie podľa čl. 26 Ústavy. V tomto rozhodnutí ústavný súd skúmal aj to, či je tento účel kompatibilný s ústavou, čo v neskorších rozhodnutiach prakticky nerobil.

Toto rozhodnutie je zaujímavé aj z hľadiska dotvárania legitímneho účelu počas testovania. Osobitne v poslednom subteste ústavný súd len v minimálnom rozsahu posudzoval legitímny účel slobodného prístupu k informáciám voči právu na súkromie. Namiesto identifikovaného účelu „do hry“ dostal nový legitímny účel – kontrolu a transparentnosť využívania verejných financií: *„Ďalším aspektom je totiž práve verejný záujem na verejnej kontrole a transparentnosti nakladania s verejnými prostriedkami z hľadiska jeho zákonnosti a účelnosti, ako aj preventívne pôsobenie takejto kontroly. Z tohto aspektu je nevyhnutné zdôrazniť, že základné právo na informácie slúži vo svojej podstate aj ako prekážka pre zneužívanie moci zo strany osôb podieľajúcich sa na jej výkone.“* Dovtedy však v argumentácii ústavného súdu takýto legitímny účel chýbal, pričom k doplneniu došlo v poslednej fáze. Okrem toho, že ústavný súd nevykonal váženie nakoľko je zásah do práva na súkromie primeraný legitímnemu účelu, ide o metodologickú chybu, pretože práve všetky legitímne účely by mali byť identifikované už vo fáze hľadania legitímneho účelu a nie dotvárané počas testovania ako sa to ústavnému súdu hodí. Tento typ argumentácie vyvoláva pochybnosti o transparentnom procese používania testu proporcionality.

Osobitným prípadom z hľadiska (ne)identifikácie legitímneho účelu je nález o nadobúdaní poľnohospodárskej pôdy (PL. ÚS 20/2014) podľa zákona č. 140/2014 Z.z.. Ústavný súd v tomto prípade použil test proporcionality pri zásahu do vlastníckeho práva, ale čo je podstatné, legitímny účel neuviedol, resp. explicitne neidentifikoval. Ak by to bol urobil, tak legitímnym účelom zákona o nadobúdaní vlastníctva k poľnohospodárskym pozemkom by bola preventívna ochrana poľnohospodárskej pôdy. Následne by musel korigovať svoje závery v teste vhodnosti aj v teste nevyhnutnosti a konkrétne, že alternatívne prostriedky z hľadiska skúmaného legitímneho účelu v právnom poriadku neexistujú – zákon o ochrane pôdy pôsobí až následne. Aj z tohto príkladu je vidieť, aké dôležité je správne identifikovať legitímny účel

³⁷¹ Napr. nález sp. zn. PL. ÚS 13/2012, bod 122 in fine, kde ústavný súd posudzoval skrytý účel alebo nález sp. zn. nález PL. ÚS 8/2016, bod 109, kde zasa vychádzal z dokumentov legislatívneho konania.

obmedzenia toho-ktorého práva či slobody. Otázka znie, prečo to ústavný súd neurobil? Neuvedenie legitímneho účelu v teste proporcionality nebezpečne otvára dvere sudcovskej svojvôli.

Záverom je možné konštatovať, že prístup ústavného súdu v oblasti identifikovania legitímneho účelu nie je zatiaľ celkom správny a existuje značný priestor na jeho zlepšenie. Ako kľúčovú vec by mal začať ústavný súd k zisťovaniu účelu pristupovať jednotným spôsobom vo všetkých prípadoch nielen čo sa týka formy účelu (deklarovaný, implicitný, zákonný, ústavný, fingovaný, reálny) ale aj spôsobu (miera abstrakcie) či prostriedkami zisťovania (legislatívny proces, vyjadrenia účastníkov konania, ex offio). Doterajší prístup je nekoherentný, čo následne vyúsťuje do nedostatku právnej istoty v oblasti obmedzovania práv a slobôd zo strany iných zložiek moci, a v konečnom dôsledku vedie k svojvôli v rozhodovacej činnosti ústavného súdu.

3 Test racionálneho prepojenia

Podstatou testu racionálneho prepojenia je otázka, či obmedzenie práva alebo slobody majúce svoj pôvod v legislatíve alebo akte aplikácie práva, je spôsobilé legitímny cieľ dosiahnuť. Zásah do ľudského práva musí byť spôsobilý dosiahnuť účel obmedzenia, a preto sa niekedy používa na označenie tohto testu aj pojem adekvátnosti.³⁷² Medzi legitímnym účelom a obmedzením práva má existovať prepojenie, ktoré je racionálne. J. Rivers hovorí o legitimizačnej reťazi – smerom od obmedzenia práva ku legitímnemu účelu identifikovanému v prvom subteste.³⁷³

Pri použití tohto testu sa vychádza z predpokladu, že obmedzenie musí byť v súlade so štandardom inštrumentálnej racionality. To znamená, že obmedzenie podľa prístupných vedomostí je spôsobilé naplniť ciele, pre ktoré sa ľudské právo obmedzilo, resp. zvyšuje sa pravdepodobnosť naplnenia legitímneho účelu. Podľa A. Baraka je test racionálneho prepojenia otázkou pravdepodobnosti: prostriedky obmedzujúce práva či slobody, ktoré sledujú legitímny účel, sú spôsobilé naplniť účel.³⁷⁴

Účelom testu je zistiť, či rozhodnutie alebo normatívny právny akt nest'ážujú dosiahnutie cieľa, nie sú z hľadiska dosiahnutia cieľa irelevantné (obmedzenie napr. nenapĺňa cieľ obmedzenia), alebo či použité prostriedky nemajú žiadne racionálne alebo objektívne

³⁷² Por. SIECKMAN, J.: *Proportionality as a Universal Human Rights Principle*, s. 11.

³⁷³ RIVERS, J.: *Proportionality and Variable Intensity of Review*, s. 196.

³⁷⁴ BARAK, A.: *Proportionality*, s. 316.

zdôvodnenie.³⁷⁵ Otázka nedostatočnej inkluzivity nie je pre test racionálneho prepojenia dôležitá, nakoľko je v poriadku, ak je cieľ obmedzenia práva naplnený čo len čiastočne.³⁷⁶ Pri skúmaní efektivity naplnenia cieľu test racionálneho prepojenia nie je splnený len vtedy, ak je efektivita nulová alebo hypotetická, čo znamená, že cieľ právnej úpravy alebo rozhodnutia nie je obmedzením práva sledovaný. Ak je obmedzenie práva či slobody len čiastočne spôsobilé naplniť cieľ (čiastková efektivita) stále to postačuje, pretože cieľ je sledovaný a racionalita medzi zásahom do práva a cieľom existuje. Otázka, na ktorú sa pýtame, znie: sú prostriedky, ktoré obmedzujú právo či slobodu spôsobilé naplniť sledovaný legitímny účel?³⁷⁷ Povedané inak, ide o plauzibilné určenie existencie imaginárnej kauzality medzi prostriedkom a účelom.³⁷⁸

Z textu teda vyplýva, že podobne ako test legitímneho cieľa aj test racionálneho prepojenia je faktický, resp. empirický. Podľa R. Alexyho požiadavka vhodnosti vyjadruje realizáciu princípu do fakticky možného.³⁷⁹ Splnenie alebo nespĺnenie situuje do sveta empirických skutočností spravidla vyplývajúcich z vyjadrenia orgánu, ktorý ľudské práva a slobody obmedzuje. Ako taký je založený na logickom uvažovaní a zdravom rozume.³⁸⁰ Jeho výhodou je, že umožňuje sa vyhnúť axiologickému posudzovaniu sledovaných cieľov obmedzenia ľudského práva alebo slobody.³⁸¹ Podobne ako test legitímneho účelu aj test racionálneho prepojenia je prahovým kritériom – buď je splnený alebo nie je.³⁸²

3.1 Prax ústavného súdu

V rámci testu racionálneho prepojenia v abstraktnej kontrole ústavnosti ústavný súd skúma, či „bola právna norma vytvorená takým spôsobom, a tak dôkladne, aby bola spôsobilá dosiahnuť identifikovaný cieľ.“³⁸³ Ak tento cieľ nie je právna úprava schopná dosiahnuť, pôjde o svojvôľu zo strany zákonodarcu, ktorá nemá miesto v právnom štáte.³⁸⁴ Podobne ako pri identifikácii legitímneho účelu, aj pri analýze testu racionálneho prepojenia, je možné nájsť

³⁷⁵ Por. ŚLEDZINSKA-SIMON, A.: *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*. Wrocław : E-wydawnictwo, 2019. s. 156.

³⁷⁶ Nedostatočná inkluzivita právnej regulácie je predmetom úvah v rámci rovnosti a potencionalnej diskriminácie, ako uvádza J. Rivers; RIVERS, J.: *Proportionality and Variable Intensity of Review*, s. 188 pozn. č. 75.

³⁷⁷ BARAK, A.: *Proportionality*, s. 305.

³⁷⁸ Por. LANG, A.: *Proportional Analysis by the German Federal Constitutional Court*, s. 79.

³⁷⁹ ALEXY, R. A.: *Theory of Constitutional Rights*, s. 397.

³⁸⁰ Por. aj úvahy BARAK, A.: *Proportionality*, s. 307-310.

³⁸¹ Por. WOJTYCZEK, K.: *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, s. 157.

³⁸² Por. RIVERS, J.: *Proportionality and Variable Intensity of Review*, s. 195.

³⁸³ Nález sp. zn. PL. ÚS 23/06.

³⁸⁴ Nález sp. zn. PL. ÚS 3/09, nález sp. zn. PL. ÚS 8/2013, či nález sp. zn. PL. ÚS 6/2016, bod 131 a tam cit. case-law.

také rozhodnutia, ktoré tento test použili metodologicky správne ako aj rozhodnutia, kde tento test nebol použitý správnym spôsobom.

Ústavný súd *metodologicky správne* použil test vhodnosti napr. vo veci minimálnych mzdových nárokov zdravotných sestier a pôrodných asistentiek PL. ÚS 13/2012. Normatívnu právnu úpravu, ktorá určovala ich minimálne platy označil za vhodnú, resp. racionálne sledujúce legitímny cieľ zvýšiť plat týmto pracovníkom v zdravotníctve a tým aj ich postavenie, resp. prevenciu pred odchodom do zahraničia.³⁸⁵

Podobným správnym spôsobom ústavný súd použil test racionálneho prepojenia aj vo veci PL. ÚS 10/2014, v ktorej skúmal viacero ustanovení rôznych právnych predpisov (zákona o elektronických komunikáciách, Trestného zákona a zákona o policajnom zbore), ktoré kládli povinnosť poskytovateľom telekomunikačných služieb uchovávať rôzne druhy údajov pri komunikácií osôb a ich predávanie orgánom činným v trestnom konaní na písomnú žiadosť v súvislosti s určitými kategóriami trestných činov.

Pri posúdení racionálneho prepojenia, ústavný súd prijal názor, že uchovávanie zákonom špecifikovaných údajov je vhodné aj spôsobilé pre dosiahnutie účelu – boj proti závažnej trestnej činnosti a verejná bezpečnosť (bod 117). Správne ústavný súd odmietol argumentáciu navrhovateľa (poslancov NR SR), ktorý namietal nevhodnosť dosahovania stanoveného účelu, ktorá mala spočívať v existencii alternatív, ktoré smerovali k vyhnutiu zberu dát (napr. iný spôsob komunikácie, blogy, sociálne siete atď.). Ústavný súd konštatoval, že táto okolnosť môže oslabiť efektivitu prostriedku, ale nie spôsobilosť dosiahnuť sledovaný cieľ (bod 118).³⁸⁶

Identifikovaným problémom v judikatúre ústavného súdu je *metodologicky nesprávne vnímanie testu racionálneho prepojenia*. Obyčajnú racionalitu (existenciu dôvodov) ústavný súd v niektorých prípadoch nahrádza vyššími a ťažšie splniteľnými kritériami pre obmedzenie ľudských práv či slobôd.

³⁸⁵ Nález sp. zn. PL. ÚS 13/2012, bod 123.

³⁸⁶ Podobne postupoval v náleze PL. ÚS 50/2015, ktorý sa týkal ustanovenia zákona o podpore obnoviteľných zdrojov energie a konkrétne určité obmedzenia pre výrobcu elektriny s právom na podporu, ktorý nespĺnil zákonom predvídané kritériá. Ústavný súd v náleze identifikoval cieľ obmedzenia vlastníckeho práva výrobcov elektriny, ktorým bolo úsilie „*eliminovať negatívne dopady narastajúcej tendencie výstavby nových zariadení na výrobu elektriny z OZE (obnoviteľný zdroj energie, pozn. T.Ľ.), ktorá sa prejavila v náraste cien elektriny, konkrétne v náraste tarify za prevádzkovanie systému ako regulovanej položky v cene elektriny, a teda v konečnom dôsledku ide o eliminovanie negatívneho dopadu tejto tendencie na koncových odberateľov elektriny.*“ Vychádzal pri tom z dôvodovej správy k novele zákona. Takto formulovaný cieľ uznal za legitímny.

K racionálnemu prepojeniu uviedol, že „*medzi napadnutým ustanovením zákona o podpore OZE a cieľom, ktorý sa napadnutou právnou úpravou sleduje, existuje racionálna väzba, keďže prostredníctvom napadnutého ustanovenia sa vyvíja na výrobcov elektriny z obnoviteľných zdrojov energie účinný ekonomický tlak, ktorý ich motivuje k dôslednejšiemu plneniu zákonom ustanovených povinností, ktoré v konečnom dôsledku môžu prispieť k dosiahnutiu cieľov sledovaných napadnutou právnou úpravou.*“

Symptomatically je prípad priemeru známok, ktoré museli žiaci základných školách dosiahnuť, aby mohli študovať na gymnáziách (a stredných školách s maturitou). Ústavný súd v náleze PL. ÚS 11/2013 do kritéria racionálneho prepojenia („rationality“ ako ho nazval sám ústavný súd) zahrnul aj objektivitu a vylúčenie nespravodlivosti v práve na prístup k úplnému stredkoškolskému vzdelaniu.

Nedostatok „objektivity“ (vhodnosti ?) videl v tom, že nie je možné mechanicky porovnávať priemer známok na rôznych základných škôl na Slovensku kvôli absentujúcej individualizácii (rozdielne podmienky či učitelia); vyšší priemer známok neznamená automaticky neschopnosť študovať na strednej či vysokej škole (kvôli osobitostiam toho-ktorého druhu vzdelania) a nakoniec zákonodarca neumožnil dostatočne individualizovať životné okolnosti žiakov základných škôl (puberta, zložité sociálne pomery, rozvod rodičov, choroba atď.). Z týchto dôvodov ústavný súd rozhodol, že právna úprava je nevhodná.³⁸⁷

Už na prvý pohľad je zrejmé, že takto aplikované kritérium nie je testom vhodnosti, resp. racionálneho prepojenia, ale skôr kritériom pomerovania či spravodlivosti, ktoré je tradične použité v poslednom kroku testu proporcionality. Racionalita súvisí s dôvodmi pre vydanie rozhodnutia či prijatie právneho aktu. Ak je rozhodnutie obmedzujúce ľudské práva založené na určitých okolnostiach a orgán verejnej moci má dôvod veriť týmto okolnostiam, obmedzenie je racionálne, resp. cieľ je racionálne sledovaný. V rámci kritéria racionality samozrejme môžu existovať aj okolnosti, o ktorých rozumní ľudia pochybujú. Majú iný názor, ktorý je tiež založený na rozumných dôvodoch. Avšak existencia pochybností nerobí z rozhodnutia o obmedzení ľudských práv neracionálne rozhodnutie. Slovanami samotného ústavného súdu stačí zistiť spôsob, ktorý si možno predstaviť ako rozumný na dosiahnutie určitého cieľa, hoci nemusí ísť o prostriedok najlepší, najvhodnejší, najúčinnnejší či najmúdrejší.³⁸⁸

Povedané inak, ak ústavný súd má pochybnosti o vhodnosti obmedzenia práva nemôže to znamenať, že test vhodnosti nebol splnený. Test vhodnosti nie je splnený len vtedy, ak identifikovaný legitímny účel nijako nesúvisí s obmedzením práva či slobody.

Problematicky ústavný súd nedostatok objektivity zákonodarcu videl v absencii individualizácie právnej úpravy. Požiadavky, ktoré podľa neho mala skúmaná úprava obsahovať (dosahované známky nehovoria nič o kvalite študentov, nezobratie do úvahy individuálnych okolností každého žiaka, či rôzna kvalita základných škôl na Slovensku), sú na úrovni všeobecnej právnej úpravy nesplniteľné. Zákonodarca by tieto požiadavky na

³⁸⁷ Por. nález sp. zn. PL. ÚS 11/2013.

³⁸⁸ Por. aj rozhodnutia PL. ÚS 98/2011, PL. ÚS 1/2012.

individualizáciu každého prípadu a nemožnosť stanoviť jednotiace kritériá pre určitú časť populácie, nemohol nikdy splniť pri prijímaní všeobecnej právnej úpravy. Z povahy všeobecnej právnej úpravy sa dajú urobiť maximálne výnimky z pravidla. Prístupom, ktorý by bol objektívny v očiach ústavného súdu, by nebolo možné urobiť žiadnu právnu úpravu – napríklad prijímacie pohovory na strednú alebo vysokú školu by rovnako nespĺňali kritériá objektivity, pretože neberú do úvahy okolnosti každého žiaka ani kvalitu základnej školy, z ktorej sa na pohovory hlási či rodinnú situáciu. Ústavný súd zmiešal všeobecný a individuálny akt práva, pričom stanovil ideál individualizácie a objektivity, ktorý je v praxi nedosiahnuteľný, a to všetko v rámci testu racionálneho prepojenia.

Z metodologickej stránky nesprávnym spôsobom voči vhodnosti postupoval ústavný súd aj vo veci PL. ÚS 20/2014 týkajúcej sa obmedzenia prevodu poľnohospodárskej pôdy. Aj keď ústavný súd deklaroval vo všeobecnosti obsahové potreby skúmať legitímny účel, tak sa ku konštatovaniu o jeho (ne)existencii v odôvodnení nedostal. Namiesto toho v subteste vhodnosti upriamil pozornosť na dve veci. Prvou bol formálno-právny režim premeny poľnohospodárskej pôdy na nepoľnohospodársku, ktorý podlieha zmene druhu pôdy v katastri nehnuteľností, čím sa má zabrániť drobeniu, resp. jej využitiu na iné účely ako poľnohospodársku výrobu. Druhou vecou bolo, že zákonom preferovaní noví nadobúdatelia poľnohospodárskej pôdy (poľnohospodár s 3-ročnou skúsenosťou, spoluvlastník poľnohospodárskej pôdy a iné osoby so skúsenosťami v oblasti poľnohospodárskej výroby) nie sú garanciou pokračovania v poľnohospodárskej výrobe po prevode nehnuteľnosti (kupujúci nemusí využívať pôdu na poľnohospodárske účely).

Z uvedeného záveru ústavný súd spochybnil racionalitu medzi obmedzením vlastníckeho práva a ochranou produkčného fondu poľnohospodárskej pôdy. Aj keď síce na jednej strane uznal, že právna úprava znižuje pravdepodobnosť zmeny poľnohospodárskej pôdy na iný druh pôdy, resp. zabraňuje drobeniu pôdy v dôsledku zmeny vlastníctva na subjekt, ktorý sa dlhodobo venuje výrobe (bod 124), ani táto skutočnosť však nevyvrátila jeho pochybnosti. Rovnaký efekt podľa súdu môže mať aj prenájom poľnohospodárskej pôdy na subjekt, ktorý sa výrobe venuje dlhodobo (bod 125). Okrem toho v teste vhodnosti ústavný súd analyzoval aj inú ochranu poľnohospodárskej pôdy pred drobením či využívaním na iné ako roľnícke účely (zákon č. 504/2003 Z.z.). Zákon navyše umožňoval, aby prevádzanú poľnohospodársku pôdu nadobudla osoba, ktorá má trvalý pobyt minimálne 10 rokov na území Slovenska, čo by malo samé o sebe garantovať využívanie poľnohospodárskej pôdy bez toho, aby sa taká osoba venovala poľnohospodárskej výrobe (bod 127). Ústavný súd funkčné prepojenie medzi prostriedkami (obmedzením dispozičného práva vlastníkov poľnohospodárskej pôdy) a cieľom

(sústredenie pôdy v rukách vymedzenej skupiny subjektov a ochrana poľnohospodárskej pôdy) tak v sumáre nenašiel (bod 129).

K uvedenému je možné povedať toľko, že takáto analýza s výnimkou ustanovenia, ktoré umožňovalo nadobúdať pôdu aj pre osoby majúce výlučne trvalý pobyt na slovenskom území po dobu 10 rokov, nie je použitím testu racionálneho prepojenia. Pri osobe s trvalým pobytom sa však tiež žiada dodať, že táto osoba ako nadobúdateľ poľnohospodárskej pôdy nastupovala len subsidiárne v prípadoch, kedy žiadna osoba majúca skúsenosti s poľnohospodárskou výrobou neprejavila záujem o nadobudnutie ponúkanej poľnohospodárskej pôdy. Uvedené znamená, že aj toto ustanovenie splňalo kritérium racionálneho prepojenia, pretože zabezpečovalo ochranu pôdy aspoň tým, že ju nadobudol subjekt majúci trvalý vzťah k Slovensku.

Ostatné úvahy ústavného súdu ako napr. zvyšovanie pravdepodobnosti ochrany poľnohospodárskeho fondu; alternatívy, ktoré rovnako efektívne sledujú účel ochrany slovenskej pôdy (napr. nájom); empirické ukazovatele, s ktorými ústavný súd pracoval, nemajú byť obsahom testu vhodnosti, ale sú predmetom úvah subtestu nevyhnutnosti, resp. primeranosti. V tomto prípade tak ústavný súd nesprávne použil test vhodnosti.

Je namieste súhlasiť aj s disentujúcim stanoviskom vtedajšej predsedníčky ústavného súdu I. Macejkovej, ktorá uviedla, že väčšina súdu nesprávne použila test vhodnosti, pretože sledovaný cieľ (ochrana poľnohospodárskej pôdy pred znížením výmery a jej obhospodarovanie rešpektujúce požiadavky správnej poľnohospodárskej a environmentálnej praxe) bol predmetnou právnou úpravou zamýšľaný ako preventívny, čím argumentovala aj vláda. Podľa jej názoru je takýto cieľ predmetnou reguláciou naplnený, s čím paradoxne súhlasila aj väčšina pléna.³⁸⁹ Okrem toho, ak by chcel tento cieľ zákonodarca naplniť ešte efektívnejšie, musel by podľa predsedníčky zvoliť oveľa reštriktívnejšiu reguláciu, čím by prišlo k výraznejšiemu zásahu do vlastníckeho práva.³⁹⁰

A do tretice nesprávne posúdil ústavný súd racionálne prepojenie aj pri ústavnom posúdení právnej úpravy, ktorá vyhradzovala pasívne volebné právo pre starostov obcí len pre osoby s úplným stredným vzdelaním. K požiadavke racionálneho prepojenia medzi zásahom do volebného práva a sledovaným účelom (riadny výkon právomocí a kompetencií starostu) uviedol: „Podľa ústavného súdu (...) existuje racionálna väzba, pokiaľ ide o cieľ spočívajúci v

³⁸⁹ Por. bod 124 nálezu sp. zn. PL. ÚS 20/2014, čo je paradox a problém pre správnosť záverov väčšiny ústavného súdu z tohto nálezu.

³⁹⁰ Podobne argumentovali aj zvyšní sudcovia, ktorí k rozhodnutiu pripojili svoje disentujúce stanoviská (M. Lalič a P. Brňák). Možno na škodu veci test proporcionality vo svojich stanoviskách nerozviadli podrobnejšie.

riadnom výkone funkcie starostu obce. Primerané vzdelanie možno považovať za predpoklad riadneho výkonu funkcie starostu obce. (...) Pre adekvátnu znalosť právnej úpravy je však nutné získať osobitné vzdelanie v oblasti práva. Získanie stredného vzdelania podľa § 16 ods. 4 školského zákona nie je priamo spôsobilé viesť k dodržiavaniu právneho poriadku. Ten nemusia dodržiavať ani osoby, ktoré získali aj vysokoškolské vzdelanie a, naopak, môžu dodržiavať osoby, ktoré získali len povinné základné vzdelanie. Napokon, dodržiavanie právnej úpravy je vo veľkej miere závislé nielen od jej poznania, ale aj od osobného postoja jednotlivca k nej, jeho charakterových vlastností či rôznych motívov a pohnútok, ako aj mnohých iných vonkajších okolností. Získanie minimálne stredného vzdelania podľa § 16 ods. 4 školského zákona preto nie je pre dosiahnutie cieľa spočívajúceho v dodržiavaní právneho poriadku zo strany osôb vykonávajúcich funkciu starostu obce (primátora mesta) vhodným prostriedkom.“³⁹¹

Ústavný súd v tomto rozhodnutí nesprávne vyhodnotil racionálne prepojenie a to hneď vo viacerých rovinách. Po prvé, nesprávne pracuje s predpokladom vzdelania a dodržiavaním právnych predpisov. Je racionálne predpokladať, že čím je vzdelanie osoby vyššie, tým je aj predpoklad dodržiavania, resp. znalostí z právneho poriadku vyšší. *A contrario*, menej vzdelaná má menší predpoklad dodržiavania právneho poriadku, pretože má menší rozsah vedomostí. Kvalitatívnym a objektívnym meradlom vzdelania je formálne dosiahnuté vzdelanie. Po druhé, potrebná individualizácia, po ktorej volá ústavný súd a ktorá by podľa neho kritérium vzdelania splnila, je na úrovni všeobecnej právnej úpravy nedosiahnuteľná. Ústavný súd tak zmiešava všeobecnú právnu úpravu s individuálnou spravodlivosťou. Individuálna spravodlivosť je na všeobecnej úrovni nedosiahnuteľná práve z titulu všeobecnosti (neurčitý počet osôb). Takouto perspektívou by žiadna všeobecná regulácia nemohla splniť racionálne prepojenie, pretože by nikdy nevyjadrovala celé spektrum možností. Napr. takto by bola v rozpore s ústavou hranica 18. rokov pre vznik aktívneho volebného práva, pretože mnohí 17-roční sú intelektuálne vyspelejší a poznajú dopad svojej voľby, ako mnohí 19-roční. Jednoducho žiadna právna úprava by kritériami, aké uplatnil ústavný súd v tejto veci nemohla prejsť. O to viac je zarážajúce, že takéto prísne kritériá ústavný súd uplatnil v rámci testu racionálneho prepojenia.

4 Test nevyhnutnosti

Test nevyhnutnosti je založený na skúmaní dvoch premenných: (i) hypotetickej alternatívy, ktorá sleduje účel rovnako alebo efektívnejšie ako aktuálny prostriedok a zároveň

³⁹¹ Nález sp. zn. PL. ÚS 18/2014, bod 82.

(ii) alternatíva obmedzuje právo v menšom rozsahu ako skúmaný prostriedok. Podľa analýzy Z. Červínka, ktorá je podopretá názormi zo zahraničnej doktríny a praxou českého ústavného súdu, je namieste prístup podľa ktorého alternatívy musia sledovať legitímny účel v obdobnej miere. Teda nevyžaduje sa identická efektívnosť pri napĺňaní stanoveného cieľa, ale len podobnosť jeho naplnenia. Identická efektívnosť zabráňuje zmysluplnosti testu nevyhnutnosti. Práve obdobná miera naplnenia sledovaného účelu umožňuje dostatočnú flexibilitu. Cieľom je tak poskytnúť reálny priestor pre kvalitatívnu a hodnotovú analýzu jednotlivých alternatív z hľadiska napĺňania sledovaného cieľa a šetrenia práv či slobôd.³⁹²

Šetrnosť k ľudským právam znamená menší stupeň alebo rozsah ich obmedzenia v porovnaní s inou alternatívou. Vychádza sa z predpokladu, že štát musí obmedziť právo len v nevyhnutnom rozsahu, ktorý je potrebný pre dosiahnutie účelu. Nevyhnutnosť tak pôsobí nielen vo vzťahu k použitému prostriedku, teda, že prostriedok musí byť nevyhnutný pre dosiahnutie konkrétneho a legitímneho účelu. Ale nevyhnutnosť sa vzťahuje aj k obmedzeniu práva vo svetle prostriedku a sledovaného účelu.

Posudzovanie šetrnejšieho prístupu k právu sa odohráva v hraniciach rozsahu obmedzenia, vplyvu, trvania a pravdepodobnosti opakovania.³⁹³ Iní autori systematizujú poznanie a rozoznávajú predmetový, miestny a časový aspekt obmedzenia práva. Pri predmetovom obmedzení sa posudzuje stupeň zásahu do subjektívneho práva. Pri miestnom a časovom aspekte do popredia vystupuje nevyhnutné miesto a čas spojený s obmedzením práva alebo slobody.³⁹⁴ Čím je zásah do práva intenzívnejší, tým súd môže požadovať viac dôkazov o skutkovom základe pre obmedzenie práva a viac argumentov, prečo alternatívne prostriedky nebolo možné použiť.³⁹⁵

4.1 Prax ústavného súdu

V rozhodovacej činnosti ústavného súdu sa vyskytlo niekoľko symptomatických vecí v rámci testu nevyhnutnosti, ktoré v skratke predstavím.

Zmiešavanie testu nevyhnutnosti s testom primeranosti

³⁹² ČERVÍNEK, Z.: *Metoda proporcionality v praxi Ústavního soudu*, s. 139.

³⁹³ BARAK, A.: *Proportionality*, s. 326.

³⁹⁴ STEPKOWSKI, A.: *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej*, s. 199. K tomu sa žiada dodať prax OČTK na Slovensku, ktoré sa snažia zastrašiť podozrivých či obvinených tým, že ich zadržanie sa odohráva v skorých ranných hodinách tzv. kukláčmi v plnej výzbroji, v ich domoch, za prítomnosti rodinných príslušníkov atď.; k uvedenej praxi porovnaj rozsudok ESEP z 15. októbra 2013 vo veci *Gutsanovi c. Bulharsko*, sťažnosť č. 34529/10, v ktorom súd skonštatoval viaceré porušenia Dohovoru (najmä čl. 3).

³⁹⁵ RIVERS, J. *Proportionality and Variable Intensity of Review*, s. 205.

V počiatkoch svojej rozhodovacej činnosti ústavný súd test nevyhnutnosti používal štýlom, ako ho chápe napr. ESRP – ako naliehavú spoločenskú potrebu ochrany legitímneho cieľa, pričom obmedzenie práva musí byť zároveň aj primeraným prostriedkom ochrany. Tieto úvahy sú však predmetom skúmania v teste primeranosti *sensu stricto*. Ústavný súd nevyhnutnosť nechápal správne z metodologického hľadiska, pretože nielen že formálne zmiešaval test nevyhnutnosti s testom primeranosti, ale existenciu hypotetických alternatív, ktoré by porovnateľne sledovali legitímny účel, ani neskúmal, čo robí v podstate v niektorých rozhodnutiach dodnes (ako uvidíme nižšie).

Príkladom zmiešavania testu nevyhnutnosti a primeranosti je vec PL. ÚS 23/06, ktorá sa týkala prenosu nákladov za odpočúvanie zo štátu na súkromných operátorov. Záver, že právna úprava neprešla testom nevyhnutnosti, videl ústavný súd: (i) v povinnosti štátu uhrádzať tieto náklady, pretože otázka bezpečnosti je hlavnou funkciou štátu (bod 15); (ii) v ochrane vlastníckeho práva operátorov, pričom povinnosť znášať náklady s odpočúvaním nie je od nich spravodlivé žiadať (bod 17).

Ústavný súd však v predmetnom rozhodnutí nezvažoval ani nenašiel hypotetickú alternatívu, ktorá by bola k vlastníckemu právu operátorov šetrnejšia a svoju analýzu prakticky výlučne zameril na kritérium nevyhnutnosti vo význame naliehavosti – intenzitu povinnosti telekomunikačných operátorov považoval za neprimerane zaťažujúcu. Prišlo k zmiešaniu testu nevyhnutnosti s testom primeranosti.

Ústavný súd zamenil test nevyhnutnosti s testom primeranosti aj vo veci zákonných minimálnych miezd pre zdravotné sestry a pôrodné asistentky v náleze PL. ÚS 13/2012. Urobil to napriek tomu, že formálne už opustil nesprávnu doktrínu testu nevyhnutnosti (bod 124 nálezu). Ústavný súd vo veci posudzoval najmä stret medzi zásahom do vlastníckeho práva súkromných poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a legitímnym účelom v podobe zvýšenia nízkeho platu sestier a pôrodných asistentiek. Aj keď priznal, že politickým zložkám patrí v oblasti financií diskrecia a demokratická legitimita (bod 131); ide o polycentrický problém, do ktorého súdy nemajú zasahovať; zásah do majetku neštátnych poskytovateľov nie je možné pomerovať (bod 126); pričom poskytovatelia nie sú zraniteľnou skupinou (bod 131), prišiel k záveru, že právna úprava testom proporcionality neprešla.³⁹⁶ Dôvodom bolo (i) náhle zvýšenie platov (v priebehu 2 mesiacov) ktoré bolo navyše (ii) výrazné, čo by mohlo mať dôsledky pre poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a tým ohroziť nielen zdravotnú

³⁹⁶ *A contrario*, por. nález sp. zn. PL. ÚS 16/09 (zníženie príplatku pre sudcov-dôchodcov) ale aj nález sp. zn. PL. ÚS 7/2018 (zmrazenie platu vrcholným verejným predstaviteľom). Kým v prvom prípade zásah do vlastníckeho práva prešiel celým testom proporcionality, v druhom opatrenie prešlo testom nevyhnutnosti.

starostlivosť ale aj prácu sestier. Ako alternatívu ústavný súd predstavil miernejšie zvýšenie alebo časovo rozložené podstatné zvýšenie plátov, ktorému by korešpondovali zvýšené vstupy do systému (bod 129). Tieto argumenty použil práve v teste nevyhnutnosti a primeranosti *sensu stricto*, ktoré spojil.³⁹⁷

Predmetnej analýze je možné vytknúť metodologickú nejasnosť medzi testom nevyhnutnosti a testom primeranosti. Oba testy ústavný súd, hoci sú od seba diametrálne odlišné, zahmlieva, resp. v nich preskakuje. Ústavný súd jasne nevymedzil, ktoré argumenty patrili do jedného a ktorého patrili do druhého subtestu, čím je použitie testu netransparentné a nemá pre ústavný súd kontrolujúci efekt.

Aj keď sa prípad platu zdravotných sestier *de facto* týkal horizontálneho vzťahu, v rámci testu nevyhnutnosti mal ústavný súd posudzovať len prostriedok (zákon zvyšujúci mzdové nároky) a cieľ (personálne stabilizovať zdravotníctvo zvýšením plátov), resp. skúmať alternatívne prostriedky, ktoré sledujú relevantne identifikovaný cieľ. Analýza zásahu do ľudských práv (intenzita porušenia vlastníckeho práva neštátnych poskytovateľov) mala byť predmetom hodnotenia v poslednom subteste a nie v teste nevyhnutnosti.³⁹⁸ Pri identifikovaní alternatívy – miernejšie zvýšenie, resp. rozloženie zvýšenia plátov v čase – ústavný súd rezignoval na efektivitu takejto alternatívy, čo je pre používanie testu nevyhnutnosti v jeho judikatúre symptomatické (viď nižšie). Navyše, túto alternatívu navrhovateľ (generálny prokurátor) vo svojom návrhu nespomínal,³⁹⁹ čo znamená, že ústavný súd ju sám iniciatívne našiel.⁴⁰⁰

Iný druh zmiešavania testu nevyhnutnosti s testom primeranosti má tiež svoje miesto v rozhodovacej činnosti ústavného súdu. Ústavný súd niekedy posudzuje v teste nevyhnutnosti šetrnosť prostriedku k legitímnemu účelu, čím znovu prichádza k nahrádzaniu testu nevyhnutnosti testom primeranosti.

³⁹⁷ Podobne je možné hodnotiť aj návrh rovnakého sudcu spravodajcu L. Mészárosa vo veci PL. ÚS 8/2013, ktorý nakoniec nebol plénom prijatý. Išlo o právnu úpravu v zákone o ústavnom súde týkajúcu sa námietkovej „vojny“ medzi účastníkmi konania s cieľom vylúčiť všetkých sudcov ústavného súdu z rozhodovania. V relevantných častiach návrhu sudcu spravodajcu sa nielen že zmiešal test nevyhnutnosti a test primeranosti, ale nakoniec sudca uviedol, že právna úprava neprešla ani testom vhodnosti (por. str. 42-44 nálezu).

³⁹⁸ Aj keď sám ústavný súd priznal, že nie je možné zasah do vlastníckeho práva súkromných poskytovateľov zdravotnej starostlivosti kvantifikovať; bod 126 nálezu.

³⁹⁹ Por. body 19, 33 či 44 nálezu. Kvázi vedľajší účastník konania (Slovenská komora sestier a pôrodných asistentiek) naopak poukázal na to, že iný prostriedok na dosiahnutie účelu neexistuje ako aj na to, že generálny prokurátor nepreukázal existenciu iného prostriedku; body 85-86 nálezu.

⁴⁰⁰ A nakoniec je možné ponechať na čitateľa, či nálež nebol jedným z dôvodov, pre ktorý Slovensko dnes nemá dostatočný počet zdravotných sestier (údajne v systéme ich chýba viac ako 3000), a tak aj nedostatočný prístup k zdravotnej starostlivosti, pričom jediným dôvodom pre ich odchod do zahraničia je nízky príjem v porovnaní so susednými krajinami. Aj keď ide o notoriu por. napr. <https://www.ta3.com/clanok/238462/sestry-odchadzaju-ministerstvo-reaguje-navrhom-na-zvysenie-ich-platov> (stránka naposledy navštívená 16.08.2022).

V náleze o konkurenčnej doložke PL. ÚS 1/2012 uviedol, že zásah do slobodnej voľby povolania nebol výrazný, pretože konkurenčná doložka je zmluvný inštitút. Nešlo pre to podľa ústavného súdu o drastický prostriedok a legislatíva testom nevyhnutnosti prešla.

Podobné *ratio* pre udržanie právnej úpravy ústavný súd použil aj pri sprísňovaní podmienok pre výkon advokácie o niekoľko rokov neskôr vo veci PL. ÚS 53/2015. Sprísnenie podmienok spočívalo v obligatórnom vzdelaní v odbore právo v bakalárskom a magisterskom stupni: *„voľba povolania je výsledkom aktivity iniciovanej slobodným rozhodnutím jednotlivca, t. j. sám jednotlivec v tomto prípade rozhoduje o tom, či sa v záujme dosiahnutia možnosti výkonu advokácie je/nie je ochotný podriaadiť zákonodarcom ustanoveným obmedzeniam, ktoré sú podľa ústavného súdu s ohľadom na ich legitímny cieľ úplne akceptovateľné.“*

Takéto používanie testu nevyhnutnosti nie je namieste, pretože sa míňa jeho obsahu. Tým je zisťovanie možných alternatív k preskúmanému prostriedku a ich efektivita ku sledovanému cieľu. Drastickosť opatrenia sama o sebe nie je predmetom testu nevyhnutnosti ale môže byť predmetom testu primeranosti *sensu stricto*.

Rovnako tak slobodné podriadenie sa určitému obmedzeniu ľudských práv nie je správny argument, pretože takýmto spôsobom by sa dalo ospravedlniť akékoľvek obmedzenie práva či slobody, keď by sa mu jednotlivec bol nútený podrobiť sa (dobrovoľne). Povedané inak, to, že jednotlivec prijíma obmedzenie svojich práv a slobôd ešte neznamená, že tak urobil dobrovoľne, resp. nevníma to ako porušenie svojich ústavných práv. Takéto argumenty by pre to ústavný súd vo svojom odôvodňovaní používať nemal.

Zmiešavanie testu nevyhnutnosti s testom vhodnosti

Okrem toho, že ústavný súd si mýli(l) obsah testu nevyhnutnosti s testom primeranosti, v judikatúre ústavného súdu sme našli príklady, kedy prišlo k zámene medzi testom nevyhnutnosti a testom vhodnosti.

Ku obsahovému omylu medzi vhodnosťou a nevyhnutnosťou prišlo v náleze PL. ÚS 1/09, kde ústavný súd posudzoval rozsah povinností zverejnených informácií o niektorých verejných funkcionároch podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám v kolízii s právom na súkromie. Ústavný súd k testu nevyhnutnosti uviedol: *„Ústavný súd taktiež v ďalšom kroku dospel k záveru, že s ohľadom na to, že účelom napadnutého ustanovenia je sprístupnenie špecifikovaných údajov verejnosti, a teda že na jeho naplnenie prichádza z povahy veci do úvahy len ustanovenie povinnosti sprístupniť tieto údaje, obстоjí toto ustanovenie aj z hľadiska kritéria potrebnosti (nevyhnutnosti).“*

Takéto konštatovanie z hľadiska testu nevyhnutnosti neobstojí z viacerých dôvodov. Po prvé, je veľmi strohé a ústavný súd ho „odbil“ oveľa stručnejšie ako test legitímneho účelu, vhodnosti alebo primeranosti *sensu stricto* v predmetnom náleze. Po druhé, ústavný súd zmiešal test vhodnosti a nevyhnutnosti. Vychádza z toho, že nakoľko je identifikovaný legitímny účel v podobe sprístupnenia informácií, automaticky má z toho vyplývať povinnosť sprístupniť tieto informácie. Takáto argumentácia je však typickým príkladom *non sequitur*. Ako som uviedol skôr, test vhodnosti a nevyhnutnosti sú od seba odlišné. Podstatou testu nevyhnutnosti je preskúmať iné alternatívy, ktoré by boli k právu (na súkromie v tomto prípade) šetrnejšie ale zároveň by naplňali aj sledovaný účel. Práve v teste nevyhnutnosti ústavný súd mal zistiť, či napr. zverejnenie informácií v menšom rozsahu ako stanovoval skúmaný § 9 ods. 3 zákona o slobodnom prístupe k informáciám by predstavovalo lepšiu alternatívu z hľadiska ochrany práva na súkromie. K takémuto hodnoteniu však vôbec neprišlo. Je možné pre to prísť k záveru, že ústavný súd na test nevyhnutnosti rezignoval.

Ústavný súd zmiešal test nevyhnutnosti s testom vhodnosti aj v nedávnom náleze PL. ÚS 26/2019, ktorý sa týkal predĺženia volebného moratória zo 14 dní pred konaním volieb do NR SR na 50 dní pred konaním volieb. V teste nevyhnutnosti podľa ústavného súdu takáto právna úprava nebola ničím odôvodnená (ani pomerom k pôvodnej právnej úprave, ani k celkovej dĺžke moratória, bez komparatívneho či vedeckého základu; body 112-114). Dôvodom pre neprejudenie testom nevyhnutnosti však okrem svojvôle bola aj kontrafaktualita dĺžky moratória, ktorá v konečnom dôsledku mohla znamenať neinformovanú voľbu občana a následne nižšiu mieru jeho akceptácie volebného výsledku (bod 115).

Z hľadiska metodológie by bolo podľa mňa správnym riešením, ak by kontrafaktruálna právna úprava neprešla už testom racionálneho prepojenia. Z argumentácie ústavného súdu je zrejmé, že (i) predĺženie volebného moratória bolo arbitrárne a (ii) dokonca nesledovalo ani legitímny účel (informovanosť občanov pred voľbami). Som toho názoru, že tým nebol splnený práve test vhodnosti, pretože je nepravdepodobné, že právna úprava mohla relevantný cieľ vôbec naplniť. Klasické úvahy v teste nevyhnutnosti o alternatívach a legitímnom účele zostali liché.

Prílišný rozsah právnej úpravy

V judikatúre ústavného súdu sú však okrem zamieňania si jednotlivých subtestov s nevyhnutnosťou aj prípady, kedy súd používa „klasický“ test nevyhnutnosti. V rámci neho ústavný súd skúma iné alternatívy, ktoré by boli k ľudskému právu šetrnejšie. Obmedzenie práv testom nevyhnutnosti prejde len ak cieľ obmedzenia nemožno dosiahnuť iným prostriedkom.

Naopak, k porušeniu nevyhnutnosti príde, ak cieľ možno dosiahnuť iným spôsobom, ktorý by právo neobmedzoval v rovnakom rozsahu.⁴⁰¹

K typickej agende v rámci testu nevyhnutnosti – paušálnej právnej úprave, resp. príliš širokej právnej úprave – sa ústavný súd prepracoval v druhej polovici svojho tretieho funkčného obdobia. Prípád prílišnej inkluzivity právnej úpravy, z ktorej absentovali výnimky, či bližšie podmienky, predstavuje nález PL. ÚS 10/2014 týkajúci sa zákona o elektronických komunikáciách. Ten umožňoval široký zber dát telekomunikačných spoločností – prevádzkové a komunikačné údaje, údaje komunikujúcich strán pri telefonickom, resp. internetovom spojení. Prakticky všetky prostriedky elektronickej komunikácie boli telekomunikačné spoločnosti povinné zbierať a poskytovať orgánom štátu.

Ústavný súd v teste nevyhnutnosti vytkol zákonodarcovi prílišnú inkluzivitu zberu takýchto dát z hľadiska vecného, časového či osobného, ktoré sa vôbec netýkali legitímneho účelu, resp. s ním nemali žiadny súvis (ochrana a boj so závažnou trestnou činnosťou; body 120-121). Okrem toho zákonodarca neupravil dostatočné záruky a prostriedky pre jednotlivcov, ktorými by si mohli chrániť osobné údaje, resp. absentovali akékoľvek garancie pred rizikom úniku či zneužitia či podmienok uchovávanania takýchto informácií (body 122-123).

Ústavný súd v náleze identifikoval aj šetrnejší prostriedok k právu na súkromie, ktorý spočíval v individualizácii a špecifikácii zberu dát u konkrétneho účastníka komunikácie na základe vopred stanovených podmienok a kritérií súvisiacich s legitímnym účelom (bod 129).

Otázku prílišného rozsahu právnej úpravy (*overinclusiveness*) ústavný súd posudzoval aj vo veci prekážky výkonu volebného práva z titulu pozbavenia osoby spôsobilosti na právne úkony, ktorá bola uvedená vo volebnom kódexe. V náleze PL. ÚS 2/2016 uvedenú právnu úpravu zrušil používajúc práve test nevyhnutnosti. Konkrétnym dôvodom pre neprejudenie tohto subtestu bol spomínaný prílišný rozsah právnej úpravy, ktorý ústavný súd okomentoval takto: „aby však bolo možné uvedení prekážku práva voliť vo voľbách uznať za nevyhnutnú pre dosiahnutie ňou sledovaného cieľa v zmysle druhého kroku testu *proporcionality*, muselo by platiť, že žiadna osoba pozbavená spôsobilosti na právne úkony nie je schopná porozumieť významu, účelu a účinkom volieb.“⁴⁰² Stanoviť prekážku výkonu volebného práva pri osobách, ktoré trpia duševnou chorobou, tak podľa ústavného súdu nemôže urobiť *en bloc* zákonodarca, ale takéto rozhodnutie je vždy viazané na individuálne posúdenie, čím patrí do právomoci súdu, ktorý o konkrétnej osobe a obmedzení jej spôsobilosti na právne úkony rozhoduje. Zároveň tým

⁴⁰¹ Por. nález sp. zn. PL. ÚS 16/09, nález sp. zn. PL. ÚS 13/2012, bod 124; nález PL. ÚS 1/2017, bod 59, nález sp. zn. PL. ÚS 26/2019, bod 96.

⁴⁰² Nález sp. zn. PL. ÚS 2/2016, body 118-119.

ústavný súd určil aj alternatívu, ktorá by legitímny účel sledovala v podobnom rozsahu.⁴⁰³ Je dôležité dodať, že najmä generálny prokurátor ako navrhovateľ inšpirovaný porovnávacím ústavným právom plédoval za túto alternatívu.

Klasický príklad príliš inkluzívnej právnej úpravy predstavuje aj vec PL. ÚS 14/2020 o exekučnej imunitě majetku poskytovateľov zdravotnej starostlivosti. Právna úprava umožňovala exekučnú imunitu na akýchkoľvek majetok tých poskytovateľov, ktorých zriaďovateľom bol štát, obec alebo VÚC. Naopak, súkromní zriaďovatelia poskytovateľov zdravotnej starostlivosti neboli právnou úpravou dotknutí a ich majetok exekúcii podliehal.

Ústavný súd sa v teste nevyhnutnosti stotožnil s názorom generálneho prokurátora o tom, že právna úprava nie je nevyhnutná, pretože nerozlišuje medzi majetkom, ktorý je nevyhnutný pre zdravotnú starostlivosť a majetkom, ktorý nemá takú funkciu. Práve ten druhý by podľa ústavného súdu exekúcii podliehať mal. Naopak, ústavný súd zdôraznil, že aj majetok súkromných poskytovateľov by mal byť chránený exekučnou imunitou, ak ide o majetok slúžiaci na poskytovanie zdravotnej starostlivosti.⁴⁰⁴

Je možné zhrnúť, že analyzovaná právna úprava mala na jednej strane príliš široký rozsah – trpela na *overinclusivity* v prípade verejných poskytovateľov zdravotnej starostlivosti. Ústavný súd ju správne posúdil v teste nevyhnutnosti. Na druhej strane bola málo inkluzívna pre súkromných poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, pretože ich ochranou sa vôbec nezaoberala, hoci sa zaoberať mala, nakoľko poskytujú zdravotnú starostlivosť rovnako ako verejní poskytovatelia. Ako vyplýva zo všeobecnej časti práve tento druhý defekt je typický pre test vhodnosti, čo ústavný súd aj skonštatoval (bod 54).

Ústavný súd príliš inkluzívnu právnu úpravu nepovažoval za problém ani v náleze PL. ÚS 4/2021. Ten posudzoval ústavnú súladnosť zásahov do vlastníckeho práva v prípadoch, kedy osobe boli nariadené povinnosti podľa zákona o ochrane verejného zdravia (najmä v súvislosti s ochorením COVID-19), pričom tieto náklady si mala hradiť sama dotknutá osoba. Ústavný súd v teste nevyhnutnosti uviedol, že zásah je : *„súlade s technickými a praktickými možnosťami (vrátane možností ekonomických) reálneho zvládnutia pandémie. Pri úvahe o tom, či nebolo možné použiť šetrnejší zásah, teda v tomto prípade uložiť povinnosť znášať náklady týchto opatrení štátu vo väčšom alebo prípadne v celom rozsahu, považuje ústavný súd za významné najmä to, že opatrenia na ochranu verejného zdravia sú prejavom celospoločenského úsilia (štátu i jednotlivca) o zvládnutie ochrany verejného zdravia i v krízových situáciách či v situáciách jeho ohrozenia. V situácii ohrozenia verejného zdravia pandemiou ide navyše o*

⁴⁰³ Nález sp. zn. PL. ÚS 2/2016, bod 122.

⁴⁰⁴ Por. nález sp. zn. PL. ÚS 14/2020, body 55-61.

prostriedok na obnovu normality, t. j. obnovu stavu bez ohrozenia verejného zdravia, resp. prevenciu potreby predlžovania iných opatrení zasahujúcich do základných práv. Okrem toho právna úprava pamätá na prípady povinností, náklady splnenia ktorých by prípadne mohli významne presiahnuť bežné náklady jednotlivca spojené s preventívnou ochranou zdravia. Národná rada v tejto súvislosti poukázala na pravidlá uhrádzania nákladov spojených s pobytom v karanténnych zariadeniach majúcich základ v zákone č. 179/2011 Z. z. o hospodárskej mobilizácii a o zmene a doplnení zákona č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov. Napokon ústavný súd dodáva, že derogácia povinnosti podrobiť sa karanténnym opatreniam a izolácii mimo domáceho prostredia plynúca z vyhovujúcej časti tohto nálezu účinne eliminuje riziko vzniku prípadných neprimeraných nákladov.“⁴⁰⁵

Keď ústavný súd v subteste nevyhnutnosti napísal, že zásah do vlastníckeho práva je nevyhnutný, pretože je v súlade s technickými a praktickými možnosťami, resp. ide o prejav celospoločenského úsilia (jednotlivcov aj štátu) o zvládnutie ochrany verejného zdravia, z týchto konštatovaní podľa môjho názoru nevyvodzuje správne závery ohľadom testu nevyhnutnosti a relevantných alternatív. Odpoveď na takto formulované postuláty mala byť úplne opačná: pretože ide o boj spoločnosti, štátu a jednotlivcov s prenosnou chorobou, musí náklady znášať štát, resp. spoločnosť ako celok. Ústavný súd neidentifikoval alternatívne prostriedky (napr. kedy by mal náhradu nákladov hradiť štát a kedy je možné uvažovať o spoluúčasti), ktorý by rovnako efektívne naplňali cieľ obmedzenia – ochranu verejného zdravia. Berúc do úvahy, že cieľom obmedzenia vlastníckeho práva je ochrana zdravia, kto v konečnom dôsledku uhradí náklady za opatrenia, nie je z hľadiska efektivity cieľa rozhodujúce. Či to bude vždy štát, niekedy štát a niekedy jednotlivec, nehrá rolu. Náklady niekto uhradí. Dokonca je možné konštatovať, že ak by náklady vo väčšine situácií hradil štát tak (i) by išlo o efektívnejší prostriedok (štát by vzniknuté náklady uhradil a cieľ zabezpečil) ako aj (ii) boj proti prenosným ochoreniam by sa zdal dôveryhodnejší a tým aj legitímnejší pre obyvateľov (štát by tu bol pre svojich obyvateľov aj v ťažkej chvíli a bremeno by im niesol on, resp. aspoň pomáhal niesť). Tým, že väčšina ústavného súdu sa nezamýšľala nad menej invazívnymi prostriedkami, ktoré sú menej zaťažujúce pre vlastnícke právo a zároveň rovnako alebo aj viac efektívne, neaplikovala metodologicky správne subtest nevyhnutnosti.

Efektivita alternatívneho prostriedku

⁴⁰⁵ Nález sp. zn. PL. ÚS 4/2021, bod 164.

Pri analýze práce ústavného súdu s testom nevyhnutnosti som narazil na štrukturálny problém používania tohto testu. Ústavný súd často končí tento test len identifikáciou menej zaťažujúcich alternatív. Nepokračuje ďalej ako sa konkrétne identifikované alternatívy premietajú do napĺňania legitímneho účelu. Jednoducho ústavný súd poukáže na existenciu iných prostriedkov, čím skúmanie nevyhnutnosti je na konci a právna úprava je neústavná. Tým sa podstata nevyhnutnosti nenapĺňa, lebo je ľahké nájsť alternatívu, ale cieľom je analyzovať aj jej vzťah k legitímnemu účelu. Lebo len menej zaťažujúce alternatívy, ktoré porovnateľne sledujú legitímny účel, vedú k záveru, že použitý prostriedok nebol pre obmedzenie ústavných práv nevyhnutný.

Ako case-studies je možné uviesť hneď niekoľko prípadov. Prvým je nález PL. ÚS 3/09 o zákazu zisku pre súkromné zdravotné poisťovne. Ústavný súd v krátkom odseku poukázal na alternatívne prostriedky, ktorý by podľa neho zabezpečili efektívne verejné zdravotné poistenie a kvalitu zdravotného poistenia (legitímne účely) – povinnosť zdravotných poisťovní vytvoriť technické rezervy, povinnosť zabezpečovať platobnú schopnosť zdravotnej poisťovni po celý čas výkonu zdravotného poistenia, inštitút ozdravného plánu, percentuálne obmedzenie výdavkov na prevádzkové činnosti, zmena už existujúceho regulačného rámca alebo úprava systému prerozdelenia.

Práve poslednú alternatívu navrhli samotní navrhovatelia (poslanci NR SR). Okrem strohosti a prílišnej abstrakcie alternatív mi v odôvodnení chýba bližšia analýza toho, ako v skutočnosti by tieto prostriedky mohli vplývať na legitímne účely. Ústavný súd v podstate uviedol, že tieto alternatívy existujú, ale už nezdôvodnil do akej miery budú tieto alternatívy napĺňať legitímny účel – ako zlepšia kvalitu poskytovanej zdravotnej starostlivosti. Ako priznal aj sám ústavný súd v iných veciach⁴⁰⁶, zakaždým existuje alternatíva ku skúmanému prostriedku, ale obsahom testu nevyhnutnosti je nájsť také konkrétne alternatívy, ktoré sledovaný cieľ, aj keď nie v identickom rozsahu, ale aspoň podobne budú napĺňať.

Nejasné alternatívy z hľadiska sledovania legitímneho účelu mali svoje miesto aj v náleze PL. ÚS 11/2013, kde súd posudzoval legislatívne riešenie prístupu k stredoškolskému vzdelaniu končiacemu sa maturitou na základe jediného kritéria – priemeru známok na základnej škole. Ústavný súd použil celý test primeranosti, pretože mal za to, že aj keď ide o sociálne právo, je dotknutá jeho podstata, čím je aktivovaný celý test vrátane nevyhnutnosti. V teste nevyhnutnosti ústavný súd uviedol, že jedinou pre neho ústavne akceptovateľnou

⁴⁰⁶ Por. nález sp. zn. PL. ÚS 23/06, bod 17 či nález sp. zn. PL. ÚS 20/2014, bod 133.

alternatívou je kritérium priemeru známok ako jedného z *viacerých* kritérií (hoci aj ako najdôležitejšie kritérium), pričom ako jediné kritérium ho považuje za neústavné.⁴⁰⁷

Je otázne do akej miery mal ústavný súd poukázať na podrobnosti predmetnej alternatívy z hľadiska sledovania legitímneho účelu (vyššia kvalita stredoškolského vzdelávania). Ústavný súd opätovne druhú časť testu nevyhnutnosti v podobe efektivity alternatívy naplňovať legitímny účel, nechal otvorenú a identifikoval len menej zaťažujúcu alternatívu pre právo na vzdelanie. Tým znovu nepoužil test nevyhnutnosti správnym spôsobom.

Metodologicky nesprávne pristúpil ústavný súd k testu nevyhnutnosti aj vo veci ochrany nadobúdania poľnohospodárskej pôdy prostredníctvom zákona č. 140/2014 Z.z. Podobne ako v iných rozhodnutiach aj v náleze PL. ÚS 20/2014 ústavný súd poukázal na existenciu alternatív (hoci explicitne neuviedol existenciu legitímneho účelu, ktorý implicitne predpokladal v podobe ochrany pôdy) osobitne v regulácii uvedenej v zákone o ochrane pôdy. V odôvodnení podrobne popísal viaceré mechanizmy, ktoré podľa neho sú lepšou alternatívou ako zákon č. 140/2014 Z.z., pretože sa používajú na individuálno-právnej báze. Zákon o ochrane pôdy je tak menej invazívny k vlastníckemu právu ako zákon č. 140/2014 Z.z., ktorý zasahuje do dispozície vlastníka všeobecne neberúc do úvahy individuálne aspekty prípadu (body 143-148).

Ako však správne poukázala aj disentujúca bývalá predsedníčka ústavného súdu I. Macejková, zákon o ochrane pôdy nenaplňoval sledovaný legitímny účel zákona č. 140/2014 Z.z., pretože chránil pôdu len v čase, keď tá je už nejakým subjektom vo vlastníctve, čím pôsobil až následne. Naopak, preskúmaná právna úprava pôsobila preventívne, teda predtým, ako pôdu nadobudol nový majiteľ.

Z toho vyplýva, že oba právne nástroje slúžiace na ochranu pôdy pôsobili rôzne z časového hľadiska, čím oba sledovali síce rovnaký cieľ, ale iným spôsobom – nie paralelne, ale postupne. Tak bol zákon o ochrane pôdy iným prostriedkom ako preskúmaný zákon o nadobúdaní vlastníctva k poľnohospodárskej pôde. Ústavný súd neponechal zákonodarcovi dostatočný priestor (diskrécii) na ustanovovanie viacerých prostriedkov, ktoré chránia rovnaký

⁴⁰⁷ Ústavný súd v teste nevyhnutnosti identifikoval aj druhú alternatívu, ktorú uviedla aj vláda vo vyjadrení k návrhu (reguláciu vzdelávania v súlade s konkrétnymi potrebami spoločnosti), ale tá je tak všeobecná a abstraktná, že nepredstavuje relevantnú alternatívu k legitímnemu cieľu.

účel⁴⁰⁸ a nerešpektoval vlastnú judikatúru, kde ponúka zákonodarcovi priestor pre realizáciu ochrany ústavných dobier.⁴⁰⁹

Tento prípad je dôležitý aj z pohľadu významu legitímneho účelu. Ústavný súd legitímny účel pri aplikácii testu proporcionality neuviedol, resp. explicitne neidentifikoval. Ak by to bol urobil, tak legitímnym účelom zákona o nadobúdaní vlastníctva k poľnohospodárskym pozemkom by bola preventívna ochrana poľnohospodárskej pôdy. Následne by musel v teste nevyhnutnosti konštatovať, že alternatívne prostriedky z hľadiska skúmaného legitímneho účelu v právnom poriadku neexistujú – zákon o ochrane pôdy pôsobí až následne. Aj z tohto príkladu je vidieť, aké dôležité je správne identifikovať legitímny účel obmedzenia toho-ktorého práva či slobody. Otázka znie, prečo to ústavný súd neurobil? Neuvedenie legitímneho účelu v teste proporcionality nebezpečne otvára dvere sudcovskej svojvôli.

Aj keby bol zákon o ochrane pôdy relevantnou alternatívou k zákonu o nadobúdaní poľnohospodárskej pôdy, ani tak ústavný súd neanalyzoval, ako tento zákon napĺňa legitímny účel (ochranu poľnohospodárskeho fondu), ktorý v odôvodnení absentuje. Bez druhej roviny testu nevyhnutnosti – napĺňanie legitímneho účelu alternatívnym prostriedkom, nie je test nevyhnutnosti použitý metodologicky správne.

Preventívny charakter a aj finančnú náročnosť *ex post* kontroly poľnohospodárskej pôdy, ktorú uvádzala dôvodová správa k zákonu č. 140/2014 Z.z. ústavný súd považoval za neakceptovateľné pre zásah do vlastníckeho práva (body 159-162). K tomu treba dodať z hľadiska metodológie testu proporcionality, že takéto hodnotenie malo mať miesto v teste primeranosti *sensu stricto* a nie v teste nevyhnutnosti. Okrem toho, ekonomické dôvody tradične ústavný súd posudzuje vo fáze legitímneho účelu a nie v teste nevyhnutnosti.⁴¹⁰ *Summa summarum*, test nevyhnutnosti bol v náleze PL. ÚS 20/2014 aplikovaný nesprávne.

Ako kontrast k uvedenému prístupu je možné uviesť ústavný prieskum konkurenčnej doložky v konaní PL. ÚS 1/2012, kde rozhodnutie bolo vydané o 5 rokov skôr ako nález PL. ÚS 20/2014. V tomto rozhodnutí ústavný súd jednak obhajoval ústavnosť konkurenčnej doložky v Zákonníku práce tým, že je založená na zmluvnom základe, čo oslabuje

⁴⁰⁸ Ako podobnú paralelu môžem uviesť, ak by osoba v trestnom práve nemohla niesť trestnoprávnu zodpovednosť z hľadiska zásahu do ľudských práv za plánovanie, prípravu alebo pokus o trestný čin. Ústavný súd by konštatovaním neústavnosti uviedol, že zákonodarca môže chrániť ústavné hodnoty len *ex post* ale nie *ex ante*.

⁴⁰⁹ Por. nález sp. zn. PL. ÚS 23/06, bod 17; paradoxne v bode 133 nálezu PL. ÚS 20/2014 ústavný súd hovorí o demokratickej legitímite a diskrecii zákonodarcu pri výbere prostriedkov slúžiacich pre napĺňanie legitímnych účelov, ktoré zároveň obmedzujú základné práva a slobody.

⁴¹⁰ Por. PL. ÚS 8/2017, PL. ÚS 16/2018, PL. ÚS 14/2020. Hoci sa na to na prvý pohľad nezdá, aj nález PL. ÚS 20/2014 bol vydaný v období tu v poznámke uvedených náleзов (14.11.2018).

obmedzovanie práva na slobodný výkon povolania podľa čl. 35 ods. 1 ústavy. Čo je ale pre naše potreby dôležitejšie, analýzu nevyhnutnosti zakončil tým, že navrhovateľmi uvedené alternatívne prostriedky ku konkurenčnej doložke podľa verejného práva – Trestného zákona (trestný čin zneužitia účasti na hospodárskej súťaži) či súkromného práva – nekalá súťaž a porušovanie obchodného tajomstva podľa § 51 Obchodného zákonníka, ústavný súd vyhodnotil ako prostriedky *ex post* a nie *ex ante*.⁴¹¹

Z porovnania týchto dvoch vecí vyplýva, že ústavný súd z hľadiska posudzovania testu nevyhnutnosti a konkrétne existencie alternatívnych prostriedkov postupuje často svojvoľne. Niekedy prostriedky, ktoré sú obsahom právnej regulácie chápe ako jedinečné z hľadiska napĺňania legitímneho účelu (aj keď navrhovatelia poukazujú na iné a menej zaťažujúce pre ľudské právo) a inokedy zasa ústavný súd sám iniciatívne hľadá alternatívy, ktoré sú pre právo menej zaťažujúce hoci (i) navrhovateľ ich sám nenavrhol a (ii) existujú racionálne pochybnosti, či v skutočnosti ide o alternatívy, ktoré sú z hľadiska sledovaného cieľa relevantne podobné.

Zhrnutie

Z uvedeného prístupu ústavného súdu naprieč časovým obdobím je možné badať niekoľko postrehov. Ústavný súd nie vždy posudzuje hypotetické alternatívy ku skúmanému prostriedku, ktoré by sledovali legitímny účel. Spravidla tak robí vo veciach, kde chce, aby právna úprava „sitom“ proporcionality nakoniec prešla. Často ide o expertné veci, o ktorých ústavný súd nemá potrebné technické alebo iné vedomosti na podrobné posúdenie.

Naopak, ak ide o situáciu, keď právna úprava testom proporcionality nemá prejsť, ústavný súd v teste nevyhnutnosti často aj sám bez iniciatívy navrhovateľa hľadá a formuluje relevantné alternatívy ku skúmanému prostriedku. Neraz ide o zásah do vlastníckeho práva a mnohokrát vec spadá do oblasti zdravotníctva, ktoré sa zdá ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti favorizuje na úkor iných práv či oblastí.

Symptomatické pre prístup ústavného súdu k nevyhnutnosti je, že často zostáva len pri uvedení menej zaťažujúcej alternatívy bez analýzy, či v skutočnosti (i) ide o alternatívne prostriedky, ktoré (ii) sledujú relevantný účel. Práve bod (ii) je prakticky neustále opomínaný v judikatúre ústavného súdu, čím súd zostáva v ľahšej časti testu nevyhnutnosti – identifikácii iných menej invazívnych prostriedkov pre ľudské práva.

Pri hodnotení týchto nálezov si je ústavný súd formálne vedomý situácie, že v každom jednom prípade sú predstaviteľné alternatívne prostriedky, ktoré by menej obmedzovali ľudské

⁴¹¹ Nález sp. zn. PL. ÚS 1/2012, bod 2.4.

práva a slobody ako napadnutý prostriedok v podobe normatívneho či individuálneho aktu.⁴¹² Test nevyhnutnosti by mal zakaždým fatálne dôsledky pre obmedzenie práv a slobôd, ak by na pleciach ústavného súdu či navrhovateľa bolo len poukázať na menej invazívny prostriedok pre ľudské práva a slobody.⁴¹³

Len poukázaním na menej zaťažujúcu alternatívu by sa podstatne zúžil priestor pre orgány verejnej moci pre výkon kompetencií, ktoré obmedzujú práva či slobody. Osobitne parlament by nemohol prijímať prakticky žiadne zákony. Ústavný súd pre to formálne priznáva orgánom verejnej moci istú mieru diskrecie pri realizácii svojich politík. Žiaľ, v praxi s týmto kritériom pracuje relatívne svojvoľne a ako vyplýva z viacerých príkladov, ústavný súd takmer výlučne zostáva len pri identifikácii šetrnejších alternatív bez bližšej argumentácie o ich efektívite.

Ďalším spozorovaným nedostatkom je zmiešavanie testu nevyhnutnosti s inými subtestami – najmä primeranosťou ale niekedy aj vhodnosťou. Vypovedá to o skutočnosti, že ústavný súd nemá jasnú predstavu o tom, čo je predmetom testu nevyhnutnosti a na čo by sa mal v rámci jeho použitia zamerať.

Jednotlivé zložky (subtesty) nemajú len teoretický význam, ale majú významné praktické dôsledky. Test proporcionality je založený na gradácii (stupňovitosti). Nároky, na argumentačnú presnosť postupne narastajú pri jednotlivých subtestoch.⁴¹⁴ To znamená, že obmedzenie práva a slobody musí prejsť náročnejšími prekážkami v každom ďalšom subteste. Test proporcionality má tak kaskádovitú povahu. Tým sa zabezpečuje adekvátna ochrana ľudskému právu a slobode.

Na druhej strane má obsah jednotlivého subtestu kontrolujúci vplyv na ten orgán, ktorý test proporcionality používa. Ako uvádza P. Ondřejek ak chceme, aby súdy rozhodovali principiálne, teda tak, že ich rozhodovanie nie je ovplyvnené predsudkami v konkrétnych veciach (napr. že návrh podá nepopulárna opozícia či populárny prezident), je nevyhnutné vybudovať takú metodológiu, ktorá bude od súdov vyžadovať presnú argumentáciu, ktorá odkryva právne dôvody, na základe ktorých rozhodli konkrétnu vec. Čím prepracovanejšia metodológia existuje, tým náročnejšie bude pre súdy skryť skutočné zámery svojich rozhodnutí za určitú právnu argumentáciu.⁴¹⁵ A práve v tom leží význam testu proporcionality a jeho metodologickej presnosti či nadväznosti konkrétnych subtestov.

⁴¹² Por. nález sp. zn. PL. ÚS 23/06, bod 17, či nález sp. zn. PL. ÚS 20/2014, bod 133.

⁴¹³ Tento postup však opomína podobnú efektívnosť alternatívnych prostriedkov, ktorá hypotetické pole viacerých alternatív podstatne zužuje. Aj keď alternatívne možnosti stále zostávajú pomerne široké.

⁴¹⁴ ONDŘEJEK, P. Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod, s. 98.

⁴¹⁵ Ibid., s. 131.

5 Záver

Ako potvrdzuje prax ústavného súdu, slová Michaila Gorbačova ohľadom oneskorencov sú pravdivé. Ústavný súd si za takmer 15 rokov ako používa pravidelne test proporcionality nevytvoril jednotný a koherentný prístup k jednotlivým subtestom. Aj keď je možné nájsť v rozhodovacej činnosti prípady, kedy napĺňa jednotlivé subtesty správnym obsahom, tak viac prípadov je takých, kedy ústavný súd pristupuje k testu proporcionality metodologicky nesprávne. Mnohé z jeho „pádov“ pri aplikácii testu legitímneho účelu, testu racionálneho prepojenia a testu nevyhnutnosti analyzujem (a sumarizujem) v predchádzajúcich častiach tohto príspevku.

Neskorý začiatok a počiatočné neúspechy ale nemusia znamenať aj zlý koniec. Slová Kohosi dôležitejšieho ako M. Gorbačova nabádajú na opatrný optimizmus: „A mnohí prví budú poslednými a poslední prvými.“ (Mk 10, 31). Miesto, ktoré bude patriť ústavnému súdu na pomyslenom konci, však bude závisieť od jeho vôle a aktivity nielen vo vzťahu k testu proporcionality.

Použitá literatúra

- ALEXY, R.: A Theory of Constitutional Rights. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- BARAK, A.: Proportionality. Constitutional Rights and Their Limitation. Cambridge University Press, 2012.
- ČERVÍNEK, Z.: Metoda proporcionality v praxi Ústavního soudu. Praha: Leges, 2021.
- GRIMM, D.: Proportionality in Canadian and German Constitutional Jurisprudence. University of Toronto Law Journal, roč. 57, 2007.
- KASANOVÁ, Z.: Princíp proporcionality v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR. Justičná revue č. 6-7, 2014.
- KLATT, M. – MEISTER, M.: The Constitutional Structure of Proportionality. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- LANG, A.: Proportional Analysis by the German Federal Constitutional Court. In: Mordechai Kremnitzer, Talya Steiner, Andrej Lang: Proportionality in Action: Comparative and Empirical Perspectives on the Judicial Practice. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- ĽALÍK, T.: Ústavný súd a dobiehanie judikatúry EŠLP. Justičná revue, roč. 62, č. 5, 2010.
- ONDŘEJEK, P.: Princíp proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod. Praha: Leges, 2012.
- PROCHÁZKA, R.: Dobrá vôľa, spravodlivý rozum. Bratislava: Kalligram, 2005.

PIROŠÍKOVÁ, M.: Konanie pred Ústavným súdom SR z pohľadu judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a z pohľadu praxe Výboru ministrov Rady Európy. In: Ústavná a zákonná úprava konania pred súdnym orgánom ochrany ústavnosti v štátoch V4. Košice: UPJŠ, 2020.

RIVERS, J.: Proportionality and Variable Intensity of Review. Cambridge Law Journal, roč. 65, č. 1, 2006.

SAMPAIO, J.S. Proportionality in Its Narrow Sense and Measuring the Intensity of Restrictions on Fundamental Rights. In: David Duarte – Jorge Silva Sampaio (eds.): Proportionality in Law. An Analytical Perspective. Springer, 2018.

SIECKMAN, J.: Proportionality as a Universal Human Rights Principle In: David Duarte – Jorge Silva Sampaio (eds.): Proportionality in Law. An Analytical Perspective. Springer, 2018.

SCHLINK, B.: Proportionality (1). In: Michel Rosenfeld – András Sajó: The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford: Oxford University Press, 2013.

SÓLYOM, L.: The Hungarian Constitutional Court and Social Change. Yale Journal of International Law, roč. 19, 1994.

STĘPKOWSKI, A.: Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej: sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie. Varšava: Liber, 2010.

ŚLEDZINSKA-SIMON, A.: Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka. Wrocław: E-wydawnictwo, 2019.

WOJTYCZEK, K.: Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP. Krakov: Wolters Kluwer: 1999.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Tomáš Lalík, PhD.

tomas.lalik@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta UK v Bratislave

Šafárikovo nám č. 6

810 00 Bratislava

Slovensko

Hmotné právo, tieň procesných noriem, a ústavný súd

Substantive law – the shadow of procedural norms – and the Constitutional Court

JUDr. Peter Straka – JUDr. Vladimír Volčko, PhD.

Abstrakt:

Príspevok sa venuje potrebe procesnej empatie, ktorú by každý sudca mal aplikovať v čo najširšej možnej miere. Teoretické východiská problematiky sú podložené aktuálnou rozhodovacou činnosťou Ústavného súdu Slovenskej republiky, pričom práve táto akademická platforma umožňuje o téme hovoriť v širších súvislostiach. Autori uvažujú o balanse medzi empatiou a formalizmom, pričom v tejto súvislosti formulujú aj niekoľko parciálnych záverov.

Abstract:

The article deals with the necessary procedural empathy, which every judge should apply to the widest possible extent. The theoretical starting points of the issue are supported by the current decision-making activity of the Constitutional Court of the Slovak Republic, while this academic platform makes it possible to discuss the topic in a broader context. The authors reflect on the balance between empathy and formalism, while also formulating several partial conclusions in this regard.

Kľúčové slová:

empatia, formalizmus, ústavný súd, procesné normy

Keywords:

empathy, formalism, constitutional court, procedural norms

Úvod

V prvom rade by sme sa chceli poďakovať organizátorom konferencie za možnosť vystúpiť a spracovať aj písomný výstup do zborníka z takého významného podujatia, akým sú ústavné dni. Vzhľadom na široký rozmer ústavného práva bolo skutočne k dispozícii veľké množstvo tém, ktoré by si zaslúžili pozornosť odborného publika, no rozhodli sme sa zvoliť si na prvý pohľad tajomnú tému, ktorá v sebe ingeruje dynamiku medzi hmotným a procesným právom. Aj napriek tomu, že to zvädza k úvahám smerujúcim skôr k všeobecnému súdnictvu,

je to práve ústavnoprávny pohľad, ktorý by mohol byť v tejto súvislosti osviežujúci. Uvedený večný konflikt totiž každodenne vstupuje aj do rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“).

I. Zjavná neopodstatnenosť ako ručná brzda

Iste je všetkým dobre známe, že ústavný súd rozhoduje v zmysle ústavy v dvoch formáciách (senáty a plénum), pričom tento ústavný koncept je nabúraný znením zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZUS“), ktorý umožňuje aj rozhodovanie sudcom spravodajcom ako samosudcom odložením v zmysle § 53 ZUS.

Nosnou agendou ústavného súdu z hľadiska kvantity je konanie podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o ústavných sťažnostiach fyzických osôb a právnických osôb. V rámci úvodnej fázy posúdenia ústavnej sťažnosti, keď dochádza senátom k tzv. predbežnému prerokovaniu návrhu na začatie konania, je práve procesný filter častokrát najťažšou prekážkou v ďalšom postupe. Ešte pred tým, než sa začne odôvodnene namietat potreba striktného dodržiavania návrhového filtra, argumentujúc práve osobitosťou konania o ústavnej sťažnosti, jasne deklarujeme, že sa v plnom rozsahu hlásime k potrebe dodržania formálnych náležitostí podaní adresovaných ústavnému súdu. Otázkou ale ostáva striktnosť toho, akým spôsobom k tomu pristúpiť.

Kontextuálne relevantné ustanovenie § 56 ods. 2 ZUS sa začína nasledujúcou vetou: „*Ústavný súd môže na predbežnom prerokovaní bez ústneho pojednávania uznesením odmietnuť návrh na začatie konania...*“ Znenie je teda jasné: „**môže, ale nemusí**“. Prax ústavného súdu je však takmer uniformná v tom, že sa táto možnosť vykladá ako povinnosť, ktorá je dobrou šancou na procesné ukončenie veci. V tejto súvislosti je najkontroverzejšie odmietnutie podľa § 56 ods. 2 písm. g) ZUS z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti, ktorému v teórii prischlo označenie ako tzv. kvázi meritórne rozhodnutie. Bolo by alibistické tvrdiť, že uvedená možnosť odmietnutia návrhu je nesprávna za situácie, keď jeden zo spoluautorov tohto príspevku pôsobí v pozícii sudcu ústavného súdu a uvedený proces prakticky neraz aplikuje. Čo je ale potrebné explicitne uviesť, že v prípade pochybností a hraničných situácií je potrebné vždy preferovať meritórny prieskum ústavnej sťažnosti. Dokonca sú prípady, keď aj napriek apriórnej nepravdepodobnosti úspechu ústavnej sťažnosti by písmeno „g“ nemalo byť využívané z doktrínálnych dôvodov.

Základným dôvodom, prečo je možné vnímať implementáciu možnosti odmietnutia návrhu vzhľadom na jeho zjavnú neopodstatnenosť ako vhodnú, je práve veľký nápad vecí ústavnému súdu, ktorý rozhoduje len v štyroch senátoch. Tak, ako všeobecné súdnictvo je vystavané na špecializácii sudcov (pričom len na menších súdoch sa stáva, aby jeden sudca robil okrem civilnej aj trestnú agendu), ústavný súd takúto špecializáciu nemá. Dôvod je jednoduchý, keďže referenčnými normami, ktorých potenciálne porušenie ústavný súd skúma, sú ústava, ústavné zákony a medzinárodné dohovory a zmluvy, a nie Občiansky zákonník, Obchodný zákonník, prípadne Trestný zákon, ústavný súd má teda len jednu špecializáciu, ktorou je dodržiavanie ústavných garancií. Je samozrejmé, že každý zo sudcov za sebou má istú profesijnú cestu, ktorá sa nezriedka koncentruje viac na niektorú z právnych oblastí, no momentom vymenovania do pozície sudcu ústavného súdu sa každý sudca stáva kompetentným odborníkom na všetky odvetvia práva, pričom nie je nedôležité, ako si vyskladá tím poradcov, ktorí mu pomáhajú s prípravou podkladov na rozhodovanie. Zovšeobecnenie uvedeného prístupu by mohlo byť formulované tak, že vzhľadom na množstvo a variabilitu agendy zákonodarca umožnil ústavnému súdu veci, ktoré sú vopred zrejme neúspešné, skončiť vo fáze, keď nie je oboznámený odporca s podanou ústavnou sťažnosťou.

Je pravdou, že konanie pred ústavným súdom nie je konaním typicky kontradiktórnym, no rozhodnutie bez vyjadrenia štátneho orgánu, ktorý je označený za porušiteľa práv, je určite rozhodnutím menej silným ako také, kde sa vyjadrila aj protistrana. V starom Ríme by povedali *audiatur et altera pars*. Uznávame, že ústavný súd môže v zmysle § 60 ods. 2 ZUS požiadať o stanovisko aj odporcu v konaní ešte pred prijatím veci na ďalšie konanie, no uvedený postup je neštandardný. Pokiaľ ústavný súd indikuje potrebu poznať argumenty protistrany, malo by to v zásade znamenať automatický posun konania pred ústavným súdom do druhej fázy, ktorá následne vyvrcholí rozhodnutím v podobe nálezov. Uvedené je z pohľadu autorov tohto príspevku dôležité najmä preto, lebo pre účely doktríny je kľúčová rozhodovacia činnosť formou nálezov.

Keď dôjde k rozhodnutiu formou nálezov, pričom súčasťou rozhodovacieho procesu bude analýza argumentácie nielen sťažovateľa, ale aj odporcu, dôjde k stanoveniu doktrinálneho záveru. Následne je pre všetky senáty ústavného súdu vytvorená cesta na rozhodnutie aj prostredníctvom § 56 ods. 2 písm. g) ZUS, keďže doktrinálny postoj ústavného súdu je vo veci jasný. Pokiaľ by ktorýkoľvek senát ústavného súdu dospel k záveru, že okolnosti posudzovanej veci nie sú rovnaké ako v doktrinálnom náleze, nič nebráni ďalšiemu

meritórnemu prieskumu bez nutnosti ingerencie vyššej formácie do rozhodovacieho procesu. Ak ale vyvstane potreba korigovať alebo dokonca otočiť doktrínu, ZUS takúto situáciu normuje v § 13 a na účely zjednocovania právnych názorov senátov ústavného súdu do rozhodovacieho procesu vťahuje plénum ústavného súdu, ktoré určí, akým smerom sa bude doktrína v tej-ktorej veci formovať.

V úvodnej časti tohto príspevku sme sa teda pokúsili ukázať, že aj ústavný súd by mal v prípade, že existuje možnosť rýchleho procesného konca, ktorého voľba však bude na úkor riešenia merita veci, uprednostniť riešenie hmotnoprávneho problému. Ustanovenie § 56 ZUS jasne hovorí o „možnosti“, pričom ak je vec dôležitá, ústavný súd tak ako žiaden iný súd musí hľadať cesty ako veci pomôcť prostredníctvom ústavne-konformného výkladu, ktorý sa má udiť až po vyhodnotení všetkých relevantných právnych názorov.

Aj napriek tomu, že sme začali priamo konaním, ktoré sa dotýka ústavného súdu, typologicky obdobné problémy nachádzame aj v konaní všeobecných súdov. Pre účely tohto príspevku sme sa rozhodli poukázať na niekoľko zaujímavých rozhodnutí z ostatných rokov, ktoré si zaslúžia pozornosť odbornej obce a kritiku pozitívnu, ako aj negatívnu. Spoločným znakom týchto rozhodnutí je, že porušenie referenčných noriem bolo postavené práve na prílišnom formalizme procesu, ktorý následne negatívne ovplyvnil riešenie hmotnoprávneho problému.

II. Skutočná a formálna pravda

Je potrebné priznať, že sa nám nepíše ľahko príspevok obsahujúci kritiku justičného prostredia. Predovšetkým preto, lebo obaja autori z neho pochádzajú, pričom jeden z nás už dokonca počas približne tridsiatich rokov v talári monitoroval z vnútra aj časy doslova „galejí v talároch“. Sotva bude mať bežný občan niekedy dostatočný rozsah poznatkov a možnosť nahliadnuť do náročnosti práce sudkýň a sudcov v kontexte jej extrémneho množstva, ktoré sa vyznačuje nielen nejednoduchosťou, ale aj kvantitou vecí, ktoré je potrebné rozhodnúť. Často-krát sa totiž zabúda na to, že na súde končia veci, kde nie je možný mimosúdny konsenzus, pričom sudkyňa a sudca sú tí, ktorí majú konečne povedať to, kde je pravda, a rozhodnúť za tých, ktorí sa nevedia dohodnúť.

Taktiež pripomíname, že to nie je až taká vzdialená minulosť, keď sa v sporovom konaní vychádzalo zo skúmania materiálnej, objektívnej alebo jednoducho skutočnej pravdy. Účastník

konania sa neraz v pasívnej pozícii spoliehal na vyšetrenie skutočného stavu rozhodovanej veci. Evidentne sa ukázalo, že tento stav bol neudržateľný a *i. a.* aj tvorcovia nových súkromnoprávných procesných kódexov pokračovali v nastúpenom odklone od zisťovania objektívnej pravdy. Výsledkom je stav *lege lata*, keď nové procesné pravidlá favorizujú formálnu pravdu tak, ako vyplynie z vykonaného dokazovania, pred pravdou materiálnou.

Formálna pravda sa tak zakotvila ako akési spravodlivejšie riešenie nedostatku procesnej diligencie strany sporu. Z nášho pohľadu to však neznamena, že súdne procesy majú byť rezistentné na pravdu, tú skutočnú, práve naopak. Akokoľvek procesné právo sprísňuje nároky na procesnú starostlivosť strany sporu (veď predsa bdelým patrí právo), bez objektívnej pravdy by súdne konanie zmysel nemalo. Je to práve úloha aplikátorov práva (najmä sudkýň a sudcov), aby sledovali a dohliadali ak už nie na prekryv pravdy procesne-výsledkovej a pravdy skutočnej, tak aspoň vyžadovali ich čo najužšie priblíženie. Sotva by verejnosť kvitovala zmysel súdnych procesov, v ktorých by prioritne nešlo o čo najväčšie priblíženie sa skutočnej pravde. Dôvodom je to, že opakom pravdy je nepravda a na nepravde nemôže stáť podstata výkonu spravodlivosti, výkonu súdnictva.

To, o čom sa snažíme hovoriť, je potreba procesnej empatie. Cieľom súdneho konania nie je prioritovať formálnu pravdu a skutočnú pravdu posúvať len do role výnimky, ale, naopak, empatickým nástupom k jednotlivým procesným nástrojom sledovať priblíženie sa skutočnej pravde na maximum – toľko, koľko dovoľí stav zistený z vykonaných dôkazov. Musí platiť, že akokoľvek zvädzajú procesné inštitúty k zjednodušeniu konania, náležitá procesná empatia sudcu k prípadu musí garantovať naplnenie zmyslu a cieľa procesného práva ako celku vrátane jeho princípov. Zamerali sme sa pritom na prípady, keď nejde len o zlyhania ojedinelé, ale o problémy dosahujúce procesné postupy až s doktrinálnym nádychom systémového problému. Len pre úplnosť poznamenávame, že v žiadnom prípade nesledujeme a nevyzývame na nerešpektovanie procesných inštitútov, doktrín procesného práva. Musí platiť, že nestačí právo mať, ale musí sa aj náležite uplatniť. Ak raz niekto nestihne nejakú (napr. prepadnú) lehotu a niet už ochranných mechanizmov, nemusí mu pomôcť ani ten najempatickejší procesný prístup súdu. Naším cieľom je teda poukázať na dôležitosť záujmu sudcov a sudkýň o vec a prejav tohto záujmu v rámci interpretácie a aplikácie všeobecne uznávaných prístupov.

V ďalšej časti predkladaného príspevku sa pokúsime vybrať niekoľko rozhodnutí, kde práve nedostatok už popísanej empatie vyústil až do zásadných rozhodnutí ústavného súdu:

II.1 Vyhodnocovanie dôkazov bez náležitého zohľadnenia dôkazov vo vzájomnej súvislosti

Selektívny prístup všeobecných súdov v procese dokazovania možno zaradiť medzi frekventované prípady nezvládnutia procesných štandardov dokazovania a z uvedeného dôvodu poukazujeme na tento typ pochybenia už v úvode predkladaného defilé. Ústavný súd vo veci sp. zn. III. ÚS 120/2020 práve k otázke skutočnej vôle kriticky pristúpil k značne zjednodušenému prístupu odvolacieho súdu, ktorý sa zamerlal len na text zmluvných podmienok (vyhlásenie o odovzdaní peňazí pred podpisom zmluvy bez bližšieho vysvetlenia) a adekvátne nereflektoval na nekalé praktiky už v minulosti trestne postihnutej osoby. Táto osoba vo viacerých a systémovo obdobných situáciách zbavovala neskúsené osoby (v nelichotivých životných situáciách) ich bytu a okrem iného na vyplatenie súm v desiatkach tisíc eur zvolila napríklad interiér automobilu. Výsledkom spornej transakcie bolo to, že osoby zostali bez nehnuteľnosti a súčasne aj bez peňazí ako odplaty spojenej s jej prevodom. Odvolací súd sa s ľahkosťou pridržal jednej klauzuly v zmluve a nezohľadnil procesný imperatív, ktorý prikazuje postupovať pri hodnotení dôkazov jednotlivo, ale aj vo vzájomných súvislostiach. Rezignoval tiež na nevyhnutnosť posúdenia nielen zmluvných podmienok, ale aj obchodných praktík. Ústavnoprávnym problémom bolo to, že skutočná vôľa strán sporu sa pri spoznávaní okolností prípadu exponenciálne vzdialovala formalistickému záveru všeobecných súdov. Vo veci bolo možno badať tiež nový procesný fenomén spočívajúci v tom, že odvolací súd ak už rozhoduje po druhý raz a procesný kódex od neho žiada rozhodnutie v merite veci bez vrátenia veci na ďalšie konanie, radšej si nezastane svoj predchádzajúci vlastný právny názor, než aby mal prispieť aj za cenu opakujúcich sa pojednávaní k vykonaniu dokazovania. Okresný súd nedosiahol výsledok naznačovaný prvým (kasačným) rozhodnutím odvolacieho súdu a odvolací súd na druhý pokus rezignoval na potrebnú procesnú aktivitu vo vzťahu ku skutkovej zložke prípadu. Bol to práve nedostatok empatie zo strany všeobecného súdu, ktorý spôsobil ústavne neudržateľný a extrémne nespravodlivý formalistický výsledok sporu, ktorý bol zjavne v odklone od skutočnej vôle zmluvných strán.

V tejto súvislosti je vhodné kontextuálne odkázať na konštatáciu Ústavného súdu Českej republiky (ďalej len „ÚS ČR“), ktorý ku skutočnej vôli uviedol: *„Při výkladu právního jednání je nepsaným pravidlem právní předpoklad, podle něhož žádný normotvůrce (tedy ani smluvní strany) nezamýšlí dát jim tvořenému aktu absurdní nebo nerozumné důsledky. Při výkladu právního jednání je třeba dát přednost skutečné vůli účastníků smlouvy nad formálním projevem této vůle. Formalismus spočívající toliko ve výkladu smluvního textu z něj samotného*

bez ohľadu na vôľu účastníkov smluvného vzťahu predstavuje protiústavný zásah do základných práv jednotlivca, pretože vôľu účastníkov hraje pri vytváraní smlouvy a jej interpretácii zásadnú rolu. Text smlouvy je totiž toľako prvotným priblížením se k významu smlouvy, ktorý si chceli jej účastníci svým jednaním stanoviť. Doslovný výklad textu smlouvy môže, ale nemusí byť v súlade s vôľou jednajúcich strán. Směřuje-li vôľu smluvných strán k jinému významu a podaří-li se vůli účastníků procesem hodnocení skutkových a právních otázek ozřejmit, má shodná vůle účastníků smlouvy přednost před doslovným významem textu jimi formulované smlouvy. Výklad, který uvedená pravidla nerespektuje, je ve svém důsledku považován za porušení čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv.“ (ÚS ČR: I. ÚS 2337/21).

II.2 Nadmerne obmedzujúci prístup všeobecného súdu k procesným pravidlám podľa nových civilných procesných kódexov

Systémový problém vytkol prvý senát ústavného súdu vo veci sp. zn. I. ÚS 275/2018 Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „NS SR“), že za neprípustné považoval dovolania proti rozhodnutiam o tzv. základe nároku na náhradu trov konania. Dotknuté subjekty sa z dôvodu tohto reštriktívneho prístupu NS SR v otázke náhrady trov konania, čo sa týka základu, obracali ústavnými sťažnosťami podľa čl. 127 ústavy na ústavný súd. Ústavný súd uzavrel, že ústavnoprávne očakávaný bol empatický prístup k procesnej norme (§ 420 Civilného sporového poriadku), ktorý by zaradil aj zavŕšenie rozhodovania o trovách konania, čo sa týka ich základu, ako parciálneho konania, ktoré tiež „raz končí“. Tým by si NS SR vytvoril jedinečnú príležitosť na rozhodovanie nielen o subjektívnych právach strán sporu, ale aj na bezprostredný právny priestor na zjednocovanie judikatúry nižších súdov v otázke trov konania.

Štvrtý senát ústavného súdu sa v inej veci nestotožnil s NS SR, ktorý reštriktívnym prístupom odmietal dovolania z dôvodu doktríny o neprípustnosti dovolaní podaných z dôvodu nedostatočného odôvodnenia rozhodnutia odvolacieho súdu. Podľa ústavného súdu do konceptu práva na spravodlivý súdny proces patrí aj požiadavka náležitého odôvodnenia rozhodnutia súdu. Ústavný súd v náleze č. k. IV. ÚS 443/2020 z 25. novembra 2020, bode 30 konštatoval, že „... sťažovateľ v dovolaní vzniesol také námietky proti rozsudku krajského súdu, ktoré vyžadovali od dovolacieho súdu podrobnejšie odôvodnenie a objasnenie, prečo šlo podľa jeho názoru o námietky, ktoré nie sú spôsobilé založiť prípustnosť dovolania z pohľadu sťažovateľom vymedzeného dovolacieho dôvodu. Osobitne išlo o námietky jednostranného zisťovania skutkových okolností v neprospech sťažovateľa, ktoré nastolili otázku možného porušenia princípu rovnosti zbrání, ale aj ďalšie námietky, ktorými bola spochybňovaná logická a racionálna

súdržnosť záverov vyvodených z vykonaných dôkazov... Opomenutím uvedených dovolacích námietok, resp. neposkytnutím dostatočných dôvodov, si dovolací súd podstatne uľahčil svoju úlohu, formálne sa oprel o svoju rozhodovaciu prax a vyhol sa uplatneniu svojej prieskumnej právomoci.“. Identický senát ústavného súdu v inom náleze č. k. IV. ÚS 372/2020 z 10. novembra 2020, bode 51 konštatoval, že „... najvyšší súd v odôvodnení napadnutého rozhodnutia vo vzťahu k otázke prípustnosti dovolania podľa § 420 písm. f) CSP argumentuje aj právnym názorom prezentovaným v rozhodnutí R 129/1999, podľa ktorého kvalita odôvodnenia rozhodnutia z hľadiska logickosti a opodstatnenosti uvádzaných záverov, resp. možnej arbitrárnosti rozhodnutia, nemôže založiť prípustnosť dovolania podľa tohto ustanovenia. Odhliadnuc od faktu, že ide o rozhodnutie, ktoré sa týkalo dovolacieho dôvodu podľa § 237 ods. 1 písm. f) Občianskeho súdneho poriadku, musí ústavný súd upozorniť na to, že tento právny názor už bol prekonaný rozhodovacou činnosťou samotného najvyššieho súdu (napr. sp. zn. 6 Cdo 10/2019, 3 Cdo 219/2018, 4 Cdo 77/2019). Ústavný súd takisto zastáva názor, že nedostatočná kvalita súdneho rozhodnutia, ktorého odôvodnenie nezodpovedá procesným požiadavkám práva na spravodlivý proces, môže byť predmetom dovolacieho prieskumu v rámci uplatneného dovolacieho dôvodu podľa § 420 písm. f) CSP (IV. ÚS 154/2020, IV. ÚS 167/2020, IV. ÚS 447/2020).“.

II.3 Nepredloženie veci veľkému senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

Prvý senát ústavného súdu vo veci sp. zn. I. ÚS 189/2021 vytkol dovolaciemu súdu, že správne mal predložiť vec do veľkého senátu vo veci zjednotenia riešenia právnej otázky, či vyrovnanie sa bývalých manželov po zrušení práva spoločného členstva k bytu rozvedených manželov sa má posudzovať podľa obdobia v čase zrušenia tohto práva alebo až podľa trhových podmienok v čase vyporiadania bezpodielového spoluvlastníctva manželov. NS SR predložil vec veľkému senátu až v dôsledku zrušenia rozhodnutia ústavným súdom. Veľký senát síce rozhodol, že rozhodujúca je obvyklá cena práva spojeného s členstvom v bytovom družstve v čase rozhodovania o zrušení spoločného členstva v družstve, no k zjednoteniu došlo až s odstupom 30 rokov od zrušenia spoločného členstva. S takým výrazným časovým odstupom je nepochybne spojená mimoriadna komplikácia s priznaním spravodlivej náhrady (tu podľa trhových podmienok z roku 1989). Marginálne uvádzame, že požadovaná empatia k prípadu

bude rozhodne dôležitá aj v budúcnosti, napríklad pri prípadnom rozhodovaní o možnom finančnom zadosťučinení z dôvodu dĺžky súdneho konania, ktorú súdy zapríčinili svojou nesústreďenosťou.⁴¹⁶

II.4 Nedostatočná reflexia na interpretácie vyslovené Súdnym dvorom Európskej únie

Problém nenáležitého procesného prístupu ústavnoprávnej relevancie dopadol aj na skrátené konania a tzv. platobné rozkazy. Najprv Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „SD EÚ“) vo veci sp. zn. C-448/17 a neskôr plénum ústavného súdu (PLz. ÚS 1/2022) nasmerovali všeobecné súdy k adekvátnemu procesnému prístupu a nevyhnutnosti vylúčiť z verejného života nečestné zmluvné podmienky. Uvedené sa nepochybné týka aj exekučného konania v prípade, ak sa v základnom (skrátenom rozkaznom) konaní nepristúpilo k zbaveniu účinkov neprijateľných zmluvných podmienok. Považujeme za potrebné sa zamyslieť nad otázkou, či koncentrovanie vydávania platobných rozkazov na Okresnom súde Banská Bystrica nenaráža na princíp efektivity práva Európskej únie, keďže napĺňovanie spravodlivosti nemôže byť založené na kvantite rozhodnutých vecí plne automatizovaným spôsobom. Už na prvý pohľad je totiž zrejmé, že pri vydávaní platobných rozkazov založených predovšetkým na tvrdeniach jednej strany sporu a prezentovaných v návrhu na ich vydanie len sotva dokáže vyšší súdny úradník naplniť ciele práva Európskej únie. Rovnako je sporné, nakoľko je možné zohľadniť všetky okolnosti prípadu zo strany rozhodujúceho súdneho úradníka, ak ich ani nemôže poznať z druhej strany. Obmedzenie prieskumu len na povahu plnenia ani zďaleka nestačí.

V rámci akademických úvah dodávame, že aj napriek dominantnému postaveniu Okresného súdu Banská Bystrica pri vydávaní platobných rozkazov sa nedá odkontrolovať, ako sa tento súd vyrovnal s danosťou proporcionality pri uplatnení predčasnej splatnosti úverových vzťahov. Dôvodom je *i. a.* práve neúmerne množstvo rozhodnutí v rozkaznom konaní, ktoré sú produkované. Taktiež je ťažko sledovateľné, či spomínaný súd venoval pozornosť konaniu na SD EÚ vo veci sp. zn. C-598/21, v ktorom sa rieši práve otázka súladu slovenskej právnej úpravy s princípom efektivity vo vzťahu k pomerovaniu závažnosti porušenia povinnosti dlžníka a následku predčasnej splatnosti úveru. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že drobné a sporadické reflexie na hrubú nerovnováhu pri drobných čiastkových plneniach nepovažujeme

⁴¹⁶ V tejto súvislosti autori príspevku pripomínajú, že riešenie náhrady ustupujúceho manžela (t. j. toho, kto má byť vyplatený a byť mu neostáva), ak sa má naplniť až v rámci vypořádania bezpodielového spoluvlastníctva manželov, je vzhľadom na plynutie času, a tým aj zmenu trhových podmienok na trhu s nehnuteľnosťami, problematické (III. ÚS 516/2022).

ani zďaleka za zodpovedajúce záväzku Slovenskej republiky zbaviť trh hrubo nerovnovážnych vzťahov.⁴¹⁷

V tejto súvislosti je vhodné sa pristaviť aj pri povinnosti efektivity a ekvivalencie, ktorú vyžaduje práve Európska únia a jej normotvorba. Súdny vrátane NS SR vcelku zdržanlivo pristupujú k predkladaniu tzv. prejudiciálnych otázok a vo viacerých prípadoch im ústavný pripomínal (v kontexte základného práva na zákonný súd) dôležitosť interpretácie práva Európskej únie na to povelaným interpretom, ktorým je SD SÚ. Vo viacerých prípadoch po nálezoch ústavného súdu došlo k doktrinálnemu obratu v rozhodovaní súdov (III. ÚS 456/2021). Nenáležitý je aj prístup súdu pri zodpovedaní otázky dôvodnosti návrhu na iniciáciu prejudiciálneho konania podľa čl. 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Ďalej pripomíname, že v zmysle aktuálnej judikatúry ústavného súdu je porušením práva na spravodlivé súdne konanie aj to, ak všeobecný súd neprihliadol na to, či je dotknuté právo jasné, či existuje k uplatňovaniu európskej normy stabilizovaná a relevantná judikatúra alebo či má prejudiciálna otázka relevanciu, ale prihliadol na to, že súdna prax je pri konkrétnej posudzovanej otázke dlhodobá, čo podľa neho implikovalo dôvod na ospravedlnenie odmietnutia návrhu na prejudiciálne konanie (III. ÚS 251/2022).

II.5 100 % príčinná súvislosť v medicíne – procesná možnosť, ako neskúmať hmotné právo (nemajetkovú ujmu)

Nález vo veci č. k. III. ÚS 409/2021 zo 14. decembra 2021 sa týkal náhrady nemajetkovej ujmy pri poškodení zdravia a potreby preukázania 100 % príčinnej súvislosti medzi pochybením poskytovateľa zdravotnej starostlivosti a ujmu. Posudzovaná vec sa dotýkala žaloby o náhradu nemajetkovej ujmy v peniazoch z dôvodu zásahu do ich práva na rodinný život úmrtím nebohého v dôsledku septického šoku pri zápale brušnej dutiny. Žalobcovia považovali postup žalovanej nemocnice pri poskytovaní lekárskej starostlivosti za nesprávny. Podľa nich mal lekár podstatne skôr už pri prvom úkone zistiť akútny zápal podžalúdkovej žľazy. Okresný súd žalobu zamietol rozsudkom s odôvodnením, že medzi postupom nemocnice a smrťou nebohého nezistil príčinnú súvislosť.

⁴¹⁷ Článok 6 ods. 1 smernice Rady 93/13/EHS z 5. apríla 1993 o nekalých podmienkach v spotrebiteľských zmluvách: „Členské štáty zabezpečia, aby nekalé podmienky použité v zmluvách uzatvorených so spotrebiteľom zo strany predajcu alebo dodávateľa podľa ich vnútroštátneho práva neboli záväzné pre spotrebiteľa a aby zmluva bola podľa týchto podmienok naďalej záväzná pre strany, ak je jej ďalšia existencia možná bez nekalých podmienok.“

Porušenie práv sťažovateľa spočívalo v nedostatočnom posúdení veci zo strany NS SR, pričom neuralgickým bodom bolo práve neriešenie problému, ale fixácia sa na proces. Ústavný súd uviedol: „*Pri posúdení príčinnej súvislosti medzi porušením právnej povinnosti a škodou je nutné brať do úvahy špecifiká kauzálneho nexu pri žalobách o náhrade škody na zdraví. Všeobecnými súdmi vyžadované preukázanie 100 % príčinnej súvislosti medzi protiprávnym konaním a škodlivým následkom práve v týchto špecifických prípadoch poskytovania zdravotnej starostlivosti je neudržateľné. **Samotná nemožnosť trvania na 100 % preukázaní príčinnej súvislosti je založená predovšetkým na komplikovanosti ľudského tela, ktoré sa vyznačuje kvantom procesov, ich príčin a následkov. Jednoznačné preukázanie toho, že práve konkrétne konanie, resp. nekonanie lekára alebo iného zdravotníckeho pracovníka bolo výlučným predpokladom pre vznik škody, je takmer nemožné a v niektorých prípadoch dokonca vylúčené. Práve pri posudzovaní tejto zložky zodpovednosti za vznik škody je nutné posilniť slabšie postavenie pacienta vo vzťahu k poskytovateľovi zdravotníckej starostlivosti tým, že nie je nutné 100 % preukázať predmetnú príčinnú súvislosť, keď stačí preukázať tzv. stratu šance, resp. stratu očakávania v tom zmysle, že postupom zdravotníckeho zariadenia, ktorý nebol v súlade s právom, nepochybne došlo k strate šance, že by bez nesprávneho lekárskeho zásahu bol následok na zdraví pacienta menší, respektíve žiadny.***“ Následne s odkazom na odborný text už z roku 1993 ústavný súd uviedol, že pri medicínskych sporoch nie je možné preukázať 100 % príčinnú súvislosť medzi pochybením lekára a vznikom ujmy, keďže v biologických procesoch ide vždy len o väčšiu či menšiu pravdepodobnosť.⁴¹⁸

Porušenie označených referenčných ústavných noriem spočívalo v tom, že súd nesprávne rezignoval na to, že ujma vznikla, no zameril sa len na procesný aspekt potreby dokázania 100% kauzálneho nexu. Ako problematické sa javí, že preniesol v plnom rozsahu dôkazné bremeno na slabšieho, v tomto prípade pacienta. Vôbec sa vznik ujmy neskúmal – ako keby sa ani nestala.

II.6 Bezdomovec ako apriórny vrah

Posledným rozhodnutím, ktoré dokonca zarezonovalo aj vo verejnom priestore, je nález č. k. III. ÚS 455/2020 z 2. júna 2022, ktorý sa týka matérie trestného práva. Primárne bol verejný diskurz zameraný na špecifické procesné otázky, ktoré sa dotýkali možnosti podať po

⁴¹⁸ DRGONEC, Ján – CHVISKOVA, J.: *Súdne rozhodovanie medicínskych sporov*. Bratislava: Právnický inštitút Ministerstva spravodlivosti SR, 1993, s. 78.

sebe viacero samostatných dovolaní v prospech obvineného z dôvodu pomerne dlhej 3-ročnej lehoty. Popri týchto procesných nuansách sa mohlo zdať ako zanikajúce to, o čom predmetná vec bola, a to že **išlo o odsúdenie bezdomovca za trestný čin vraždy, kde ale viacero vecí nesedelo. Ústavný súd indikoval problém v nekvalite povinnej obhajoby, neprípustnom kopírovaní výsluchov, ktorých obsah nesedel s osobnostným profilom sťažovateľa** (záver psychológa: „*Pri testovom vyšetrení zisťujeme aktuálnu intelektovú úroveň v spodnom pásme populačného priemeru so slabšie rozvinutou názornou zložkou a znakmi parciálnej deteriorácie... Podpriemerne sú rozvinuté jazykový cit, logické uvažovanie a celkovo sociálna inteligencia... V klinickopsychologickom náleze a výsledkoch psychodiagnostického vyšetrenia obvineného sa manifestujú znaky, ktoré naplňajú diagnostický obraz abnormne štruktúrovanej osobnosti s ustáleným vývojom, s rysmi emočnej lability, egocentricky zameranú so sklonom k zvýšenej iritabilite, dissociálnym vývojom, a celkovou depraváciou v morálnej a sociálnej oblasti, čo spĺňa kritériá pre diagnostikovanie poruchy osobnosti.*“), a v tom, že jediným dôkazom, na ktorý sa za každých okolností súd odvolával, bolo sporné priznanie sťažovateľa, ktoré v kontexte veci mohlo byť skutočne len formálnou výmenou za nižší trest pre recidivistu, ktorému by aj tak nik neuveril. Aj napriek tomu, že sťažovateľ opakovane „kričal“, že jeho priznanie bolo len výmenou za dohodu o vine a treste, a spis evokoval nejednu pochybnosť, proces nepustil. Priznal sa... Ako keby nik nechcel riešiť to, či to naozaj urobil.

III. Namiesto záveru alebo ako formalisticky aplikátor práva môže narobiť viac škody ako ten menej zdatný

V predošlej časti boli vybrané len niektoré prípady z celého priehŕstia v rámci rozhodovacej činnosti ústavného súdu, kde bolo ich spoločným znakom to, že nešlo o nejaké ojedinelé prípady nedostatku procesnej empatie, ale o jej systémové opomínanie. Empatia je v podstate záujem o vec a ten ak bol naplnený, tak bude vždy viditeľný. Odkazy na procesnú empatiu nachádzame ale aj v textoch odborných právnych autorít, ktoré považujeme za potrebné si pripomenúť. Ide napríklad o inšpiratívne odlišné stanoviska emeritného sudcu ústavného súdu Juraja Babjaka a jeho neúnavný boj za materiálny prístup vo veci porušenia základného práva na konanie bez zbytočných prietáhov v kontexte právoplatne skončených vecí (*i. a.* III. ÚS 143/03, III. ÚS 150/03). Na odbornej prezentácii emeritného sudcu SD EÚ a ústavného súdu Daniela Švábyho realizovanej pod hlavičkou Justičnej akadémie Slovenskej republiky

tento poznamenal, že slovenské právne prostredie sa príliš zameralo na procesné právo.⁴¹⁹ Emeritný podpredseda ústavného súdu Milan Lalič taktiež vyslovil presvedčenie, že zo strany súdov je dôležitá preferencia viac prirodzeno-právneho prístupu a je potrebné nahliadať na veci menej pozitivisticky.⁴²⁰ Predseda občianskoprávneho kolégia Krajského súdu v Žiline Róbert Urban, ktorý sa dlhé roky venoval lektorstvu z procesného práva, v nemenej kritickom tóne uviedol, že „*Určujúcim z hľadiska naplnenia cieľov súdnej ochrany je jej poskytnutie v hmotnoprávnej rovine, čo síce v žiadnom prípade neznamena rezignáciu na procesné normy, ale neadekvátny spôsob ich aplikácie nemôže byť prekážkou vecného usporiadania pomerov strán/účastníkov konania. Pozorný/vnímavý/múdry sudca však zároveň musí dokázať balansovať na tenučkej čiare medzi rešpektovaním elementárnych procesných princípov a neprimeraným sudcovským aktivizmom. Spôsob aplikácie procesných noriem nemôže viesť v konečnom dôsledku k zabráneniu poskytnutia reálnej hmotnoprávnej ochrany. Procesné právo je len nástrojom na vysluhovanie spravodlivosti...“*. A napokon sa pokúsime parafrázovať vyjadrenie emeritného podpredsedu ústavného súdu, ktoré zaznelo na odbornej konferencii, z ktorej výstupom je práve predkladaný zborník. Eduard Bárany sa v jednej zo svojich reakcií kriticky vyjadril k dnešným súdnym rozhodnutiam, ktorých obsahu často nedokážu porozumieť dokonca ani vysokoškolsky vzdelaní ľudia, nieto bežný ľud.

Otázka nadmerného formalizmu slovenských súdov bola otvorená aj Európskym súdom pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) v Štrasburgu. **Podľa jedného z jeho judikatúrnych záverov sa prepätý formalizmus rovná sofistickovanému odňatiu spravodlivosti.**⁴²¹ **Opakujeme už uvedený paradox, že pre sudcu alebo sudkyňu nie je vôbec jednoduché pristupovať k výkonu súdnictva s empatiou k jednotlivým procesným mechanizmom.** Dôvodov je viacero, pričom jedným z nosných je potreba sa kriticky vyjadriť k nadmerne formalistickému opozitnému prístupu v porovnávacích prípadoch (s ktorými je potrebné sa aj náležite vysporiadať v rámci odôvodnenia rozhodnutia), čo logicky speje až k názorovej konkurencii. Takéto

⁴¹⁹ Prednáška predsedu SD EÚ a sudcu Daniela Švábyho s názvom Prejudiciálna otázka, Justičná akadémia, Omšenie, 22. júna 2018.

⁴²⁰ LALIČ, M.: *Menej pozitivistický viac prirodzenoprávne. Editoriál.* In *Zo súdnej praxe* 4/2006, s. 121.

⁴²¹ Rozsudky ESLP zo 7. januára 2014 vo veci Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. (č. 2), proti Slovenskej republike, sťažnosť č. 21666/09, Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. (č. 3), proti Slovenskej republike, sťažnosť č. 37986/09: „*Súd poukázal na formalistický prístup ústavného súdu, ktorý ústavné sťažnosti odmietol ako zjavne neopodstatnené, pričom poukázal na svoj ustálený právny názor, že všeobecný súd zásadne nemôže byť sekundárnym porušovateľom základných práv hmotného charakteru, ak súčasne neporuší aj procesno-právne princípy. Tento prístup však bráni tomu, aby došlo k meritórnemu preskúmaniu sťažností na porušenie hmotných práv, ktoré by malo za následok zrušenie rozhodnutí všeobecných súdov, ktoré nie sú v súlade so zárukami článku 10 Dohovoru, a vyriešenie veci na vnútroštátnej úrovni bez toho, aby štátu vznikli nežiaduce finančné záväzky z rozhodnutí Súdu.*“

vyhradenie a jasne pro-empatický prístup môžu byť dokonca označované ako aktivistické. Kladíme si teda otázku, kde je hranica medzi náležitou procesnou empatiou a neprípustným aktivizmom?

Ako už bolo spomenuté, nadmerný formalizmus je prakticky sofistickou nespravodlivosťou. Trik spočíva v tom, že navonok prísne formalistické riešenie sa môže apriórne javiť ako spravodlivé, no častokrát pôjde len tzv. o uľahčenie si práce. Ako Róbert Urban hovorí, *„Vedecky štruktúrované odôvodnenie a sofisticky zvolené odborné formulácie nesmú zatieniť podstatu sporu a navodiť zdanie spravodlivosti (vecnej správnosti) tam, kde chýba sudcovská odvaha pomenovať veci pravým menom, alebo tam, kde chýba „len“ ochota venovať viac úsilia prejednávaniu a rozhodnutiu prípadu“*. Už len voľba výkladovej metódy (máme na mysli voľbu gramatického výkladu namiesto výkladu teleologického) šetrí čas, keďže môže ísť o voľbu medzi „hrubou silou“ a prácou na úrovni klenotníka so všetkými do úvahy prichádzajúcimi interpretáciami.

Častokrát je možné vnímať externé hodnotenie niektorého zo sudcov ako „náročného procesualistu“. Prísny či dokonca tvrdý procesualista ale automaticky neznamená aj spravodlivý, keďže striktné napĺňanie procesných noriem je len domnelým napĺňaním poslania. Mätúco v tomto kontexte môže pôsobiť aj rozhodovacia prax ústavného súdu, podľa ktorej súd v zásade nemôže porušiť základné právo na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, ak koná vo veci v súlade s procesnoprávnymi predpismi upravujúcimi jeho postup v civilnom sporovom konaní. Prísnejší prístup zvädza k ľahšiemu ukončeniu prípadu, ktoré je motivované nezriedka práve pragmatizmom z dôvodu neúmernej kvantity spisov. Netreba však zabúdať, že každý jeden prípad je obrovskou príležitosťou prispieť nielen k individuálnej ochrane konkrétnej osoby, ale aj k znásobeniu kvality života pre všetkých. Akokoľvek je tým najželanejším spisom spis ukončený a uložený v archíve, len po jeho detailnom vybavení, hoci aj na úkor času, je tým spisom najlepšie vybaveným.

V závere uvádzame, že nie vždy si súdy vystačia s už opakovane akcentovanou empatiou, keďže text zákona je niekedy taký striktný, že jeho empatická interpretácia možná nie je. No na druhej strane sú situácie, keď je nadmerný formalizmus maskovaný za formulku „taký

je zákon“. Tu by sme chceli dať do pozornosti rozhodnutie Spolkového ústavného súdu Nemecka, ktorý sa zaoberá aj drobnou pohľadávkou⁴²² a je nadovšetko zrejmé, že takéto rozhodnutie v drobnej záležitosti sa dotýka miliónov občanov Nemeckej spolkovej republiky.

Keby sme mali nájsť nadmernému formalizmu pri výklade a používaní procesných noriem knižné prirovnanie napadá nám Javert z Bedárov Victora Huga, ktorý roky posadnuto prenasledoval Jeana Valjeana, pričom hľadel striktné a zúžene, neberúc do úvahy okolnosti prípadu. Paralela však ešte nekončí, keďže keď si Javert po dlhom čase sledenia situáciu vyhodnotil, už sa nedokázal s vlastným ďalším účinkovaním vyrovnáť. Obdobne je to aj s nadmerným formalizmom pri výkone súdnictva. Najbolestnejšie je to, že kým nastúpi náprava v podobe osudu Javerta (eliminácia formalizmu), prejde veľa času alebo v tom horšom prípade už náprava možná nie je. Dôležité je preto procesný formalizmus vytesniť na perifériu, pričom by mal získať status prekonaného, neakceptovateľného, resp. obsolentného postupu.

Mnohokrát prejde nie málo času, kým sa procesné postupy aplikátorov procesných noriem zosúladiť s ich ústavne akceptovateľným *ratio legis*. Najhoršie sú na tom priekopnícke strany sporu, na ktoré dopadla nesprávna prax. Prihovárame sa v takýchto prípadoch o extenzívnejší prístup k právomoci ústavného súdu, ktorý môže v rámci dôvodov hodných osobitného zreteľa z pilotných dôvodov netrvať na nevyužití účinného prostriedku nápravy podľa § 132 ods. 3 ZUS. Kým nie je dotknuté pravidlo odskúšané nielen v teórii, ale aj v praxi, nie je úplne neproblematické vyčítať účastníkovi konania nesprávny postup. Hovorí sa, že ľudstvo nič lepšie ako demokraciu nateraz nevymyslelo. No aj tá môže mať rôznu kvalitu. Kvalitná demokracia je nevyhnutná, aby bola založená na procesne empatickej justícii.

⁴²² Spolkový súdny dvor (BGH) rozhodol, že na základe revízie zmenil rozhodnutie odvolacieho súdu, a rozhodol, že zmluvné podmienky vo všeobecných obchodných podmienkach banky, ktoré požadujú od spotrebiteľa úhradu poplatku za vedenie úverového účtu, podliehajú súdnej kontrole a sú podmienkami neprijateľnými. Poplatok za vedenie účtu nemá povahu odplaty za konkrétnu zmluvnú službu poskytovanú bankou, a preto nepredstavuje dojednanie týkajúce sa ceny. Vedenie úverového účtu nepredstavuje samostatnú odplatnú službu banky klientovi, práve naopak, slúži výhradne záujmom banky. Pokiaľ ide o splácanie úveru banke, slúži úverový účet v prvom rade účtovným, resp. zúčtovacím účelom banky, ktorá prostredníctvom svojho vnútorného vedenia účtov vo vlastnom záujme sleduje stav plnenia úverového vzťahu dlžníkom. Naproti tomu spotrebiteľ, ktorý si pravidelne plní svoju povinnosť splácať úver (dlh), nie je na vedenie osobitného účtu bankou s cieľom mať o splácaní úveru prehľad odkázaný. Banka má zákaz v úverových zmluvách a všeobecných obchodných podmienkach uzavieraných so spotrebiteľmi používať alebo sa dovoliavať zmluvnej podmienky, ktorá bola vyhlásená za neprijateľnú a zmluvnej podmienky s rovnakým významom, a to pod hrozbou uloženia poriadkovej pokuty v sume 250 000 eur alebo poriadkovej väzby členov predstavenstva banky v trvaní až 6 mesiacov (rozhodnutie Bundesgerichtshof zo 7. 6. 2011, č. AZ XI ZR 388/10).

Kontakt:

JUDr. Peter Straka

peter.straka@ustavnysud.sk

Ústavný súd Slovenskej republiky

Hlavná 110, 042 65 Košice

JUDr. Vladimír Volčko, PhD.

vladimir.volcko@ustavnysud.sk

Ústavný súd Slovenskej republiky

Hlavná 110, 042 65 Košice

Zamyslenie sa nad finančnými a daňovými aspektmi vybraných článkov

Ústavy Slovenskej republiky⁴²³

Reflection on financial and tax aspects of the selected articles of the Constitution of the Slovak Republic

prof. JUDr. Vladimír Babčák, CSc.

Abstrakt:

Potreba novelizovať niektoré články Ústavy Slovenskej republiky (v ďalšom aj „Ústava SR“, príp. „Ústava“) je veľmi aktuálna aj po 30 rokoch od jej prijatia. Určite sa týka i pohľadu vied o finančnom, resp. daňovom práve na úpravu niektorých finančných a daňových inštitútov. Prečo tomu tak je? Na to by mal nájsť odpoveď ďalší text tejto štúdie.

Ukazuje sa, že Ústava SR obsahuje viaceré ústavnoprávne riešenia v spomínanej oblasti, ktoré nie celkom konvenujú súčasným spoločensko-ekonomickým podmienkam a potrebám, čo v niektorých smeroch pripomína akési zotrúvanie pri dnes už prežitých inštitútoch (minimálne jednom) týchto právnych odvetví. Ako ináč vyriešiť / odstrániť problém, keď Ústava už v čase svojho zrodu prevzala z predchádzajúceho spoločensko-politického a právneho poriadku niektoré nástroje finančnej povahy, o ktorých sa ešte pred jej samotným prijatím vedelo, že v tom čase sa rodiačim spoločensko-politickým podmienkam nemôžu v žiadnom prípade vyhovovať a preto sa s nimi pri utváraní nového finančného a daňového systému ani nepočítalo. Navyše, aktuálny právny stav spôsobuje, že v oblasti niektorých príjmov verejných rozpočtov, napríklad poplatkov, môžeme zaznamenať rozpor medzi znením Ústavy SR a aktuálnym právnym prostredím. Aj k tomu by minimálne daňovo-právna veda mala zaujať svoje stanovisko. Prirodzene, že Ústava má v porovnaní so zákonnými úpravami spoločenských vzťahov, bez ohľadu na ich druh a povahu, prednosť. Zosúladenie ústavného článku, ktorý hovorí o rozlišovaní poplatkov na štátne a miestne a aktuálneho právneho stavu v tejto oblasti, ktorý by sa zhodoval s textom Ústavy, je však potrebné a aj v súčasnosti ostáva ťažko riešiteľnou hádankou. Autor sa v článku zaoberá práve otázkami týkajúcimi sa naznačených

⁴²³ Tento článok reprezentuje čiastkový výstup z projektu APVV-19-0124 „Daňové právo a nové javy v ekonomike (digitálne služby, zdieľaná ekonomika, virtuálne meny)“.

problémových okruhov. V tomto smere venuje pozornosť predovšetkým tým článkom Ústavy SR, ktoré tvoria ústavné pramene finančného, resp. daňového práva, ako sú čl.58, 59 a čl.93 Ústavy SR.

Abstract:

Even 30 years after the adoption of the Constitution, there is the need to amend certain articles of the Constitution of the Slovak republic (hereinafter “the Constitution of SR” or “the Constitution”). From the point of view of science of financial and tax law, this is also true with regards to the tax and financial provisions of the Constitution. The constitutional framework of the tax and financial relations are not in all aspects compatible with present social-economic reality. We could point out that certain financial and tax provisions of the Constitution of SR are outdated. The source of these problems can be tracked to the origin of the Constitution – which had adopted into itself financial tools that were rooted in previous socio-political system. From this time on, these financial tools have been mainly disregarded as effective building blocks of new social-economic system in Slovakia. The question stands now: how to overcome this unwelcome situation? We can identify certain disparities between current legal framework regulating imposition of fees and the Constitution. This is the opportunity for legal science concerning tax law to provide the clear view into this situation. The Constitution has legal priority over other legal regulations. Therefore, it is hard to reconcile these conflicts between rules governing system of different fees and constitutional requirements stating that fees can be only collected as state fees or local fees. This could be hard-to solve question. In the article, the author addresses stated problems. In that regard, the article mainly deals with the constitutional sources of financial law and tax law - specifically with the art. 58, art. 59 and art 93 of the Constitution of SR.

Kľúčové slová:

Ústava SR, finančné a daňové aspekty Ústavy SR

Keywords:

The Constitution of SR, financial and legal provisions of the Constitution of SR.

I. Úvodné poznámky

V roku 1992 vtedajšia Slovenská národná rada prijala Ústavu SR⁴²⁴. Týmto kľúčovým ústavodarným aktom najvyššieho orgánu štátnej moci sa začali formovať ústavné východiská aj pre právnu úpravu ťažiskových oblasti finančných a daňových vzťahov regulovaných právom.

Svojho času som sa na stránkach slovenského odborného právnického časopisu⁴²⁵ zaoberal otázkami (ne)súladu Ústavy Slovenskej republiky a finančno-právnych predpisov. Vyjadril som v ňom isté pochybnosti nad zmyslom, resp. už v tom čase neaktuálnosťou niektorých ustanovení Ústavy. Aj po vyše dvadsiatich rokoch, ktoré od toho času uplynuli, som nezmenil svoj postoj k vtedy prezentovaným záverom.

Nechcem spochybňovať kvalitu a úroveň autorského kolektívu, ktorý sa podieľal na príprave Ústavy SR. Toto by som si nedovolil ani v pokojnejších časoch, než bol rok 1992. Svojimi poznámkami som mal (a aj mám) snahu vyvolať aspoň akú takú diskusiu k nastoleným otázkam obsiahnutými v tejto štúdiu. Žiaľ, nie je mi známe, žeby to v minulosti našlo odozvu nielen vo vtedajšej finančno-právnej komunite, ale vôbec v právnej vede ako takej. Preto mi to pripadalo ako niečo, čo je raz a priori dané a nemenné a teda by som sa ani nemal prípadným nesúhlasom s mojimi závermi prezentovanými inými odborníkmi veľmi trápiť, skôr sa zamyslieť nad argumentami typu „pre a proti“. Som však presvedčený, že pokiaľ je Ústava SR schválená (vrátane novelizácií), musí sa jej zneniu prispôbiť celá nasledujúca právna normotvorba a v prípade, že už skôr prijaté právne predpisy sa dostali s jej znením do rozporu, tak je doslova posvätným poslaním parlamentu, zabezpečiť aj cestou výkonnej verejnej moci potrebnú nápravu.

Nedá mi preto, aby som sa na sklonku profesionálnej kariéry znovu nevrátil k niektorým otázkam, ktoré „pootvoril“ už pôvodný text Ústavy SR v roku 1992. Myslím si, že môžu minimálne zaujať odbornú akademickú komunitu, najmä tú, ktorá sa zaoberá finančnými a daňovými aspektmi Ústavou ustanovených spoločenských vzťahov. Ústava SR „zažíva“ síce už tretie decénium svojej existencie, avšak doteraz väčšina odborníkov z praxe, vrátane akademického prostredia, akoby nemala s touto problematikou nijaký problém. Žiaľ, ani žiadna politická strana zastúpená v parlamente doteraz neposkytla potrebné vysvetlenie k otvoreným otázkam, o ktorých pojednáva ďalší text.

⁴²⁴ Stalo sa tak ústavným zákonom č. 460/1992 Zb.

⁴²⁵ Právny obzor č. 2/2000.

K tomu treba prirátat' aj presadzovanie ekonomických a sociálnych zásahov do spoločenského organizmu, ktoré sa neskôr ukázali ako absurdné a brzdiace samotný sociálno-ekonomický rozvoj. Do toho zasahovali i časté zmeny Ústavy, niekedy síce potrebné, v niektorých prípadoch však skôr populistického či alibistického charakteru, než skutočne ústavného významu. Veľká časť verejnosti sa postupne stala ľahostajnou k politickému daniu v našom štáte, na čom majú svoju „zásluhu“ okrem samotných politikov aj všetky druhy médií; verejnosť sa preto bola nútená postupne konfrontovať predovšetkým s množstvom sociálnych dopadov, ktoré sa „vinou“ politických šarvátok odsúvali „na druhú koľaj“ záujmu⁴²⁶.

Toto pojednanie má snahu prispieť ku skvalitneniu a najmä zreálneniu textu Ústavy SR a aktuálneho právneho prostredia na Slovensku. Svojim záberom sa dotýka tých otázok, ktoré patria pod ťažiskový záujem finančného a/alebo daňového práva. Samozrejme, že z toho nemožno vyvodit' záver, že slovenská Ústava ako základný akt štátnej moci sa má dať do súladu s ostatným zákonnými predpismi. To by bola absurdná predstava a požiadavka. Práve naopak platí, že „bežná“ finančná a daňová normotvorba, ako aj súvisiace predpisy majú byť v súlade s Ústavou SR a nemajú protirečiť žiadnemu ústavnému článku, ani princípom, na ktorých je založená. Tieto články ovplyvňujú každodenný ekonomický a sociálny život na Slovensku a mali byť do textu Ústavy z časového hľadiska koncipované ako dlhodobé dané a nemenné. Takáto predstava tvorcov Ústavy SR však mala byť založená aj na tom, že rodiaca sa Ústava nemá zohľadňovať v tom čase platný právny stav; v opačnom prípade by len potvrdzovala dovtedajší vývoj v určitej oblasti spoločenských vzťahov. Inými slovami, pri tvorbe Ústavy nemali byť brané do úvahy právne predpisy, ktoré svojim charakterom a princípmi vyhovovali predchádzajúcemu spoločensko-politickému systému, platnému pred rokom 1989 a čiastočne aj do roku 1993.

II. Zamyslenie prvé : K čl.58 ods.2 Ústavy SR

Čl.58 ods.2 Ústavy SR vymedzuje otázky rozpočtovej povahy, ktoré má ustanoviť zákon. Ide o príjmy štátneho rozpočtu, pravidlá rozpočtového hospodárenia a vzťahy medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami územných celkov⁴²⁷. Formulácia tohto odseku na jednej

⁴²⁶ V tom sa vývoj v danej oblasti dostával do rozporu s tým, čo by mala Ústava SR zaručovať, a to okrem iného aj „princípy sociálnej solidarity, spravodlivosti...“. Pozri: ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : EUROKÓDEX, 2012. s.12.

⁴²⁷ Odsekmi 1 a 3 čl.58 Ústavy SR sa nezaobrám, pretože sú - až na jednu výnimku - podľa môjho názoru jasné, jednoznačné a zrozumiteľné; výnimku predstavuje formulácia odseku 3, v ktorom sa hovorí, že štátne účelové fondy sú zapojené na „štátny rozpočet Slovenskej republiky“. Až do prijatia zákona o štátnom rozpočte na rok 1996 (zákon č.304/1995 Z. z.) sa takáto formulácia objavovala aj v samotných názvoch príslušného rozpočtového zákona. Po roku 1995 už jednotlivé rozpočtové zákony upustili od zdôrazňovania, že sa jedná o slovenský štátny

strane determinuje základné zameranie rozpočtového práva v podmienkach SR, avšak súčasne potvrdzuje slová J. Drgonca o tom, že pokiaľ ide o hľadanie akéhosi „tradičného prvku“ prelínajúceho sa doterajšími ústavami prijatými v bývalom Česko-Slovensku a neskôr na slovenskom území, „mal by sa zaň označiť nezaujem ústavodarcu o ustanovenie základných podmienok rozpočtového práva, ktoré sa ústavami zakladalo iba heslovite“⁴²⁸.

Pri bližšom pohľade a zamyslení sa nad formuláciou tohto odseku udrie do očí aj nerovnováha / nepomer medzi požiadavkou na zákonné ustanovenie príjmov štátneho rozpočtu a absenciou takej alebo obdobnej požiadavky vo vzťahu k výdavkom štátneho rozpočtu.

Jedným zo základných atribútov čl.58 ods.2 Ústavy SR je **ustanovenie príjmov štátneho rozpočtu vo forme zákona**. Takáto formulácia blanketovej právnej normy je síce úplne postačujúca, aj napriek tomu si zaslúži bližšiu pozornosť.

Odhladnuc od toho, že z Ústavy SR jednoznačne nevyplýva, čo z oblasti príjmov má byť predmetom úpravy príslušného zákona, pretože to ani nie je poslaním Ústavy a bolo by to vlastne nad rámec ústavných východísk, som toho názoru, že predmetný ústavný článok treba vykladať či chápať ako zaväzujúci či limitujúci faktor pre zabezpečenie potrebných príjmových zdrojov pre štátny rozpočet.

Príjmy štátneho rozpočtu vo všeobecnosti ustanovujú ťažiskové zákony z oblasti rozpočtového práva (ako súčasť finančného práva), pričom podrobná úprava rozhodujúcich príjmov štátneho rozpočtu, ktorými sú dane a poplatky, je zverená zákonom z oblasti daňového práva.

V tom prvom prípade, medzi rozhodujúce zákony rozpočtového práva týkajúce sa príjmovej časti štátneho rozpočtu možno bez akýchkoľvek pochybností zaradiť **(1)** zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy⁴²⁹ (v ďalšom aj „zákon o RP VS“) a **(2)** zákon o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok (v ďalšom aj „rozpočtový zákon“), ktorý sa všeobecne považuje za „zákon roka“.

rozpočet. Formulácia ods.3 sa navyše dostáva do istého rozporu s odsekom 1, v ktorom sa hovorí iba o „štátnom rozpočte“. Podľa môjho názoru by bolo „najelegantnejším“ riešením pre budúcnosť, keby sa odsek 3 upravil v tom zmysle, aby **sa upustilo od označovania, že ide o zapojenie na štátny rozpočet Slovenskej republiky**, pretože je všeobecne známe, že na Slovensku sa zostavuje iba jeden štátny rozpočet (iná situácia však bola do roku 1993, kedy Slovensko bolo súčasťou federálneho štátu, ktorému zodpovedala existencia troch štátnych rozpočtov).

⁴²⁸ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky*. 2.vydanie. Bratislava : Nakladateľstvo C.H.Beck, 2019. s.1062.

⁴²⁹ Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy (v skrátenom názve). **Aj všetky ďalšie zákonné predpisy .budeme uvádzať v skrátenom názve.**

Zákon o RP VS vymenúva, aké druhy príjmov plynú do štátneho rozpočtu. V prípade daní ako najvýznamnejšieho príjmového zdroja štátneho rozpočtu a súvisiacich platieb sa pritom obmedzuje na ich diferenciaciu podľa toho, či ide o fyzické osoby alebo právnické osoby vo väzbe na ich domicil; neuvádza však, o aké konkrétne druhy daní sa jedná, nehovoriac už o ich podrobnejšej právnej úprave. Detailná právna regulácia týchto príjmov je zverená zákonom z oblasti daňového práva. Takto by sme mohli postupovať aj vo vzťahu k iným príjmovým zdrojom. Čo je však podstatné, vo všeobecnosti možno konštatovať, že zákonná požiadavka na ustanovenie príjmov štátneho rozpočtu je v zásade dodržaná; určite je tomu tak pri právnej regulácii daní a súvisiacich platieb a ďalej pri poplatkoch a rôznych s nimi spojených sankciách. Navyše zákon o RP VS počíta aj s možnosťou ďalších príjmov, ktoré priamo alebo nepriamo nešpecifikuje, musia však byť ustanovené osobitným zákonom⁴³⁰.

Pre každý rozpočtový rok sú príjmové zdroje štátneho rozpočtu kvantifikované v zákone o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok. Zákon o RP VS je významný okrem iného tým, že vychádza z toho, že obsahom štátneho rozpočtu sú „rozpočtované príjmy“⁴³¹, a takúto formuláciu obsahujú aj rozpočtové zákony.

Prirodzene, že zákon o RP VS či príslušné rozpočtové zákony nie sú jedinými zákonnými predpismi odvetvia finančného práva, ktoré riešia otázku príjmov štátneho rozpočtu. K nim treba zaradiť aj niektoré ďalšie právne úpravy, predovšetkým ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti⁴³², ktorý má však určite zásadnejší význam vo vzťahu k výdavkovej časti štátneho rozpočtu než k jeho príjmovej zložke, a to aj vo väzbe na tvorbu štátneho / verejného dlhu.

K zákonom daňovej povahy, ktoré zakotvujú a podrobne upravujú základné druhy daní a ich osobné a vecné aspekty (ako sú subjekt, predmet, základ a sadzba dane, ktoré sú všeobecne posudzované ako základné daňové prvky a ďalšie – podľa teoretikov daňového práva ostatné, nepodstatné prvky daní⁴³³) patria daňové zákony. Tieto zákony sa bez

⁴³⁰ § 7ods. 1 písm. n) zákona č. 523/2004 Z. z.

⁴³¹ § 6ods.1 zákona č. 523/2004 Z. z.

⁴³² Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.

⁴³³ Pozri napríklad: BABČÁK, V.: *Dane a daňové právo na Slovensku (teória a legislatíva)*. Ružomberok : EPOS, 2022. s. 454. V staršej odbornej spisbe napríklad SLOVINSKÝ, A. a kol.: *Československé finančné právo*. Bratislava : Obzor, 1985. s. 135 a n.; NYKIEL, W.: Norma prawa podatkowego a elementy konstrukcji podatku (wybrane zagadnienia). In *Ex iniuria non oritur ius*. Poznań, 2003, s. 232; KRÁLIK, J. - JAKUBOVIČ, D.: *Finančné právo*. Bratislava : Veda, 2004. s. 434; KOSIKOWSKI, C.: *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*. LexisNexis. Warszawa, 2005, s. 135; KARFÍKOVÁ, M.: In BAKEŠ, M. a kol.: *Finanční parvo*. 4. aktualizované vydání. Praha : C.H.Beck, 2006. s. 193 atď.

akýchkoľvek pochybnosti považujú v prvom rade za hmotno-právne predpisy, niektoré z nich však obsahujú aj celý rad ustanovení procesnej povahy. Táto skutočnosť vedie k tomu, že sa v teórii daňového práva zvyknú považovať aj za komplexné daňové predpisy. V prípade zákona o dani z príjmov by bolo možné dokonca konštatovať, že ide o akýsi daňový kódex obsahujúci hmotno-právne i procesno-právne normy týkajúce sa zdaňovania príjmov⁴³⁴.

Daňové zákony neriešia otázku, na aké účely, resp. druhy výdavkov budú použité finančné prostriedky z titulu daní a poplatkov akumulovaných v štátnom rozpočte. Čo je však podstatné pre celú ekonomickú a sociálnu sféru je to, že až tieto zákony *materializujú* príjmovú stránku štátneho rozpočtu. Práve od ich právnej konštrukcie (určenie predmetu dane, základu dane a najmä výšky a druhu daňovej sadzby) závisí celková výška príjmov štátneho rozpočtu na konkrétny rozpočtový rok a teda aj suma výdavkov, ktoré bude možné s najväčšou pravdepodobnosťou vynaložiť v priebehu nasledujúceho rozpočtového roka.

Odpoveď na otázku týkajúcu sa výšky výdavkových potrieb štátneho rozpočtu neposkytuje ani Ústava. Vo vzťahu k týmto výdavkovým potrebám daňové zákony z pohľadu ich pôsobenia v daňovej praxi v konkrétnom rozpočtovom roku môžu iba **nepriamo** ovplyvňovať výšku schválených výdavkov štátneho rozpočtu. Dokonca je nepodstatné aj to, či bude alebo nebude ešte pred začiatkom nového rozpočtového roka schválený zákon o štátnom rozpočte. Daňové zákony sú totiž prijímané na podstatne dlhšie časové obdobie než samotný zákon o štátnom rozpočte (to isté platí aj pre zákon o RP VS) a aj po skončení jeho platnosti a účinnosti ostávajú ďalej pôsobiť, avšak už voči novému, pripravovanému rozpočtovému zákonu. Pôsobia teda nezávislé na finančných zákonoch, akými sú zákon o RP VS či príslušný zákon o štátnom rozpočte.

Vo vzťahu ku zákonu o RP VS možno konštatovať, že ustanovenia jednotlivých daňových zákonov vytvárajú v konečnom dôsledku predpoklad naplnenia očakávaných a teda rozpočtovaných príjmov štátneho rozpočtu v konkrétnom rozpočtovom roku. Či sa tak stane alebo nie, to závisí od celého radu okolností a činiteľov objektívnej i subjektívnej povahy, ku ktorým dochádza / môže dôjsť v priebehu rozpočtového roka.

Vzhľadom na dôležitosť, zložitosť a komplexnosť problematiky, ktorú predstavuje ustanovenie príjmovej stránky štátneho rozpočtu zákonom vzniká otázka, ako si tvorcovia

⁴³⁴ Pozri: BABČÁK, V.: *Dane a daňové právo na Slovensku (teória a legislatíva)*. Ružomberok : EPOS, 2022. s. 454.

Ústavy SR mohli predstavovať realizáciu tejto právnej vety v praxi. Z teoretického hľadiska môže zákon ustanoviť príjmy štátneho rozpočtu minimálne trojakým spôsobom:

1. zákon **ustanoví jednotlivé druhy príjmov** štátneho rozpočtu. Z aspektu platného právneho stavu toto poslanie vo všeobecnom význame splnil a plní zákon o RP VS (resp. predchádzajúce zákony o rozpočtových pravidlách);
2. zákon **ustanoví výšku príjmov** štátneho rozpočtu, ktorá môže byť vyjadrená jednak ako
 - *celková výška* príjmov štátneho rozpočtu (teda rozpočtovaná výška) alebo
 - *výška jednotlivých druhov* príjmov štátneho rozpočtu.

V tomto prípade tak robí na každý rozpočtový rok zákon o štátnom rozpočte;

3. osobitné zákony **podrobne upravia** príjmy štátneho rozpočtu, predovšetkým z hľadiska ich **právnej konštrukcie**. Tento spôsob však príslušnou formuláciou Ústava SR podľa môjho názoru nesledovala. Vychádzam z toho, že nie všetky príjmy štátneho rozpočtu sú upravené zákonom. Okrem toho iba najdôležitejšie druhy príjmov štátu Ústava *expressis verbis* v čl.59 ods.1 aj bližšie diferencuje a čo je rovnako dôležité, vo vzťahu k nim ustanovuje zákonný podklad pre ich ukládanie (zákonom alebo na základe zákona). Ide o dane a poplatky. K tomu sa žiada dodať, že z tohto okruhu je vhodné vyčleniť miestne dane a miestne poplatky, vzhľadom na to, že nie sú príjmovým zdrojom štátneho rozpočtu.

Z toho, čo bolo uvedené vyplýva jeden záver: Pokiaľ Ústava SR hovorí o tom, že zákon ustanoví príjmy štátneho rozpočtu, potom má podľa môjho názoru na mysli úpravu jednotlivých druhov príjmov štátneho rozpočtu, tzn. **zakotviť ich právnu existenciu**; v nadväznosti na predchádzajúce zákony o rozpočtových pravidlách⁴³⁵ toto deklaroval aj platný zákon o RP VS. Skutočnosť, že na každý rozpočtový rok je schvaľovaný štátny rozpočet vo forme zákona, v ktorom je špecifikovaná i výška rozpočtovaných príjmov štátneho rozpočtu, je vo vzťahu k čl. 58 ods. 2 Ústavy SR významná až v druhom slede a nemá priamy súvis s uvedeným článkom. Napríklad nie na každý rozpočtový rok musí rozpočtový zákon uvažovať o všetkých príjmových zdrojoch, na ktorých existenciu poukazuje zákon o RP VS. Z teoretického hľadiska by však istý problém mohol vzniknúť vtedy, keby v priebehu rozpočtového roka získal štát príjem, s ktorého existenciou by zákon o RP VS nepočítal; v zmysle zákona o RP VS by takýto

⁴³⁵ Z roku 1992 i 1995.

príjem mal byť ustanovený osobitným zákonom⁴³⁶. Toľko snád' k ustanoveniu čl.58 ods.2 Ústavy vo vzťahu k príjmom štátneho rozpočtu.

V prípade právnej regulácie výdavkov, o ktorých zákon o RP VS, aj vo vzťahu k príslušnému rozpočtovému zákonu, hovorí ako o „rozpočtovaných výdavkoch“ nastáva z ústavného hľadiska iná, zložitejšia právna situácia: Ústava SR akoby opomenula, že aj **výdavky štátneho rozpočtu** (teda nielen príjmy) by mali byť ustanovené zákonom. Toto však v znení článku 58 ods.2 absentuje. Natískajú sa minimálne tri otázky: **(1)** išlo o opomenutie zo strany tvorcov Ústavy?; **(2)** bol to zámer tvorcov Ústavy vzhľadom na problémy, ktoré mala slovenská ekonomika v začiatkoch samostatnosti nášho štátu?; **(3)** iný faktor (politický, ekonomický a pod.) rozhodol o tom, že výdavky štátneho rozpočtu v (pomyselnom) znení Ústavy neustanoví zákon najmä z pohľadu toho, že výdavková časť štátneho rozpočtu je na rozdiel od jeho príjmovej zložky komplikovanejšia a jej výšku ovplyvňuje celý rad faktorov? Toto vyviera aj z bodu 2).

Aby som zachoval objektívny pohľad na danú problematiku, aj v prípade výdavkov štátneho rozpočtu ich všeobecný výpočet obsahuje zákon o RP VS⁴³⁷. K tomu sa však žiada dodať, že výpočet jednotlivých druhov výdavkov štátneho rozpočtu obsiahnutý v tomto zákone nie je taxatívny: na záver § 8 ods.1 v ustanovení písm. i) zákon uvádza aj „ďalšie výdavky ustanovené zákonom o štátnom rozpočte alebo osobitným zákonom“. V tomto prípade zákon o RP VS – na rozdiel od príjmov – rozšíril okruh ďalších výdavkov nielen o tie, ktoré ustanoví osobitný zákon, ale aj tie, ktoré priamo ustanoví rozpočtový zákon.

Som toho názoru, že **Ústava SR by mala odkazovať na zákonné ustanovenie výdavkov** štátneho rozpočtu vo forme blanketovej právnej normy. Tento názor nestráca nič na svojej opodstatnenosti ani vtedy ak priznám, že právne regulovať príjmy štátneho rozpočtu je v porovnaní s výdavkovou časťou štátneho rozpočtu o niečo jednoduchšie. Vyplýva to minimálne z týchto dôvodov: **(1)** týka sa v zásade len vnútroštátnej regulácie príjmov; **(2)** Ústava diferencuje najvýznamnejšie rozpočtové príjmy (dane a poplatky) z hľadiska adresáta príjmu na štátne a miestne (v čl.59 ods.1); **(3)** zákon o RP VS detailne diferencuje príjmové zdroje s ohľadom na fyzické a právnické osoby a ich domicil; **(4)** príjmy štátneho rozpočtu, na

⁴³⁶ Pozri §7 ods.1 písm. n) zákona č. 523/2004 Z. z.

⁴³⁷ Pozri §8 ods.1 písm. i) zákona č. 523/2004 Z. z.

rozdiel od výdavkov, nemajú účelový charakter, resp. v súčasnosti nie sú v žiadnom prípade účelovo viazané na výdavkové potreby.

Vo vzťahu k výdavkovej časti štátneho rozpočtu ide teda o dosť zložitý problém, najmä vzhľadom na diverzifikáciu výdavkových potrieb. Jedná sa o to, že výdavky štátneho rozpočtu sa týkajú množstva účelov a úloh, ktoré treba zo štátneho rozpočtu financovať a teda aj ich diverzifikácia je zjednodušene vyjadrené, mnohostranná. Možno ich všeobecne členiť napríklad **(1)** na vnútroštátne a zahraničné výdavky, **(2)** výdavky pre jednotlivé kapitoly štátneho rozpočtu a pre územnú samosprávu, **(3)** výdavky v rámci verejnej správy a pre ostatné subjekty, **(4)** časť týchto výdavkov nie je priamo upravená zákonmi, ale vyplýva z účasti nášho štátu na medzinárodných zmluvách a dohodách a z nich vyplývajúcich povinnostiach a záväzkoch atď. Aj v tomto prípade však treba na výdavky štátneho rozpočtu a potrebu ich zákonného ustanovenia garantovaného Ústavou SR nahliadať nie z hľadiska toho, či všetky druhy výdavkov sú ustanovené zákonom, ale skôr vo vzťahu k rozpočtovému zákonu z pohľadu toho, aby nedochádzalo k prekročeniu sumy výdavkov, ktorá je schválená rozpočtovým zákonom.

Zákon o RP VS a v nadväznosti na tento zákon ani samotné rozpočtové zákony však neprispievajú k jednoznačnému pohľadu na problematiku výdavkov štátneho rozpočtu, čo sa prejavuje napríklad aj tým, že používajú v podstate tri terminologické výrazy, na označenie jedného a v zásade aj toho istého právneho fenoménu, ktorým sú výdavky štátneho rozpočtu: len na pripomenutie, zákon o RP VS ustanovuje, že obsah štátneho rozpočtu tvoria okrem iného aj „rozpočtované výdavky“ (§ 6 ods.1). Navyše však zákon o RP VS, pri použití extenzívneho výkladu, ktorý vyplýva z ďalšieho textu zákona a porovnania odseku 1 a 2 uvedeného ustanovenia – kladie na roveň termínu „rozpočtované výdavky“ termín „limit výdavkov štátneho rozpočtu“⁴³⁸, keď ustanovuje, že sa zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok „schvaľuje limit výdavkov štátneho rozpočtu ...“ Samotný rozpočtový zákon však ani jeden z týchto dvoch termínov nepreberá (i keď by tak malo byť) a v súvislosti so schválením výšky výdavkov štátneho rozpočtu hovorí o „určenej sume výdavkov“⁴³⁹.

Mohlo by sa zdať, že z mojej strany ide o akési „slovičkárerie“, ale takýto názor vo vzťahu k danej problematike by bol príliš zjednodušujúci a vlastne aj zavádzajúci. Skôr sa dostaneme k pravdivejšej výpovedi vtedy, ak povieme, že zákonodarca v spomínanom

⁴³⁸ Pozri § 6 ods. 2 zákona.

⁴³⁹ Na rozdiel od príjmov, ktoré sú v zmysle rozpočtového zákona „rozpočtovanými príjmami“. Pozri napríklad §1 ods.1 zákona č. 534/2021 Z.z. o štátnom rozpočte na rok 2022.

rozpočtovom zákone (týka sa to však všetkých zákonov o štátnom rozpočte od roku 2004) opomína formuláciu zákona o RP VS, ktorá hovorí o „rozpočtovaných výdavkoch“⁴⁴⁰; domnievam sa, že najskôr z pragmatických dôvodov⁴⁴¹.

Keby sa obdobná a vlastne nejednoznačná formulácia jednotlivých zákonných ustanovení týkala súkromnoprávnej sféry, tak by to vyvolávalo množstvo otázok, diskusií a aj negatívnych dopadov na finančno-právny status podnikateľských subjektov a s tým spojených právnych krokov z ich strany; vyvolávalo by to aj negatívne účinky pri aplikácii práva. Vzhľadom na to, že táto terminologická nejednoznačnosť sa vzťahuje na verejnú správu, to akoby bola z pohľadu ministerstva financií ako predkladateľa zákona záležitosť nepodstatného významu.

Výška potrebných výdavkov štátneho rozpočtu, ktorá by mala byť aj rozpočtovanou výškou určite mnohonásobne prevyšuje sumu, ktorú predstavujú rozpočtované príjmy štátneho rozpočtu. Súvisí to s tým, že ministerstvo financií disponuje štatistickými prehľadmi o plnení rozpočtovaných príjmov bežného rozpočtového roka, na ktorého základe môže pripravovať aj budúročný rozpočet príjmov i výdavkov⁴⁴². Okrem toho aj v zmysle ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti⁴⁴³ minister financií ako svoje poradné orgány môže využívať Výbor pre daňové prognózy a Výbor pre makroekonomické analýzy, ktoré sa zriaďujú na jeho základe za účelom zvýšenia rozpočtovej transparentnosti pri zostavovaní rozpočtu verejnej správy (jeho súčasťou je aj návrh štátneho rozpočtu).

⁴⁴⁰ Pre objektívnejší pohľad na danú formuláciu chcem dodať, že už zákon o rozpočtových pravidlách z roku 1992 (zákon č. 567/1992 Zb. o rozpočtových pravidlách Slovenskej republiky - prijatý teda už po schválení Ústavy - pokiaľ išlo o obsah štátneho rozpočtu hovoril síce o príjmoch a výdavkoch Slovenskej republiky a v nadväznosti na to vychádzal z termínu „rozpočtované príjmy“ teda v súlade s Ústavou. Pozri §3 vo väzbe na §13 ods.5 zákona.

⁴⁴¹ K tomu sa žiada dodať, že aj samotná dôvodová správa k uvedenému zákonu je veľmi všeobecná, opisuje to, čo je zakotvené v zákone bez toho, aby poskytla bližší komentár k termínom, ktoré zákon používa; takto vlastne neplní tie funkcie, ktoré majú dôvodové správy plniť. Pripomínam, že Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky (úplné znenie platné od 15.júla 2020) v čl.19 ods.4 doslova uvádzajú: „Osobitná časť dôvodovej správy obsahuje vecné odôvodnenie jednotlivých navrhovaných ustanovení zákona. Do odôvodnenia jednotlivých navrhovaných ustanovení sa nepreberá text týchto ustanovení“. K tomu už nemožno nič viac dodať a asi by neobstálo vysvetlenie, že návrh zákona o RP VS bol prerokovaný a schválený oveľa skôr než samotné legislatívne pravidlá.

⁴⁴² Využíva k tomu viaceré subjekty, najmä Inštitút finančnej politiky, ktorý spracúva ekonomické analýzy, napríklad zostavuje makroekonomické a daňové prognózy a pod. Finančná správa ako subjekt spadajúci pod kompetenciu ministerstva financií má k dispozícii celý rad štatistických ukazovateľov, ako je počet daňovníkov dane z príjmov a suma odvedených daní z predchádzajúceho obdobia, počet zaregistrovaných platiteľov DPH a platiteľov spotrebných daní (a výška odvedených daní za predchádzajúce obdobie), rôzne zoznamy daňových subjektov, ktoré sa povinne zverejňujú a celý rad iných podkladov. Kapitoly štátneho rozpočtu povinne predkladajú ministerstvu financií správy o vývoji rozpočtového hospodárenia kapitoly, súhrnné výkazy a prehľad o rozpočtových opatreniach za kapitolu atď.

⁴⁴³ Pozri čl. 8 ods. 2 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z.

Potrebu výdavkov štátneho rozpočtu nemožno prognózovať / programovať s takou relatívnou presnosťou, ako je tomu v prípade príjmov. Táto potreba sa v priebehu roka mení / môže meniť, jednotlivé rezorty majú svoje očakávania a záujmy, ktoré sa cestou príslušných politických strán a hnutí zastúpených v parlamente snažia presadiť do návrhu výdavkovej časti štátneho rozpočtu. Navyše, zatiaľ čo v prípade príjmov návrh zákona o štátnom rozpočte, ktorý do parlamentu predkladá vláda SR do 15. októbra bežného rozpočtového roka (ako súčasť návrhu rozpočtu verejnej správy) obsahuje sumu, ktorú možno považovať za relatívne reálnu a v zásade aj dosiahnuteľnú, v prípade výdavkov to tak nie je; parlamentu pritom ostáva do konca decembra bežného rozpočtového roka ani nie dva mesiace na vysporiadanie sa so všetkými snahami rezortov (a rôznych záujmových a lobistických skupín) o zmenu výšky rozpočtových výdavkov príslušnej kapitoly štátneho rozpočtu. Toto samozrejme ovplyvňuje aj celkovú výšku schodku štátneho rozpočtu⁴⁴⁴. Napríklad v ostatných rokoch sa menila i „určená suma výdavkov štátneho rozpočtu“ na príslušný rozpočtový rok⁴⁴⁵. V tomto smere nutne dochádza k novelizáciám rozpočtových zákonov v priebehu roka⁴⁴⁶.

K tomu treba dodať to, že pokiaľ dosiahnuté príjmy štátneho rozpočtu sú vyššie, než je ich rozpočtovaná suma, nevyvoláva to nevyhnutne potrebu novelizovať zákon o štátnom rozpočte (ak by však malo ísť o nižšiu než rozpočtovanú sumu, takáto nevyhnutnosť by bola na mieste), v opačnom prípade suma výdavkov, ktorá prevyšuje určenú sumu výdavkov takúto nutnosť vyvoláva.

Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti z roku 2011 okrem iného sledoval aj zakotvenie maximálneho limitu pre výšku dlhu verejnej správy vrátane opatrení, ktoré je nutné realizovať v prípade, že vykazovaná úroveň dlhu verejnej správy dosiahne určitú / určenú hranicu. Asi len ťažko môže niekto namietat', že výška verejného dlhu nesúvisí s každoročnou výškou výdavkov zo štátneho rozpočtu. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti mal predstavovať akúsi dlhovú / rozpočtovú brzdu pre nehospodárne a netransparentné vynakladanie finančných prostriedkov. Od toho času sa verejnosť mohla stretnúť s viacerými pokusmi o zmenu mechanizmu uplatňovania tohto ústavného zákona, ktoré sa však zatiaľ nepodarilo v ústavnej praxi presadiť, aj napriek snahám rôznych politických strán (vládných aj

⁴⁴⁴ O prebytku ťažko uvažovať aj napriek tomu, že zákon o RP VS pamätá aj na vymedzenie kategórie „prebytok štátneho rozpočtu“.

⁴⁴⁵ Pozri napríklad zákon č. 217/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 468/2019 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2020 alebo zákon č. 231/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 425/2020 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2021.

⁴⁴⁶ Ostatným príkladom v tomto smere je aj predloženie návrhu na novelizáciu zákona o štátnom rozpočte do parlamentu koncom septembra 2022.

opozičných) o priame nalomenie alebo odstránenie tejto tzv. dlhovej / rozpočtovej brzdy⁴⁴⁷. Pripúšťam, že aj v tom spočíva doteraz nerealizovaná úprava čl.58 ods.2 Ústavy SR, pokiaľ ide o rovnováhu medzi zákonným ustanovením príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu.

Osobne sa domnievam, že problém, o ktorom sa zmieňoval doterajší text, by mohol byť z veľkej časti vyriešený tým, že by došlo k novelizácii čl.58 ods. 2 Ústavy SR v tom zmysle, že „Rozpočtované príjmy a rozpočtované výdavky štátneho rozpočtu ustanoví zákon o štátnom rozpočte. Pravidlá rozpočtového hospodárenia a vzťahy medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami územných celkov ustanoví osobitný zákon“. Mohlo by sa zdať, že absencia príslušného ustanovenia si „nezaslúži“ až takú veľkú pozornosť, ako som jej venoval v predchádzajúcom texte, pri celkovom pohľade na Ústavu SR; samozrejme to iba za predpokladu, že právnej komunite a i laickej verejnosti nebude záležať na tom, aby Ústava bola tým najvýznamnejším právnym dokumentom nášho štátu, na ktorý máme a môžeme byť hrdý.

II. Zamyslenie druhé : k čl.59 ods. 1 Ústavy SR

Finančno-majetkovým základom naplnenia fiskálnych záujmov štátu i orgánov územnej samosprávy, ktoré sa materializujú v príslušnom rozpočte, sú dane a poplatky. Na týchto platbách, v prvom rade sa to týka daní, spočíva ekonomická moc v danom štáte. Dane a poplatky sa považujú za rozhodujúce **verejné príjmy**, aj keď sú niekedy nesprávne označované termínom „*verejné dávky*“⁴⁴⁸. V tomto zmysle som žiaľ, presvedčený o tom, že jednou z otvorených otázok slovenskej právnej vedy, právnej normotvorby, ako aj rozhodovacej činnosti súdnych i iných orgánov je neujasnenosť ekonomická, ale i právna podstata týchto platieb, s čím sú často konfrontovaní odborníci pôsobiaci vo finančnej či daňovej praxi.

Ako som to uviedol už skôr, Ústava SR v čl.59 ods.1 ustanovuje členenie daní a poplatkov na štátne a miestne. Vo vzťahu k daniam je takéto rozlišovanie bezproblémové a právny stav v oblasti daňového práva tomuto členeniu aj zodpovedá.

Diametrálne odlišná situácia nastáva u poplatkov. Ústava síce vychádza z rozlišovania poplatkov na štátne a miestne, avšak slovenský právny poriadok ide nad rámec ustanovenia čl.59 ods.1 Ústavy, pretože príslušnými právnymi úpravami sú regulované aj viaceré poplatky,

⁴⁴⁷ Za týmito snahami sú pravdepodobne limity ústavného zákona, ktorých prekročenie má negatívne finančné dôsledky pre členov vlády.

⁴⁴⁸ Okrem termínu „*verejné dávky*“ sa v literatúre i v prameňoch práva možno stretnúť aj s obdobným termínom „*dávka*“, nehovoriac už o istom anachronizme pri používaní termínu „*verejné dávky*“. Pozri: DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky*. 2.vydanie. Bratislava : Nakladateľstvo C.H.Beck, 2019. napríklad s.1068 a n.

u ktorých nie je možné takéto jednoznačné rozlišovanie. Na aktuálnu právnu štruktúru poplatkov poukáže ďalší text.

Vo vzťahu k naznačenému problému by som rád pripomenul ťažko spochybniteľný názor⁴⁴⁹, že v niektorých prípadoch „štát doplaca na bezstarostnosť pri prijímaní Ústavy a jej noriem slúžiacich na zabezpečenie toku finančných prostriedkov do štátneho rozpočtu. Pojem „poplatok“ sa nesmie vysvetľovať doslovne“, pokiaľ má zahrnúť aj niektoré platby, ktoré sa pod takýmto názvom z času na čas objavujú v slovenskom právnom prostredí. Tento názor bol formulovaný v odbornej spisbe síce iba vo vzťahu k bývalým „koncesionárskym poplatkom“ a tzv. diaľničným poplatkom, avšak podľa môjho názoru sa má týkať aj všetkých ostatných poplatkov, u ktorých nie je možná ich charakteristika na štátne či miestne poplatky.

Právne úpravy z oblasti finančného práva i iných právnych odvetví poznajú *rôzne druhy poplatkov*, vyberaných v oblasti verejnej správy, ktoré sú príjmom nielen štátneho rozpočtu či rozpočtov územnej samosprávy, ale aj (rozpočtov) štátnych účelových fondov a osobitných právnických osôb⁴⁵⁰. Stále pritom platí, že mám na mysli poplatky (alebo iné platby pod týmto názvom) plynúce subjektom verejnej správy, nie subjektom z oblasti súkromného práva⁴⁵¹.

Už na prvý pohľad je zrejmé, že právna úprava – vo vzťahu k skladbe poplatkov – je v rozpore s ústavným článkom 59 ods.1 Ústavy⁴⁵². Z toho vyplýva prinajmenej jedna otázka a to, ktoré poplatky verejnej povahy, možno považovať za štátne poplatky a ktoré za miestne poplatky? Odpoveď na túto otázku nie je taká jednoduchá, ako sa na prvý pohľad môže javiť. Napadajú mi prinajmenej dva prístupy k jej riešeniu.

Prvý prístup je prejavom uplatnenia *conditio sine qua non*, teda podmienky nevyhnutnej pre to, aby sa za miestny poplatok považoval iba ten poplatok, ktorý je takto označený v zákone. Tento prístup navyše podporuje ustanovenie príslušného zákona o tom, že je (originálnym) príjmom rozpočtu obce, ktorá poplatok vyberá priamo zo zákona alebo rozhodla o jeho uložení (teda bez ohľadu na to, či ide o obligatórne alebo fakultatívne ukladaný

⁴⁴⁹ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky*. 2.vydanie. Bratislava : Nakladateľstvo C.H.Beck, 2019. s.1070.

⁴⁵⁰ Napríklad podľa § 77a, § 85h a § 85g zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach sú to poplatok z omeškania a poplatok za nesplnenie oznamovacej povinnosti.

⁴⁵¹ Do tohto rámca možno začleniť aj poplatky, ktoré vyberajú stavovské organizácie, napríklad podľa zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii alebo registračné poplatky, ktoré vyžadujú stavovské organizácie v zdravotníctve podľa zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovaní zdravotnej starostlivosti.

⁴⁵² Aj keď nie v každom prípade im na ich vyberanie chýba zákonné oprávnenie. Napríklad podľa zákona o advokácii „komora umožní po zaplatení poplatku určeného predpisom komory ...“, (§ 5 ods. 4 zákona), nemožno ich považovať ani za štátne poplatky, ani za miestne poplatky.

a vyberaný miestny poplatok). Tým je daná aj hraničná čiara medzi miestnymi poplatkami a všetkými ostatnými platbami pod označením „poplatok“ bez ohľadu na to, či ich budeme považovať za štátne poplatky alebo nie. Prirodzene, že v tomto smere nie som zástancom tézy *Argumentum a contrario*, teda že pokiaľ nejaký poplatok nie je v zmysle zákona miestnym poplatkom, všetky ostatné poplatky musia byť štátnymi poplatkami. Navyše by to zvädzalo k nesprávnemu záveru, že miestne poplatky svojim významom prevyšujú štátne poplatky.

Druhý prístup nadväzuje na predchádzajúci odsek. Vychádza z toho, že ústavodarca prejavil svoju vôľu rozlišovať poplatky podľa toho, či sú príjmom štátneho rozpočtu alebo rozpočtu orgánu územnej samosprávy. Tento prístup má svoje obmedzenia predovšetkým v tom, že nemá oporu v žiadnom zákone, ktorý by vymenúval štátne poplatky. Navyše - ako ukáže ďalší text – právny poriadok ba Slovensku pozná viaceré poplatky, ktoré ani pri mimoriadne extenzívnom výklade nemožno považovať za štátne poplatky.

Vo vzťahu ku štátnym poplatkom platí, že príslušné poplatky možno diferencovať a začleňovať do tejto skupiny poplatkov iba teoreticky na základe zákonných ustanovení o adresátovi príjmu plynúceho z konkrétneho poplatku, a to tiež nie v každom prípade. V tomto zmysle možno jednoznačne uviesť, že iba súdne poplatky sú štátnymi poplatkami⁴⁵³ a z väčšej časti sa toto konštatovanie vzťahuje aj na udržiavacie poplatky⁴⁵⁴.

Medzi štátne poplatky však v teórii daňového práva zaraďujeme aj správne poplatky. V tomto prípade je ich jednoznačné zaradenie do skupiny štátnych poplatkov (aby sme vyhovelí zneniu Ústavy) dosť problematické, pokiaľ budeme presadzovať rozlišovanie poplatkov podľa adresáta výnosu z nich. Všeobecne platí, že sa správne poplatky považujú za štátne poplatky. Sú v prvom rade príjmom štátneho rozpočtu, avšak v zmysle zákona o správnych poplatkoch je časť správnych poplatkov príjmom rozpočtu vyššieho územného celku alebo obce⁴⁵⁵. Táto skutočnosť sama osebe však ešte neopravňuje na to, aby bolo možné uvedený výnos správnych

⁴⁵³ Zákon č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a poplatku za výpis z registra trestov v §16 ods.1 (rozpočtové určenie), v zmysle ktorého sú súdne poplatky vyberané na území SR príjmom štátneho rozpočtu.

⁴⁵⁴ Zákon č. 495/2008 Z. z. o udržiavacích poplatkoch. Podľa § 12 zákona (rozpočtové určenie udržiavacích poplatkov) sú príjmy z udržiavacích poplatkov príjmom štátneho rozpočtu okrem pomernej časti príjmov z udržiavacích poplatkov za európsky patent, ktorý sa odvádza Európskej patentovej organizácii.

⁴⁵⁵ Zákon č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v ustanovení § 17 ods. 1 (rozpočtové určenie výnosu poplatkov) ustanovuje, že poplatky sú príjmom štátneho rozpočtu, rozpočtov vyšších územných celkov alebo rozpočtov obcí podľa toho, ktorý správny orgán vykonal úkon alebo uskutočnil konanie.

poplatkov považovať za súčasť sústavy miestne poplatky; charakter miestnych poplatkov môžu mať iba tie miestne poplatky, o ktorých tak ustanovuje osobitný zákon.

Ďalší text bude dokumentovať aj iné zásadné rozdiely medzi tým, čo ustanovuje ústavný čl.59 ods.1 a aktuálny právny stav. Tieto vyplývajú najmä z nasledovných skutočností⁴⁵⁶:

1. právna úprava pozná aj poplatky, ktoré sú príjmom štátnych účelových fondov⁴⁵⁷. Ústava umožňuje, aby sa na našom území zriaďovali štátne účelové fondy zákonom, pričom súčasne zdôrazňuje, že sú zapojené na štátny rozpočet (Slovenskej republiky)⁴⁵⁸. Napriek tomu, že sú príjmovým zdrojom niektorého zo štátnych účelových fondov, bolo by nesprávne považovať ich za štátne poplatky (v tom teoreticko-abstraktnom duchu, že vlastne všetko, čo je na území daného štátu povolené a nie je zakázané o tom rozhodol štát príslušným zákonným aktom a teda aj takýto príjem a úžitky či výnosy z neho patria štátu). Štátne účelové fondy zriaďuje síce štát osobitnými zákonmi, každý z nich je však samostatným právnym subjektom a aj ich zapojenie na štátny rozpočet je možno povedať v zásade iba „jednosmerné“; toto zapojenie má vyjadriť, že štát im cestou svojho rozpočtu môže pomôcť s príjmovými zdrojmi v podobe dotácií, to však ešte neznamená, aby aj požadoval odvod prostriedkov do príjmov štátneho rozpočtu (i keď takáto možnosť tu existuje). Navyše, čo je podstatným argumentom, štát neručí za záväzky štátneho účelového fondu rovnako ako fond neručí za záväzky štátu;
2. okrem štátnych, resp. miestnych poplatkov, sa na Slovensku uplatňuje celý rad ďalších platieb, ktoré sú označované ako poplatky. Majú predovšetkým sankčnú povahu alebo ekologický charakter. Tieto platby upravujú normy viacerých právnych odvetví, príp. právnych inštitútov, ako je správne právo, právo životného prostredia a pod. V tejto súvislosti možno spomenúť napríklad recyklačný poplatok podľa zákona o odpadoch⁴⁵⁹, poplatky za znečisťovanie ovzdušia podľa zákona o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia⁴⁶⁰ či poplatky za uloženie odpadov na skládku odpadov / odkalisko podľa zákona o poplatkoch za uloženie

⁴⁵⁶ Pozri: BABČÁK, V.: *Dane a daňové právo na Slovensku (teória a legislatíva)*. Ružomberok : EPOS, 2022. s. 34 a n.

⁴⁵⁷ Napríklad podľa zákona č. 308/2018 Z. z. o Národnom jadrovom fonde poplatky za vydanie povolenia na vykonávanie činnosti vedúcej k ožiareniu [§10 ods.1 písm. l)], poplatky za vypúšťanie odpadových vôd do povrchových vôd a poplatky za znečisťovanie ovzdušia [§3 písm. e) a f) zákona č.587/2004 Z. z. o Environmentálnom fonde].

⁴⁵⁸ Čl. 58 ods. 3 Ústavy SR.

⁴⁵⁹ Podľa zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch.

⁴⁶⁰ Podľa zákona č. 401/1998 Z. z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia.

odpadov⁴⁶¹. Väčšinou sú príjmom rozpočtu obce alebo aj Environmentálneho fondu (ako štátneho účelového fondu);

3. právny stav na Slovensku pozná aj poplatky, ktoré sa platia do rozpočtu verejnoprávnych subjektov ako čiastočná náhrada za služby poskytované prijímateľovi služby alebo ako náhrada časti nákladov spojených s činnosťou toho orgánu, ktorý ich uložil. Napríklad sú to poplatky na úhradu nákladov spojených s habilitačným konaním alebo vymenúvacím konaním, poplatok za materiálne zabezpečenie prijímacieho konania, poplatok za úkony spojené so zabezpečením rigorózneho konania a s obhajobou rigorózne práce atď. Takmer všetky spomínané poplatky nie sú príjmom štátneho rozpočtu, ani žiadneho z existujúcich štátnych účelových fondov, už vôbec nie rozpočtov obcí. Spomenuté poplatky tvoria príjem verejnej vysokej školy ako verejnoprávnej inštitúcie⁴⁶². Obdobne napríklad podľa zákona o sociálnom poistení⁴⁶³ Sociálna poisťovňa má aj príjem z titulu poplatku za vydanie akceptačného listu podľa osobitného predpisu⁴⁶⁴. Nejedná sa o poplatky štátne ani poplatky miestne, skôr – aj keď to Ústava neustanovuje – možno ich de facto považovať za **poplatky verejnoprávnych inštitúcií**;
4. možno spomenúť aj také platby, ktoré sú síce označované ako poplatok, avšak forma právnej úpravy, ktorou sa ukladá odporuje ústavnému princípu o ukladaní poplatkov zákonom alebo na základe zákona⁴⁶⁵;
5. osobitný problém predstavujú poplatky za jednotlivé druhy úkonov alebo za konanie NBS pri dohľade nad dohliadanými subjektmi, ktoré síce upravuje zákon o dohľade nad finančným trhom, avšak tieto sú príjmom NBS. Zákon pritom splnomocňuje NBS, aby vydala opatrenie, ktorým sa ustanoví výška poplatkov za jednotlivé druhy úkonov a môžu sa ustanoviť podrobnosti o poplatkoch a o ich vyčísl'ovaní, zaokrúhľovaní a platení. Vo väčšine

⁴⁶¹ Podľa zákona č. 329/2018 Z. z. o poplatkoch za uloženie odpadov.

⁴⁶² Svojho času boli aj koncesionárske poplatky príjmom Rozhlasu a televízie Slovenska ako verejnoprávnej inštitúcie.

⁴⁶³ Pozri § 159 písm. h) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení.

⁴⁶⁴ Podľa zákona o starobnom dôchodkovom sporení.

⁴⁶⁵ Napríklad je to opatrenie NBS č. 154/2012 Z. z. o poplatkoch pre emitenta cenného papiera a o spôsobe ich úhrady dôchodcovskou správcovskou spoločnosťou.

prípadov ide jednoznačne o náležitosti, ktoré má v záujme zachovania právnej istoty a dodržania ústavného princípu zákonnosti pri ukladaní poplatkov upravovať zákon a nie v hierarchii dôležitosti menej významná forma právneho predpisu⁴⁶⁶.

Oveľa jednoduchšia situácia je v prípade určenia, ktoré poplatky sú miestne. V súčasnosti poznáme iba dva miestne poplatky, ktoré **príslušný zákon aj za miestne poplatky označuje**. Sú to poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady⁴⁶⁷ a poplatok za rozvoj⁴⁶⁸. O tých poplatkoch, ktoré v príslušných zákonoch nie sú označené ako miestne nemožno hovoriť, že sú miestnymi poplatkami, a to ani vtedy, ak by niektorý z nich ukladala a vyberala obec alebo vyšší územný celok. Ak to nie sú miestne poplatky, potom by v zmysle Ústavy SR sa malo jednáť o poplatky štátne? Osobne sa domnievam, že takýto prístup by bol veľmi zjednodušený. Do úvahy totižto prichádza aj ďalšia možnosť, a to že v danom prípade sa nejedná ani o štátne ani o miestne poplatky, ale o kategóriu, ktorú (aj v súlade s ústavným označením) možno charakterizovať ako *poplatky územnej samosprávy / územných celkov*.

Obsahom, resp. podstatou čl.59 ods.2 Ústavy SR sa nechcem bližšie zaoberať, pretože som presvedčený, že reprezentuje základný zmysel hospodárskej politiky SR tak, ako je to vyjadrené v čl.55 ods.1 a 2. Samotný čl.59 ods.2 Ústavy je však v istom rozpore s tým, čo už pred prijatím Ústavy zakotvil ústavný zákon č.23/1991 Zb., ktorým sa uvádza LISTINA ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD⁴⁶⁹ (v ďalšom len „LISTINA“). Tento rozpor sa týka miery zákonného splnomocnenia na ukladanie daní a poplatkov. Spomínaná LISTINA v čl.11 ods.5 ustanovuje, že „Dane a poplatky možno ukladať len na základe zákona“, zatiaľ čo čl.59 ods.2 Ústavy zasa ustanovil, že „Dane a poplatky možno ukladať zákonom alebo na základe zákona“.

Formulácia obsiahnutá v LISTINE vlastne v daňovej oblasti priamo nadväzuje na čl.4 ods.1 LISTINY, podľa ktorého „Povinnosti možno ukladať iba na základe zákona a v jeho medziach a len pri zachovaní základných práv a slobôd“. Aj keď to nevyplýva priamo z Ústavy, daňová / poplatková povinnosť sa svojim významom a zásahom do osobnej a majetkovej slobody jednotlivca či právnickej osoby zaraďuje na popredné miesto v hierarchii povinností,

⁴⁶⁶ Ide o opatrenie NBS č. 5/2021 o poplatkoch za úkony Národnej banky Slovenska.

⁴⁶⁷ Pozri §1 zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

⁴⁶⁸ Pozri §1 zákona č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj.

⁴⁶⁹ Ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza LISTINA ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej republiky.

ktoré sa vzťahujú na fyzické osoby či právnické osoby z oblasti súkromného práva. Súčasne ale plnenie týchto povinností materializuje štátny záujem na získavaní potrebných finančných prostriedkov pre plnenie funkcií štátu, v prenesenom význame aj orgánov územnej samosprávy. V tomto zmysle sa prikláňam k názoru⁴⁷⁰, že uvedený rozdiel spočíva v rozdielnosti koncepcii oboch ustanovení: LISTINA upravuje ukládanie daní a poplatkov ako ľudské právo, pričom chráni základné právo mať majetok a všetky s tým spojené atribúty, ako aj určuje, že dane a poplatky možno ukladať len vtedy, ak to dovoľuje zákon. Ústava zasa vyjadruje záujem hospodárstva SR na existencii a získavaní verejných príjmov z titulu daní a poplatkov, ktoré sa rozhodujúcom mierou podieľajú na naplnení rozpočtovaných príjmov štátneho rozpočtu na príslušné rozpočtové obdobie.

IV. Zamyslenie tretie : k čl.93 ods.3 Ústavy SR

Na úvod tejto state chcem zdôrazniť, že také zásadné spoločensko-politické zmeny, ktoré sa udiali po roku 1989 vo vtedajšom Česko-Slovensku a následne od roku 1993 už v samostatnej Slovenskej republike, museli nutne ovplyvniť aj usporiadanie ekonomických a sociálnych vzťahov ďaleko do budúcnosti. V ekonomike namiesto plánovitého riadenia národného hospodárstva začali prevládať tržné princípy podnikania a obchodovania, v sociálnej oblasti sa formovali a zavádzali do praxe nástroje a inštitúty, ktoré by vytvárali rovnováhu medzi právnym statusom podnikateľov, firiem a jednotlivcov, okrem iného i v oblasti zdaňovania. K tomu mala prispieť aj Ústava SR svojim založením, podstatou, filozofiou a zakotvením ťažiskových princíпов. Jedným z nich sa stal aj inštitút referenda, ako aj ustanovenie prípadov, kedy je vyhlásenie referenda vylúčené.

Prípady, v ktorých nie je možné konať referendum vymenúva čl.93 ods.3 Ústavy. Týkajú sa **základných práv a slobôd, daní, odvodov a štátneho rozpočtu**. S výnimkou prvého prípadu (základné práva a slobody), zvyšné tri jednoznačne v sebe inkorporujú finančné a daňové aspekty a zároveň evokujú isté otázky. Netýka sa to však daní, ktoré v zmysle Ústavy nemôžu byť objektom referenda. V prípade daní ide o taký významný ekonomický i právny inštitút, že jeho existenciu, pôsobenie a dopad na celkovú rozpočtovú politiku štátu nemožno spochybňovať možnosťou konať referendum. Povaha dôležitého verejného záujmu by mala byť v tomto smere rozhodujúca.

1. Odvody ako objekt zákazu konať referendum

⁴⁷⁰ Porovnaj: DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky*. 2.vydanie. Bratislava : Nakladateľstvo C.H.Beck, 2019. s. 1071.

Pre mňa osobne je záhadou, prečo v čase, keď sa tvorila Ústava a bolo evidentné, že rok 1992 je posledným rokom uplatňovania systému odvodov do štátneho rozpočtu, sa uvedené platby stali objektom zákazu konať referendum. V tom čase neprichádzali do úvahy iné zásadnejšie platby, ktoré by boli označované ako *odvody*. Na vysvetlenie treba pripomenúť, že v socialistickom Československu išlo o najvýznamnejší druh platieb do štátneho rozpočtu (významnejší, než boli v tom čase uplatňované dane), pričom pri radikálnej zmene spoločenského prostredia v tom najširšom slova zmysle odporovali novým, rodiacim sa ekonomickým podmienkam a najmä vlastnícko-právnym vzťahom.

Odvody mali vo finančnej praxi pred rokom 1992 významné miesto. Rozsah a dôležitosť právnej úpravy odvodov do štátneho rozpočtu začala narastať najmä po roku 1968⁴⁷¹, ktorý je z histórie známy pokusom o zmenu hodnotového systému vo vtedajšom spoločnom štáte. V tomto smere sa využívali viaceré ich druhy⁴⁷², ktoré boli, resp. v niektorých prípadoch v pozmenenej podobe aj ostali predmetom právnej úpravy.

Z mojej strany sa žiada zdôrazniť, že spomínané odvody nemali nič spoločné s rôznymi druhmi platieb, ktoré sa v súčasnosti pod nesprávnym označením „odvody“ využívajú v praxi v oblasti zdravotného a sociálneho poistenia. Som presvedčený o tom, že nie o tieto tzv. odvody sa jednalo tvorcom Ústavy v súvislosti so zakotvením zákazu konať referendum v oblasti odvodov. Ďalší text by mal prispieť k lepšiemu pochopeniu danej problematiky:

Z hľadiska quasi poradia dôležitosti, možno v istom historickom kontexte na prvé miesto zaradiť odvody, ktoré mali *povahu peňažných povinností podobných daňovým povinnostiam*. Najmä pred rokom 1989 sa pomenovaním „odvody“ tieto platby mali odlišovať od daňových platieb, pričom sa mala zvýrazniť skutočnosť, že im podliehali predovšetkým štátne podniky a že teda sa vlastne nejednalo o mocenský nástroj štátu (ako v prípade daní), ale o nástroj vyplývajúci z postavenia štátu ako **vlastníckeho subjektu**. V podstate sa prostredníctvom rôznych odvodov najmä štátnych podnikov⁴⁷³ (z objemu miezd, zo zisku, z odpisov základných prostriedkov a pod.) iba prerozdeľovali finančné prostriedky existujúce v

⁴⁷¹ Pozri zákony: (1) zákon č. 111/1971 Zb. o odvodoch do štátneho rozpočtu a príspevku na sociálne zabezpečenie (2) zákon č. 161/1988 Zb. o odvodoch do štátneho rozpočtu a (3) zákon č. 156/1989 Zb. o odvodoch do štátneho rozpočtu.

⁴⁷² Líšili sa medzi sebou najmä významom, objemom finančných prostriedkov, ktoré zabezpečovali pre štátny rozpočet, právnou úpravou (vrátane právnej sily predpisov, ktoré ich upravovali), ale aj adresnosťou svojho určenia.

⁴⁷³ Ešte skôr najmä ústredne riadených štátnych hospodárskych organizácií (pozri zákon č. 131/1968 Zb. o odvodoch zo zisku a z prírastku miezd).

tej istej vlastníckej sfére (vo sfére štátneho vlastníctva). Právna konštrukcia odvodov bola ale obdobná, vo viacerých prípadoch aj totožná s vtedajšími daňovými platbami typu dôchodkovej dane alebo poľnohospodárskej dane zo zisku, s rozdielmi predovšetkým vo výške odvodového zaťaženia. Možno aj v tom treba vidieť „korene nepochopenia“, prejavujúce sa v tom, že odvody sa stotožňovali s daňami⁴⁷⁴.

V roku 1992 bola schválená tzv. daňová reforma (s účinnosťou k 1.januáru 1993). K tomuto dátumu stratil platnosť a účinnosť zákon o odvodoch do štátneho rozpočtu⁴⁷⁵. Čo je zaujímavé a má súvislosť s ďalším textom, to je skutočnosť, že uvedený zákon bol zrušený zákonom o daniach z príjmov⁴⁷⁶, ktorý nadobudol platnosť 28.apríla 1992, teda v čase, ktorý predchádzal prijatiu Ústavy.

V súčasnosti poznáme z tohto okruhu odvody iba výnimočne, napríklad podľa zákona o štátnom rozpočte na rok 2022⁴⁷⁷ má Vodohospodárska výstavba, š. p. zaplatiť do štátneho rozpočtu po zdanení osobitný odvod vo výške 200 000 eur (vzniká otázka, či tým nedochádza k dvojitému zdaneniu tohto subjektu z toho istého, príp. obdobného titulu).

Poznáme však aj iné platby pod názvom odvody, ktorých ukladanie nie je nevyhnutne spojené s tým, že ich adresátom by bol subjekt vo vlastníctve štátu. Môžu byť ukladané na podklade rôznych titulov:

1. odvody, ktoré sa *ukladajú ako nástroj sankčného charakteru*. Napríklad sú to:
 - odvod za trvalé alebo dočasné odňatie najkvalitnejšej poľnohospodárskej pôdy v katastrálnom území⁴⁷⁸,
 - náhrada za stratu mimoprodukčných funkcií lesa v podobe odvodu za trvalé alebo dočasné vyňatie lesného pozemku⁴⁷⁹,
 - odvody za drobenie pozemkov⁴⁸⁰.

⁴⁷⁴ Tak, ako sa poplatky zamieňali s pokutami.

⁴⁷⁵ Zákon č. 156/1989 Zb.

⁴⁷⁶ Zákon č. 286/1992 Zb. o daniach z príjmov.

⁴⁷⁷ Zákon č. 534/2021 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2022.

⁴⁷⁸ Zákon č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy.

⁴⁷⁹ Zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch.

⁴⁸⁰ Nariadenie vlády č.85/1996 Z. z. o podmienkach platenia odvodov za drobenie pozemkov.

- odvod za neplnenie povinného podielu zamestnávania občanov so zdravotným postihnutím⁴⁸¹;
- 2. odvody za porušenie finančnej disciplíny podľa zákona o RP VS;
- 3. odvody z hazardných hier podľa zákona o hazardných hrách⁴⁸²;
- 4. osobitný odvod z podnikania v regulovaných odvetviach⁴⁸³;
- 5. viaceré odvody vyberané z titulu platieb **poistného** do Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní. **Tieto platby však boli a aj sú nesprávne označované ako odvody**; tým, že sa poistné odvádza uvedeným subjektom, sa akosi v praxi, najmä „zásluhou“ rôznych médií a politikov postupne zaužívalo nesprávne označenie, že ide o odvody – termín odvod však v tomto prípade vyjadruje iba technický aspekt platenia poistného a legálnym termínom príslušnej platby je termín „poistné“. Obdobne sa pred nejakým časom vyslovil napríklad J. Drgonec, keď uviedol, že „Výstižnejšie a problémy menej vyvolávajúce by bolo riešenie, pri ktorom by sa platby slúžiace na uspokojovanie sociálnych práv pomenovali inak, ako pomocou slova „*odvod*““⁴⁸⁴. K tomu považujem za potrebné zopakovať len to, že legálny termín u týchto platieb nie je *odvod* ale *poistné*.

Tento prehľad rôznych platieb, ktoré v príslušných finančno-právnych predpisoch (ale aj v normách patriacich do iných právnych odvetví) vystupujú pod názvom **odvody** som uviedol zámerne. Som presvedčený o tom, že ustanovenie tohto článku sa nemôže vzťahovať na žiadne spomínané odvody⁴⁸⁵ a ak mám byť úprimný, žiadna politická strana, hnutie alebo rôzne subjekty z tretieho sektora, ktoré disponujú väčším alebo menším spoločenským vplyvom by ani neuvažovali nad tým, že vo vzťahu k týmto odvodom by plánovali predložiť návrh na vyhlásenie referenda. Preto je toto ustanovenie v Ústave SR **od samého počiatku neopodstatnené a aj nepoužiteľné**. Navyše, ak porovnáam význam, ktorý Ústava venuje napríklad poplatkom (ukladanie zákonom alebo na základe zákona, čím ich v tomto zmysle

⁴⁸¹ Zákon č. 5/2004 o službách zamestnanosti.

⁴⁸² Podľa § 70 a n. zákona č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách.

⁴⁸³ Zákon č. 235/2012 Z. z. o osobitnom odvode z podnikania v regulovaných odvetviach. Prednedávnom sa však na Slovensku po istú dobu vytvoril legislatívny priestor aj na ukladanie a vyberanie iných osobitných odvodov (napríklad išlo o osobitný odvod vybraných finančných inštitúcií, osobitný odvod obchodných reťazcov a pod.).

⁴⁸⁴ Pozri: DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky*. 2. vydanie. Bratislava: Nakladateľstvo C.H.Beck, 2019. s. 1087.

⁴⁸⁵ Snáď s jednou výnimkou v prípade odvodov z hazardných hier, nie som však presvedčený o reálnosti uplatnenia tohto článku vo vzťahu k uvedeným odvodom. Aj v čase tvorby Ústavy existoval systém odvodov z výťažku lotérie alebo inej podobnej hry (zákon z roku 1990 o lotériách a iných podobných hrách), ktorý bol predchodcom dnešných odvodov z hazardných hier.

chápe ako platby porovnateľné s daňami), potom sa do značnej miery zdá nepochopiteľné, prečo sa namiesto odvodov objektom zákazu konať referendum nestali napríklad poplatky. Jedine, čo by prichádzalo do úvahy ako možný objekt zákazu konať referendum predstavujú **osobitné odvody**. Problém však súvisí s tým, že v čase tvorby Ústavy naša legislatíva a ani akademická komunita absolútne neuvažovala s tým, že by sa mali a mohli trebárs v krátkej alebo vzdialenej budúcnosti ustanovovať akési „osobitné odvody“; prvý prípad takýchto odvodov bol na Slovensku zrealizovaný až v roku 2011⁴⁸⁶. K tomu ešte dve poznámky: **(1)** Ústava hovorí o „odvodoch“ a nie o „osobitných odvodoch“ a **(2)** podľa môjho skromného názoru je zavedenie takýchto osobitných odvodov pre vládnuce politické strany „prvým pokusom“ o ich neskoršiu transformáciu na daňové platby⁴⁸⁷. Tento môj názor má oporu aj v tom, že niektoré zákony o osobitných odvodoch vychádzali / vychádzajú z toho, že ustanovenie zákona o správe daní sa na zákon o osobitnom odvode použijú primerane, ak zákon o osobitnom odvode neustanovuje inak⁴⁸⁸.

Osobitné odvody možno podľa môjho názoru vnímať ako akúsi obdobu dane, ako „kvázi daň“. Toto je môj pohľad na problém ústavnosti ich vyberania zo strany štátu⁴⁸⁹. Na strane druhej sa domnievam, že medzi verejné príjmy patria aj iné platby, než sú dane a poplatky; žiaľ, Ústava venuje pozornosť iba týmto dvom druhom verejných príjmov.

2. Štátny rozpočet ako objekt zákazu konať referendum

Štátny rozpočet je najvýznamnejším článkom verejných financií. Aj z tohto dôvodu mu Ústava venuje osobitnú pozornosť v čl.58 ods.1. V tomto zmysle ustanovuje, že finančné hospodárenie SR sa spravuje jej štátnym rozpočtom, ktorý sa prijíma zákonom.

Nemienim sa na tomto mieste zaoberať všetkými dôležitými aj menej závažnými aspektmi štátneho rozpočtu, jeho významom pre hospodársku a sociálnu oblasť nášho štátu a ďalšími súvisiacimi stránkami. Myslím si, že širokej verejnosti je to zväčša známe. Chcem si položiť iba jednu „rečnícku“ otázku, ktorá má svoj základ v čl.93 ods.3 Ústavy: nakoľko je potrebné a z praktického hľadiska vlastne aj reálne, aby Ústava v uvedenom článku rozširovala svoj zákaz konať referendum i na oblasť štátneho rozpočtu? Osobne som toho názoru, že takýto

⁴⁸⁶ Zákonom č. 384/2011 Z. z. o osobitnom odvode vybraných finančných inštitúcií. Tento osobitný odvod však už bol medzičasom zrušený.

⁴⁸⁷ Tak sa aj stalo v prípade odvodu z poistného vo výške 8 % z prijatého poistného v odvetviach neživotného poistenia, ktorý sa v roku 2018 transformoval na daň z poistenia (zákonom č.213/2018 Z. z. o dani z poistenia).

⁴⁸⁸ Pozri napríklad § 12 ods. 1 zákona č. 235/2012 Z. z.

⁴⁸⁹ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky*. 2.vydanie. Bratislava : Nakladateľstvo C.H.Beck, 2019. s. 1088.

zákaz nie je odôvodnený, v praxi ťažko možno očakávať jeho uplatnenie a teda je istým spôsobom aj nadbytočný. V krátkosti uvediem aspoň dva dôvody, ktoré ma k tomu vedú:

1. termín „štátny rozpočet“ predstavuje jeden z najvýznamnejších spoločenských fenoménov, ktorý je všetkým možným, len nie (z obsahového hľadiska) jednoduchým pojmom. Ide predovšetkým o ekonomickú a právnu kategóriu, ktorá je svojou podstatou, zameraním, poslaním, funkciami atď. tak zložitá a široká, že už na prvý pohľad je zrejmé, že zmysluplný návrh na vyhlásenie referenda v otázke štátneho rozpočtu (v ďalšom aj „návrh referendumovej otázky“) vlastne ani neprichádza do úvahy. Ťažko si predstaviť, aby nejaká politická strana či hnutie míňala čas a finančné prostriedky na to, čo už je dopredu odsúdené na neúspech, nehovoriac už o realite doterajších referend na Slovensku. Návrh referendumovej otázky by sa podľa mojej mienky stal základným kameňom nepriechodnosti návrhu na vyhlásenie referenda (bez ohľadu na to, či by o jeho vyhlásení rozhodoval parlament alebo prezident);
2. čas, ktorý je k dispozícii na prípravu návrhu na vyhlásenie referenda. Nemyslím si, že je reálne, aby návrh na vyhlásenie referenda predchádzal samotnej príprave návrhu štátneho rozpočtu pre vládu SR a ani predloženiu vládneho návrhu zákona o štátnom rozpočte do parlamentu. Ministerstvo financií SR, ako aj vládu SR zaväzujú zákonné termíny na predloženie návrhu štátneho rozpočtu / návrhu zákona o štátnom rozpočte. Vláda SR tak musí urobiť do 15.októbra bežného rozpočtového roka pre parlament. Ťažko sa stotožniť aj s predstavou, že do tohto termínu by politické strany či politické hnutia mali pripravený návrh referendumovej otázky, ktorý by bol spôsobilý / schopný osloviť širokú verejnosť do takej miery, aby bol v konečnom dôsledku prijatý. Otvoreným ostáva aj problém, na ktorý by sa mohol návrh referendumovej otázky v prípade štátneho rozpočtu vzťahovať. Ide o mimoriadne širokú škálu možných „záhad“, ktorú ponúka tento inštitút. Samotná formulácia návrhu by sa mohla vzťahovať iba na výdavkovú časť štátneho rozpočtu; vo vzťahu k príjmom by bol takýto návrh nelogický, nereálny a vlastne aj nevykonateľný, pretože by zasahoval do daňovej oblasti. Príjmy štátneho rozpočtu zabezpečujú v prvom rade príslušné daňové zákony a v tomto smere by sa tento návrh nevyhnutne dostal do rozporu s ústavným čl.93 ods.3.

3.

V. Namiesto záveru ...

Je mi vzdialená myšlienka, že niektorými svojimi zamysleniami som chcel dehonestovať kolektív autorov Ústavy SR či samotné jej znenie. Takýto úmysel som nemal ani

v najvzdialenejších myšlienkach. Práve naopak, mojím zámerom bolo aspoň trochu prispieť k tomu, aby Ústava bola pevnou súčasťou slovenského právneho prostredia a aby neponúkala rovnaké alebo obdobné závery či návrhy, ako sa to deje z času na čas ešte aj v súčasnosti (vrátane predloženého textu).

Iste by bolo akýmsi zadosťučinením, keby pertraktované námety zaujali akademickú komunitu, ale najmä príslušné normotvorné či rozhodovacie orgány, čoho vyústením by mohla byť buď zmena, resp. úprava spomínaných článkov Ústavy alebo jednoznačná argumentácia odmietajúca moje názory.

V samotnom závere tohto pojednania by som chcel zvýrazniť ešte jednu-dve myšlienky: Predovšetkým som sa nemienil zaoberať otázkami finančnej a daňovej povahy, ktoré v súčasnosti nie sú, ale ktoré by mali byť ústavne normované. Jednou z takýchto otázok je aj ústavná úprava ďalších dôležitých verejných platieb, než sú dane a poplatky. Tým by sa mohlo predísť často účelovej interpretácii toho, ktoré iné verejné platby možno chápať ako daňové a poplatkové platby, ale aj riešenie otázky daňovej únosnosti daňových subjektov⁴⁹⁰ (v médiách sa to prezentuje ako tzv. daňová brzda). Navyše som sa v texte tohto pojednania nezaoberal ani rozhodovacou činnosťou Ústavného súdu SR, pretože by to tiež výrazne prekračovalo rámec tohto príspevku.

POUŽITÁ LITERATÚRA:

BABČÁK, V.: Zamyslenie sa nad daňovou politikou (Slovenska / EÚ) z hľadiska jej vplyvu na daňové subjekty. In: Zborník „Pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania“. III.SK-CZ dni daňového práva, Vydavateľstvo ŠafárikPress UPJŠ, Košice, 2020, s.11-42

BABČÁK, V.: Dane a daňové právo na Slovensku (teória a legislatíva). EPOS, Ružomberok 2022

ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. EUROKÓDEX, Bratislava 2012

DRGONEC, J: Ústava Slovenskej republiky, 2.vydanie. Nakladateľstvo C.H.Beck, Bratislava 2019

⁴⁹⁰ K tomu pozri: BABČÁK, V.: Zamyslenie sa nad daňovou politikou (Slovenska / EÚ) z hľadiska jej vplyvu na daňové subjekty. In: Zborník „Pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania“. III.SK-CZ dni daňového práva, Vydavateľstvo ŠafárikPress UPJŠ, Košice, 2020, s.11-42.

KARFÍKOVÁ, M.: In: BAKEŠ, M. a kol.: Finanční právo, 4. aktualizované vydání. C.H.Beck, Praha 2006

KOSIKOWSKI, C.: Prawo finansowe v Unii Europejskiej i w Polsce. LexisNexis, Warszawa 2005

KRÁLIK, J. - JAKUBOVIČ, D.: Finančné právo. Veda, vydavateľstvo SAV, Bratislava 2004

NYKIEL, W.: Norma prawa podatkowego a elementy konstrukcji podatku (wybrane zagadnienia). In: Ex iniuria non oritur ius. Poznań 2003

SLOVINSKÝ, A. a kol.: Československé finančné právo. Obzor, Bratislava 1985

Ústava Slovenskej republiky

Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti

Finančné a daňové zákony vzťahujúce sa na danú tému

Kontaktné údaje:

prof. JUDr. Vladimír Babčák, CSc.

vladimir.babcak@upjs.sk

Právnická fakulta UPJŠ

Kováčska 26

Košice

DVOJAKÝ ŽIVOT ČLÁNKU 15 (1) ÚSTAVY

(AJ VO SVETLE DOBBS V. JACKSON WOMEN'S HEALTH ORGANIZATION)

Mgr. Lucia Berdisová, PhD., LL.M.⁴⁹¹

Abstract:

*There is currently a tendency in legal scholarship to concern itself with legal pluralism, disagreement and centrifugal forces in the law. This paper, by contrast, explores the interconnectedness of constitutions through the metaphor of the interconnectedness of human lives in Kieślowski's film *The Double Life of Veronique*, and uses the U.S. Supreme Court's decision on the constitutionality of abortion before viability - *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization* - to demonstrate the applicability of the argument that the right to terminate a pregnancy is constitutionally grounded, not in the right to privacy, but in the right to equality. It concludes that this argument is complementary to the right to privacy argument but has higher intelligibility than referring to the more abstract value of autonomy as the core of the right to privacy. It also activates reflection of the synergy of human rights within the human rights architecture. Although a majority of the Supreme Court did not accept this argument, we can learn much from it.*

Abstrakt:

*V právnej vede v súčasnosti prevláda tendencia zaoberať sa právnym pluralizmom, nejednotou, nezhodou a odstredivými silami v práve. Príspevok sa naopak cez metaforu prepojenosti ľudských životov v Kieślowského filme *Dvojaký život Veroniky* zaoberá prepojenosťou ústav. Na rozhodnutí Najvyššieho súdu USA vo veci ústavnosti umelého ukončenia tehotenstva pred životaschopnosťou plodu - *Dobbs v. Jackson Women's Health Organisation* – ukazuje použiteľnosť argumentu o ústavnom zakotvení práva ukončiť tehotenstvo nie v práve na súkromie, ale v práve na rovnosť. Dospieva k záveru, že tento argument je komplementárny s argumentom práva na súkromie, má ale vyššiu zrozumiteľnosť než odkazovanie na abstraktnejšiu hodnotu*

⁴⁹¹ Tento príspevok bol spracovaný v rámci projektu APVV-19-0090 Právna metodológia pre dobu právneho pluralizmu.

autonómie ako jadra práva na súkromie a zároveň viac aktivuje premýšľanie o synergii ľudských práv v rámci ľudsko-právnej architektúry. Hoci väčšina Najvyššieho súdu USA tento argument neprijala môžeme sa z neho veľa naučiť.

Keywords:

right to abortion, constitutional globalisation, Dobbs case, article 15 of the Constitution of the Slovak Republic

Kľúčové slová:

právo na umelé ukončenie tehotenstva, ústavná globalizácia, prípad Dobbs, článok 15 Ústavy Slovenskej republiky

1. EXPOZÍCIA

V Kiesłowského filme *Dvojaký život Veroniky* (1991) sa na svete pohybujú dve v mnohom identické Veroniky. Život tej poľskej sa odohráva v socialistických reáliách a je formovaný Weronikiným talentom spievať. Ako to už v Kiesłowského filmoch býva, sujetovo sa toho vlastne veľa nedeje. Weronikin talent je šťastnou náhodou odhalený a vyhráva konkurz v divadle. Pred Antekom na motorke, ktorý sa jej páči a ktorý jej dvorí, dáva prednosť seba vyjadreniu cez spev. Na svojom prvom koncerte nečakane umiera na zástavu srdca. Francúzska Veronique v tej chvíli zrazu pocíti veľký smútok. Impulzívne uteká svojmu parížskemu učiteľovi spevu povedať, že so spevom končí. Sama nevie presne prečo. S hudbou však ostáva v spojení ako učiteľka. Svojho osudového muža spoznáva následne. Ten jej neskôr vyrozpráva príbeh o dvoch prepojených ženách, čerpajúcich zo skúseností tej druhej, na ktorom pracuje. Jedna sa v ako maličké dieťa popáli na sporáku, druhá, hoci sa nikdy nestretli, o pár dní včas ruku od sporáka odtiahne. Veronique si na rozdiel od poľskej Weroniky vyberá život s mužom, nie s hudbou. Film končí záberom na to, ako Veronique vracajúc sa domov navštíviť otca, zastaví auto pred bránou statku a, opäť akosi impulzívne, stiahne okienko a dotkne sa kmeňa orecha. A my máme pocit, že vie viac, než vlastne sama môže vedieť.

Emočne sa vo filme odohráva veľa. O tom sa vždy rozpráva ťažšie. Recenzie spomínajú témy identity, intuície a osudovosti. Vyberme aspoň niekoľko obrazov, ktoré použijeme neskôr v článku.

Poľská Weronika svojmu otcovi ráno pred cestou do Krakowa hovorí: „Mám taký čudný pocit, že nie som sama na svete.“ a „Čo vlastne chcem, oci?“ ten jej odpovedá: „Neviem. Asi veľa.“

V Krakove potom cestou po námestí zahliadne francúzsku Veronique, turistku, v autobuse fotiť stret policajtov s demonštrantmi. Ohromí ju ich podoba – identickosť. Francúzska Veronique si ju vtedy nevšimne. Zachytí ju však na fotografii a až omnoho neskôr ju vyvolá.

Francúzska Veronique po smrti tej poľskej zrazu pocíti samotu a rovnako sa s tým zverí otcovi. Ona už však hovorí, v kontraste s Weronikou o pocite anti-spojenia, osamelosti.

O istom dopplegängerstve, sa zverí aj osudovému mužovi, Alexandrovi: „*Vždy mám pocit, že som tu aj inde. Vždy cítim, čo mám urobiť.*“

Veroniky sú silno spojené nielen so sebou navzájom, ale aj so svojím okolím. Sú tiež veľmi vnímavé.

Dvojaký život Veroniky je potom, veľmi zjednodušene, práve o našej prepojenosti, o tom, že niekedy vďaka nej vieme viac, než vedieť môžeme, že nie každá naša skúsenosť, musí byť úplne naša, a o tom, že sú situácie, ktoré sa jednoducho stať musia, a tak sa aj stanú.

2. DVA DVOJAKÉ ŽIVOTY

Pri uvažovaní o dvojakom živote Veroník sa núkajú paralely s ústavami. V tomto článku sa zamyslím len nad dvoma z nich. O tom teda bude dvojaký život článku 15 ods. 1 ústavy tu, hoci názov je ešte viacznačnejší.

2.1 Ústava, ktorá sa nestala

Predstavme si, že Veronikou je naša ústava, teda možno presnejšie, jej text. Tu sa nám vynorí nie úplne nové delenie ústav na tie, ktoré sú napísané a tie, ktoré sú žité v spoločnosti, v konkrétnych podmienkach. Tak ako Veroniky sú samé sebou nielen pre svoju konštitúciu (vzhľad, talenty, srdcovú vadu), ale aj pre prostredie, v ktorom vyrastali a v ktorom žijú, tak aj naša ústava je sama sebou nie len pre svoj text, ale pre to, že je (i) práve tu, (ii) niečím sme si s ňou prešli a (iii) niečím si prešla ona sama. V tom zmysle je ale pre *identitu* ústavy dôležité nielen to, čím je, ale aj to, čím nie je. Je dôležité nielen to, čo sa do jej textu dostalo, ale hádam ešte viac to, čo sa do jej textu nedostalo. Nielen to, čo sa s ňou stalo, ale to, čo sa s ňou nestalo. Napokon, známe heslo existencializmu od Jeana Paula Sartra - existencia predchádza esenciu⁴⁹² - nesie v sebe veľa slobody, ale aj úzkosti z rozhodovania. Lebo realizáciou jednej voľby, ktorou sa stávame sami sebou, teda vytvárame svoju esenciu, odmietame iné verzie seba. Stávame sa sami a samé sebou aj cez to, čím sa nestávame. Veronique v Paríži sa stáva sebou cez to, že sa nestáva profesionálnou speváčkou.

⁴⁹² Pozri SARTRE, J.-P.: *Existencializmus je humanizmus*. Praha : Vyšehrad, 2004. s. 13.

Tu pri skúmaní životu našej ústavy vyvstáva problém. Vieme síce identifikovať, čím sa ústava nestala, ale len čiastočne. Cez neúspešné, zväčša poslanecké návrhy na jej novelizáciu zistíme, aká Veronika možno niekde existuje, ale nie tu, u nás.

Napríklad, vieme, že článok 15 ods. 1 našej ústavy sa v roku 2021 nezmenil takto: „Každý má právo na život. Ľudský život je hodný ochrany už pred narodením. Rodová identita človeka je nemenná a je určená jeho pohlavím pri narodení.“⁴⁹³ Návrh v prvom čítaní získal 44 hlasov za, 25 hlasov proti, 24 poslancov sa zdržalo hlasovania a 10 nehlasovali.⁴⁹⁴ Od roku 2010 zas opakovane poslanec Peter Gabura podával takýto návrh na zmenu čl. 15 ods. 1 ústavy: „Každý má právo na život. Ľudský život je chránený od počatia až po prirodzenú smrť.“⁴⁹⁵ Tento návrh v prvom čítaní pri prvom predložení Národnej rade Slovenskej republiky získal 48 hlasov za, 6 hlasov proti, 66 poslancov sa zdržalo hlasovania a jeden poslanec nehlasoval.⁴⁹⁶ V roku 2015 zas neuspel návrh na novelu čl. 15 ústavy od Štefana Kuffu, Jozefa Mikloška a Mariána Kvasničku. Podľa tohto návrhu by právo na život malo mať aj nenarodené dieťa, ľudský život mal byť chránený „od vzniku nenarodeného dieťaťa až po prirodzenú smrť“ a odsek 2 článku 15 ústavy mal znieť „Nenarodené dieťa nesmie byť pozbavené života, pričom sa súčasne zohľadňuje právo matky nenarodeného dieťaťa na život.“. V zmysle tretieho odseku sa „nemal pripúšťať“ „úmyselný potrat, eutanázia a asistovaná samovražda“.⁴⁹⁷ Novela získala v prvom čítaní 18 hlasov za, 11 hlasov proti, 68 poslancov sa zdržalo hlasovania a traja nehlasovali.⁴⁹⁸

Vieme tiež, že pri prijímaní ústavy bol kritizovaný odsek 4 článku 15 ústavy a bolo navrhnuté jeho vypustenie. Podľa poslanca Antona Neuwirtha totiž ústavná licencia podľa ktorej porušením práv podľa daného článku nie je, ak konanie, ktorým sa tak stalo, nie je trestné, môže popierať „prirodzený zákon, z ktorého vyplýva ochrana života“.⁴⁹⁹ Zároveň podľa neho

⁴⁹³ Návrh ústavného zákona (parlamentná tlač č. 429) podali poslanci a poslankyňa M. Beluský, M. Kotleba, R. Schlosár a M. Sulanová. Návrh je dostupný na <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&Mas-terID=8120> [10. október 2022]. Obdobný návrh podal po šiestich mesiacoch poslanec Eduard Kočiš (parlamentná tlač č. 698).

⁴⁹⁴ <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=45488> [10. október 2022]. Návrh Eduarda Kočiša v prvom čítaní získal 26 hlasov za, 25 hlasov proti, 77 poslancov sa zdržalo a 2 nehlasovali. <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=46705> [10. október 2022].

⁴⁹⁵ Pozri parlamentnú tlač č. 1465 v roku 2010 <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZ-borID=13&CisObdobia=4&ID=1465> [10. október 2022].

⁴⁹⁶ <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=26456> [10. október 2022].

⁴⁹⁷ Pozri parlamentnú tlač č. 1843 v roku 2015 <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&Mas-terID=5783> [10. október 2022].

⁴⁹⁸ <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=37067> [10. október 2022].

⁴⁹⁹ Pozri stenografický záznam z rokovania Slovenskej národnej rady z 31. augusta a 1. septembra 1992 dostupný na <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=71567> [11. október 2022], s. 72.

protirečí preambule ústavy, ktorá sa odvoláva na kresťanské princípy, ktoré sú za ochranu života.⁵⁰⁰

Do tretice a naposledy, vieme, ako vznikol text Listiny základných práv a slobôd, ktorý bol premietnutý do druhej hlavy ústavy. Pôvodný návrh Slovenskej národnej rady v odseku 1 článku 7 listiny (terajší článok 15 ústavy) rátať s jedinou vetou v znení: „Každý má právo na život a zdravé podmienky života.“⁵⁰¹ Návrh Českej národnej rady zas v odseku jedna obsahoval iba ustanovenie o tom, že každý má právo na život.⁵⁰² Spoločná správa z ústavnoprávných výborov podporila znenie od Českej národnej rady. Iné výbory však predkladali ďalšie návrh na zmeny. Zo stenografického záznamu prerokovania návrhu listiny sa dozvedáme, ako sa do textu dostala druhá veta prvého odseku – základ rozlišovania medzi subjektom práva na život a objektom ochrany našim ústavným súdom.

Na úvod spoločný spravodajca výborov, poslanec Vlastimil Ševčík, informoval, že textácie ako „každý má právo na život a zdravé podmienky života“, „každý má právo na život a zdravé životné prostredie“, „každý má právo sa narodiť“ a „ľudský život je hodný ochrany od počatia“ boli ústavnoprávnymi výbormi odmietnuté, a to aj preto, lebo prvé dve „*za stávajících ekologických podmínek a situace nelze ústavně zaručit, takže přijetím podobného návrhu by byla prolomena jinak respektovaná zásada vynutitelnosti konstituovaného práva, čímž by se listina zaváděla do oblasti proklamací.*“⁵⁰³ Návrh na zakotvenie práva každého sa narodiť bol odmietnutý „[o]dhlédnuto již od potíží, který by výklad takovéto normy nezbytně přinášel a jaké situace by se při její aplikaci vytvářely, jen stěží lze obdobné normě přiznat reálně vynutitelnou normativní závaznost. Z těchto důvodů byl odmítnut i minoritní návrh výborů sociálních a kulturních a výborů pro životní prostředí ve znění: „*Lidský život je hodný ochrany od početí.*““⁵⁰⁴

Poslanec Michálek, ktorý umelé ukončenie tehotenstva nazval vraždou, predložil návrh na textáciu „každý má právo na život od počatia“.⁵⁰⁵ Poslanec Lux zas chcel „ľudský plod od počatia“ chrániť zákonom rovnako ako rodinu a rodičovstvo.⁵⁰⁶ Jozef Mikloško ale opäť

⁵⁰⁰ Tamže, s. 73.

⁵⁰¹ Pozri parlamentnú tlač č. 330 v roku 1991 na: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=85378> [11. október 2022].

⁵⁰² Pozri parlamentnú tlač č. 331 v roku 1991 na: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=85379> [11. október 2022].

⁵⁰³ Pozri stenografický záznam z rokovania Federálneho zhromaždenia z 8. januára 1991 dostupný na <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=83161> [11. október 2022].

⁵⁰⁴ Tamže.

⁵⁰⁵ Pozri stenografický záznam z rokovania Federálneho zhromaždenia z 8. januára 1991 dostupný na <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=83164> [11. október 2022].

⁵⁰⁶ Tamže.

v rozprave oživil verziu o ochrane ľudského života od počatia a návrh formálne podal poslanec Čičmanec.⁵⁰⁷ Pritom konštatoval: „*Táto formulácia nie je z mojej hlavy. Ja ju poznám najmenej 10 rokov. (...) Nenarodení [teraz]nemajú v prvých troch mesiacoch ani deklaratívne právo na život (...) Môj návrh je väčší než návrh kolegov Michálka a Luxa a je viac deklaratívny. Žiadam, aby o ňom bolo hlasované iba v tom prípade, že by neprešli ich návrhy.*“ To však nebol koniec hľadania. Ďalšiu verziu predložil poslanec Kvasnička, keď navrhoval, aby sa v listine zaručovalo „*právo na ochranu ľudského života a základné podmienky pre jeho telesný a duševný vývin*“.⁵⁰⁸ Rátal s tým, že plod tak získa právo na život, avšak mierne protiintuitívne, ako objekt ochrany. Viacero poslancov a poslankýň tieto návrhy v rozprave podporili. V druhý deň jedenástej schôdze však vystúpil poslanec Fišer a navrhol formuláciu, ktorú je teraz súčasťou aj našej ústavy. Svoj návrh odôvodnil snahou o umiernenosť a otvorenosťou k ďalšiemu hľadaniu: „*Vážim si Pascalova výroku, ktorý říká, že nedáva za pravdu ani tým, ktorí človeka vyvyšujú, ani tým, ktorí ho ponížujú, ale tým, ktorí v úzkostech - a ja bych řekl odpovědně - hledají. Měli abychom si v základní preambuli opravdu otevřít prostor pro hledání, aniž bychom se dostali okamžitě do rozporu se současným právním řádem, protože budeme muset řešit velmi složité, sociální, morální, ale i vědecké problémy, které v poslední době u mnohých z nás změnily náš názor na lidský život. Doporučuji proto, aby tento pozměňovací návrh, článek 7, odstavec 1. zněl takto: „Každý má právo na život. Lidský život je hoděn ochrany už před narozením.*“.⁵⁰⁹ Následne svoje pozmeňovacie a doplňujúce návrhy stiahli všetci poslanci okrem poslanca Micháleka, ten ale následne potrebnú väčšinu nezískal. Fišerov bol naopak schválený s veľmi vysokou podporou.⁵¹⁰

Cez parlamentné sledovanie legislatívneho procesu vidíme, čím ústava mohla byť a čím sa mohla stávať. Čo však bežne nevidíme, sú možnosti, ktoré boli v hre, čo sa mohlo stať na úrovni vládnych vyjednávaní o ústave. Nevidíme, že pri ostatnej novele ústavy bola takmer zakotvená ochrana lesov, že mohol byť výrazne novelizovaný inštitút referenda a podobne. Tieto často realistickejšie alternatívy koalíčných vyjednávaní, než poslanecké návrhy, nám ostávajú skryté, hoci práve tento druhý život Veroniky by nás zrejme ešte viac poučil, čím tá naša ústava je, práve cez to, čím nie je.

⁵⁰⁷ Pozri stenografický záznam z rokovania Federálneho zhromaždenia z 8. januára 1991 dostupný na <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=83165> a <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=83168> [11. október 2022].

⁵⁰⁸ Tamže.

⁵⁰⁹ Pozri stenografický záznam z rokovania Federálneho zhromaždenia z 9. januára 1991 dostupný na <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=83174> [11. október 2022].

⁵¹⁰ Pozri stenografický záznam z rokovania Federálneho zhromaždenia z 9. januára 1991 dostupný na <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=83181> [11. október 2022].

Nemožno ale zabudnúť ani na to, na čo nás už vyše pred päťdesiatimi rokmi upozornila literárna kritika a nielen tá. Teda, že text sa stáva čítaním, interpretáciou. Jeho spolu-autorom je tak aj čitateľ a nemôže ním nebyť. Vplyvnú teóriu interpretačných spoločenských inštitúcií interpretujú, lebo sa im to je takto prirodzené, predstavil Stanley Fish. Fish nás taktiež poučil, že isté nezhody pri čítaní a interpretovaní nemajú byť *vyriešené*, ale *zažité*. Niečo znamenajú.⁵¹¹ Tak autoritatívni interpretátori ústavného textu, typicky ústavné súdy, participujú na dvojakom živote ústav tým, že presadia alebo naopak odmietnu ústavný text vykladať a aplikovať istým spôsobom.

2.2 Ústava, ktorá nie je sama

Druhý aspekt dvojitého života ústavy, ktorým sa tu budem zaoberať, je ten, ktorý sa ukazuje v prepojenosti, vo Weronikinom „*mám taký čudný pocit, že nie som sama na svete*“. Aj naša ústava má totiž taký čudný pocit, že nie je sama na svete.

Je (sama) sebou, lebo je tu a teraz. Ale zároveň nie je iba sama (sebou). Jej život a skúsenosti sú zdieľané inými ústavami. Nejde len o to, že moderné západné ústavy sú vo svojej podstate často takmer dopplegängerkami – a to aj biologicky spriaznenými. Podľa Marka Tuschneta je napokon globalizácia ústavného práva z pohľadu domácich ústav výsledkom neoliberálnych snažení⁵¹², ktoré vo finále fixujú aj základnú inštitucionálnu štruktúru ústav (demokratické procesy výberu legislatívco a exekutívy, isté typy referendum, ale nie priveľa, otvorenosť systému výberu reprezentatívco, slobodné a férové voľby) aj ľudsko-právne požiadavky (práva prvej generácie liberálnych ústav, ktoré zároveň umožňujú diskusiu o svojom obsahu, kde ale špeciálnu ochranu požíva právo vlastníť majetok, veľmi všeobecný záväzok k princípu sociálnosti štátu s možným favorizovaním práva na vzdelanie, bývanie, jedlo a vodu a výberovosť ohľadom práv tretej generácie).⁵¹³ Je teda jedna látka, z ktorej spriadajú sa moderné ústavy globalizovaného západu. Alebo prinajmenšom ich časti.

Ide aj o to, že ústavné požiadavky, najmä, ale nielen tie ľudsko-právne, sú žité ponad domáce štáty a ovplyvnené silnými dostredivými silami aj vďaka existencii Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Charty základných práv Európskej únie a judikatúre Štrasburského a Luxemburského súdu. Nie slabý vplyv mali Všeobecná deklarácia ľudských

⁵¹¹ FISH, S.: *Is There a Text in This Class? The Authority of Interpretive Communities*. Harvard University Press: Cambridge – London, 1980. s. 147.

⁵¹² Tu sa zas vynára Weronikina otázka: „Čo vlastne chcem?“. Neoliberálna ústava určite chce veľa, aj keď nie vždy presne vieme čo.

⁵¹³ TUSCHNET, M.: The globalisation of constitutional law as a weakly neo-liberal project. In *Global Constitutionalism* (2019), 8:1, s. 32–33.

práv a obidva pakty. Ak ľudské práva vnímame ako morálne práva⁵¹⁴ potom je substancia ľudsko-právnych fakticky jedna, len je nachádzaná pluralitou orgánov, či už legislatívnych, exekutívnych alebo súdnych.

Keď sa v súčasnosti diskutuje o identite ústav, myslí sa tým zväčša ich výnimočnosť, odlišnosť od ústav iných. Význam tých odlišností sa ukáže ale až na pozadí zhody, na identite, ktorá spája. Ústavnoprávne sme tak minimálne na pomyselnom západe tak trochu ako partia. Keď sa jeden člen partie pohne dopredu, pohne sa celá skupina. A platí to aj naopak. Samozrejme, môžeme diskutovať, čo je posunom vpred.

Globalizácia v ústavnom práve a jej viditeľné priesaky do rozhodovacej činnosti súdov sa týkajú aj notoricky svojstojného a k medzinárodnému právu často podozrievavého prostredia práva v USA. David S. Law popisuje, ako sa exkurzmi do právnych úprav iných štátov a do medzinárodného práva začal zaoberať aj Najvyšší súd USA, a to napriek legislatívnym iniciatívam, ktoré odmietali sudcovské používanie „cudzieho“ práva (Najvyšší súd USA napríklad poukázal na to, že dlhé čakanie na trest smrti môže byť v Európskych krajinách považované za porušenie zákazu mučenia).⁵¹⁵ Pri tej príležitosti Law odkazuje na sudcu Breyera, ktorý oprávnenosť argumentovať názormi iných súdnych alebo legislatívnych orgánov pri obdobných úpravách a obdobných skutkových okolnostiach odôvodňuje „*rešpektom k názorom ľudstva*“.⁵¹⁶ Sám Law vlastne nepovažuje vzájomné ovplyvňovanie sa textov ústav a dialóg medzi súdmi za nič pozoruhodné, práve naopak, ide o samozrejmosť, ktorá ústi do vzniku generického ústavného práva: „*Vykladať ústavu – akúkoľvek ústavu – znamená čerpať z, a prispievať ku, sume princípov, praktík a precedensov ktoré transcendujú hranice jurisdikcií. Spoločné prvky vystupujú prierezovo cez jurisdikcie preto, lebo ústavné právo sa vyvíja v sieti vzájomných vplyvov, v reakcii na spoločné teoretické a praktické výzvy. Tieto spoločné črty sú tak silné a výrazné, že ich výsledok môže byť celkom dobre popísaný ako generické ústavné právo – kostra ústavnej teórie, praxe a doktríny, ktorá vlastne nepatrí do žiadnej jednotlivej jurisdikcie.*“⁵¹⁷ Tento jeden prameň môže byť zdrojom, do ktorého sa premietajú, a z ktorého sa čerpajú skúsenosti, naše doppelgängerské ústavy. Cez neho sa skúsenosť Ústavy USA môže stať skúsenosťou Ústavy Slovenskej republiky.

⁵¹⁴ To zároveň dodáva legitimitu evolutívnemu čítaniu ľudsko-právnych dokumentov a legitimizuje odlišnosť v tom, ako práva „našli“ členské štáty a ako sudcovia. Pozri LETSAS, G.: *A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights*, Oxford : OUP, 2015. s. 139.

⁵¹⁵ LAW, D. S.: *Generic Constitutional Law*. (2005) 89 *Minnesota Law Review*, s. 655 a nasl.

⁵¹⁶ Tamže, s. 657.

⁵¹⁷ Tamže, s. 659.

3. Rozhodnutie *Dobbs* a naša ústava

A tu už sa dostávame k rozhodnutiu *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization* No. 19-1392, 597 U.S.____(2022).⁵¹⁸

Na úvod ešte krátka odpoveď na otázku o tom, čo všetko si vieme z rozhodnutia zobrať, ak by vyššie predstavená myšlienka o generickom ústavnom práve nebola pre všetky čitateľky a čitateľov presvedčivá. Predovšetkým treba poznamenať, že už v minulosti Ústavný súd Slovenskej republiky v rozhodnutí PL. ÚS 12/01 zo 4. decembra 2007 odkázal na judikatúru Najvyššieho súdu USA vo veci *Roe v. Wade* a *Planned Parenthood of Southeastern PA v. Casey*, a vnímal jej argumentačnú hodnotu ako podpornú. Pri rozhodnutiach spomenul právny základ práva na rozhodnutie o ukončení tehotenstva (právo na súkromie) a limity tohto práva (nadbytočnú štátnu ingerenciu a životaschopnosť plodu).⁵¹⁹ Nasledoval tak prúd vtedajšieho ľudskoprávneho diskurzu.

Aj preto, i keď sa podstata rozhodnutia *Dobbs*, ktorým sa prejedikoval *Roe* aj *Casey* javí byť čisto lokálna, podstatou je stále otázka zdroja práva ženy (a jej blízkych osôv) rozhodnúť sa pre umelé ukončenie tehotenstva a zároveň rozsah resp. limity tohto rozhodovania sa vo vzťahu k štátnemu donúteniu. Ide teda o otázku univerzálnu, na ktorú hľadajú odpoveď najvyššie a ústavné súdy opakovane.

V prospech tvrdenia o lokálnom význame rozhodnutia by mohol byť vznesený aj argument, že väčšina súdu judikoval čisto pre ich jurisdikciu relevantné veci. Konštatovala totiž, že (i) právny základ práva umelo ukončiť tehotenstvo nemôže spočívať v široko poňatom práve na súkromie (vo viacerých dodatkoch ústavy), ani v práve na súkromie z „due process of law“ klauzuly 14. dodatku Ústavy Spojených štátov Amerických, ani z klauzuly „equal protection of laws“ rovnakého dodatku,⁵²⁰ (ii) existujú dôvody na prejedikovanie rozhodnutia vo veci *Roe* napriek *stare decisis*, lebo *Roe* bolo podľa väčšiny ohavne zlým rozhodnutím (orig. egregiously wrong), so zlým odôvodnením, ktoré v praxi nefungovalo a malo zlý vplyv na iné oblasti práva,⁵²¹ a (iii) je potrebné vrátiť možnosť regulovať umelé ukončenie tehotenstva legislatívnym orgánom jednotlivých štátov,⁵²² pričom (iv) váženie hodnôt, ktoré majú legislatívci vykonávať bude následne Najvyšší súd USA testovať ako akékoľvek váženie záujmov (nie ústavných práv) a použije tak len test racionality ako najnižšiu úroveň prieskumu.⁵²³ Závery väčšiny súdu teda

⁵¹⁸ Dostupné na: https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/19-1392_6j37.pdf [13. október 2022].

⁵¹⁹ Pozri PL. ÚS 12/01, s. 48.

⁵²⁰ Pozri s. 30 a nasl. rozhodnutia *Dobbs*.

⁵²¹ Tamže, s. 43 – 65.

⁵²² Tamže, s. 65 a nasl.

⁵²³ Tamže, s. 77.

vyzerajú relatívne technicky – právny základ a spôsob interpretácie ústavy, ktorú je možné len veľmi ťažko meniť, vzťahy v rámci federácie (čo majú rozhodovať štáty a čo federálna vláda?), podmienky prelamovania precedensov a pre USA špecifické úrovne testovania ústavnosti.

V skutočnosti, ako už bolo spomenuté, je však skôr v hre del'ba moci medzi legislatívcami a súdmi,⁵²⁴ širšie koncepcie interpretácie ústavy a koncepčná otázka zdroja ochrany takého konania, akým je umelé ukončenie tehotenstva (či už v podobe zdržania sa zásahov zo strany verejnej moci alebo v podobe vytvorenia prístupu k bezpečnému a aktuálnymi vedeckými poznatkami informovanému ukončeniu tehotenstva). To, čo odznelo v rozhodnutí sa preto nedá odmietnuť ako cudzie.

Za najväčší prínos rozhodnutia do generického ústavného práva považujem napokon argument, ktorý odznel v menšinovom rozhodnutí, a to silno a opakovane. Konkrétne, ak aj právo na rozhodnutie ženy umelo ukončiť tehotenstvo nie je implikované v práve na súkromie cez „due process of law“, je implikované v princípe ochrany rovnosti žien a mužov a k promovaniu tejto hodnoty kľúčovo prispieva. Disentujúca trojka na rovnosť odkázala už v prvej vete stanoviska, keď konštatovala, že rozhodnutia *Roe* a *Casey* chránili slobodu a rovnosť žien päťdesiat rokov. Celkovo menšina o rovnosti hovorí v disente až 29 (!) krát. Breyer, Sotomayor a Kagan však nie sú pôvodnými autormi myšlienky o tom, že právo na umelé ukončenie tehotenstva je vecou rodovej rovnosti a týka sa ho preto štandard tzv. „sex-based discrimination“. Oni však z toho, čo v osemdesiatych rokoch mohlo vyzerat' ako exotický akademický pokus, navyše žensky nesolidárny a spochybňujúci základný výdobytok feminizmu z *Roe*, urobili centrálny a nosný ústavný argument.

Pôvodnou, respektíve najviac známou autorkou tvrdenia o tom, že právny základ rozhodovania o umelom ukončení tehotenstva je v klauzule rovnosti 14. dodatku Ústavy USA bola vtedajšia federálna sudkyňa, neskôr sudkyňa Najvyššieho súdu USA, Ruth Bader Ginsburg. V článku z roku 1985 upozornila, že rozhodnutie vo veci *Roe* tento aspekt prehliada a príliš zjednocuje požiadavky na legislatívne úpravy štátov.⁵²⁵ Ako som už písala na inom mieste⁵²⁶ Ginsburg tiež

⁵²⁴ Aj dissent sudcu Breyera a sudkyň Sotomayor a Kagan pripomína, že vo finále rozhodnutím väčšina súdu nevrátila právo regulovať umelé ukončenie tehotenstva legislatívcom jednotlivých štátov, ale v zásade ho dala vláde, pokojne aj federálnej (s. 3 odlišného stanoviska). Ich argument, ak ho domyslíme potom znie - os prenosu (právo)moci v rozhodnutia väčšiny súdu teda nebola taká, že z najvyššieho súdu sa prenáša právo regulovať ukončenie tehotenstva aj pred životaschopnosťou plodu späť na štáty, ale prenáša sa moc zo žien (aj ich blízkych), na vládu.

⁵²⁵ Pozri GINSBURG, R.B.: Some Thoughts on Autonomy and Equality in Relation to *Roe v. Wade*. In *North Carolina Law Review*, 63 (1985), s. 375 – 386.

⁵²⁶ BERDISOVÁ, L.: O čo ide v diskusii o umelom ukončení tehotenstva? In *Justičná revue*, 2020, roč. 72, č. 2, s. 170.

v debata promovala myšlienky iného profesora, Kennetha Karsta⁵²⁷, a konštatovala že pri obmedzovaní reprodukčnej autonómie žien ide totiž skutočne „o možnosti, ktoré ženy dostanú, aby mohli ako rovnoprávne participovať na spoločenskom, politickom a hospodárskom živote národa.“⁵²⁸

Túto myšlienku takmer o desať rokov neskôr použil Najvyšší súd USA v rozhodnutí *Casey*: „Schopnosti žien rovnoprávne participovať na hospodárskom a spoločenskom živote národa napomohlo to, že mali schopnosť kontrolovať svoju reprodukciu.“⁵²⁹ Myšlienka a rovnosti žien a mužov sa v *Casey* rozhodnutí ešte zopakovala,⁵³⁰ nebola však nosnou. V menšinovom rozhodnutí sa širší pohľad na to, čo pre ženy a ich blízkych znamená reprodukčná autonómia stáva kľúčovým argumentom.⁵³¹ Menšina túto formulu o participácii z *Casey* spomína až 7 krát. Celkom zjavne sa tak rovnosť ako základ práva umelo ukončiť tehotenstvo dostáva v rozhodnutí menšiny na argumentačnú úroveň slobody od vládnej moci ako verzie práva na súkromie aktívnejšie právo na umelé ukončenie tehotenstva.

Iste, väčšina súdu z argumentom rovnosti, ktoré ako základ práva umelo ukončiť tehotenstvo promovali aj dva *amicus curiae* podanie, nesúhlasila a odmietla ho, mierne paradoxne, iba odkazom na precedens, teda na to, že v minulosti takto umelé ukončenie tehotenstva v judikatúre súdu zakotvené nebolo. Zároveň ju, celkom zvláštne, označil za novú teóriu.⁵³²

Ústavný súd Slovenskej republiky v PL. ÚS 12/01 len naznačil aspekt rovnosti keď spomenul Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien, hoci bol argument rovnosti explicitne uvedený v stanovisku generálneho prokurátora. Hodnota autonómie ako základ práva umelo ukončiť tehotenstvo je v bežnom diskurze relatívne nezrozumiteľná. Len o menej abstraktný je argument vtedy, ak sa použije odkaz na právo na súkromie. Keď sa však hovorí o potrebách, životných možnostiach a o skúsenosti žien, čo všetko fakticky vyvoláva

⁵²⁷ V Karstovom pojednaní sa rovnoprávne občianstvo viaže na participáciu na živote spoločnosti a na rešpekt a prepája sa z autonómiou tak, že participujúci občan alebo občianka je subjektom práva, osobou v právnom zmysle aj preto, že na seba preberá zodpovednosť robiť rozhodnutia ovplyvňujúce vlastný osud – participáciou na spoločenskom dianí sa stáva subjektom, nie objektom práva. KARST, K. L.: Foreword: The Equal Citizenship Under the Fourteenth Amendment. In *Harvard Law Review*, Vol. 91, No. 1 (Nov., 1977), s. 1- 68.

⁵²⁸ GINSBURG, R.B.: *Some Thoughts on Autonomy and Equality in Relation to Roe v. Wade*. s. 375.

⁵²⁹ Rozhodnutie *Casey*, s. 835.

⁵³⁰ Rozhodnutie *Casey*, s. 912.

⁵³¹ Vo vyššie spomenutom článku tvrdím, že okrem toho, že napríklad spoločnosť očakáva, že starostlivosť o dieťa prevezme skôr matka, bez ohľadu na angažovanosť otca (ako píše Ginsburg), v našom prostredí za nerovný vplyv tehotenstva a materstva môžeme označiť aj zárobkovú nerovnosť po narodení dieťaťa, ohrozenie života a zdravia ženy v rámci pôrodu a po pôrode, nerovné rozdelenie tzv. domáчих prác, ktoré ubera ženám čas a energiu pôsobiť v iných sférach života a podobne. BERDISOVÁ, L.: *O čo ide v diskusii o umelom ukončení tehotenstva?* s. 171 a 172.

⁵³² Rozhodnutie *Dobbs*, s. 10 a 11.

odkaz na argument rovnosti, teda na argument, ako špecificky vplýva tehotenstvo a materstvo na ženy ako ženy, aký má vplyv ich rozhodnutie na ich životy, debata sa transformuje a stáva sa lepšie uchopiteľnou. Aj bizarný argument občas uvádzaný v prospech zníženia lehoty na umelé ukončenie tehotenstva na žiadosť, ktorý hovorí o sebastredných a márnivých ženách, ktoré umelo ukončujú tehotenstvo v obrovskom množstve kvôli kariére, povýšeniu v práci, či udržaniu štíhlej postavy⁵³³ sa v takom kontexte dostane do iného svetla.

Zároveň sa do hry dostávajú životy žien a ich kontexty a aktivuje sa premýšľanie o tom, ako jedno právo vplýva na druhé.⁵³⁴ Aj menšina na najvyššom súde si je napokon plne vedomá synergického efektu práv. A to vo viacerých zmysloch slova. Nedá sa „zrušiť“ jedno právo a spochybníť „due process od law“ zo 14. dodatku ako zdroj práv a tvrdiť, že iné práva nebudú dotknuté. Menšina prirovnáva takúto predstavu k vízii, že pri hre Jenga budeme so stavby vyberať kocky, ale veža sa nijako nenaruší.⁵³⁵

Naopak, uzavrieme túto časť, vyberaním kociek z architektúry ľudských práv jednej ústavy sa ohrozuje stabilita viacerých ústav. Tie sa však zároveň z takejto skúsenosti vedia poučiť.

4. ZÁVER

V článku sme na pozadí momentiek z Kieślowského filmu *Dvojaký život Veroniky* ukázali, že ústavy sú prepojené a môžu čerpať, a aj čerpajú, skúsenosti jedna od druhej. Môžeme hovoriť o globalizácii ústavného práva vplyvom neoliberalizmu, môžeme hovoriť o generickom ústavnom práve, ktorý je prirodzeným výsledkom toho, o čo v ústavnom práve ide a ako fungujú ľudské práva, ale môžeme sa aj jednoducho, menej akademicky štrukturovane, vystaviť skúsenosti a pocitu prepojenosti našej ústavy a jej hodnôt s ústavami inými. A tiež prepojenosti ľudí, ktorí sú poverení ich ochranou. V tom zmysle sa potom okrem iného máme vždy kam vracať (aj v argumente práva na rovnosť ako základu práva na umelé ukončenie tehotenstva). Vždy bude existovať nejaký pôvodný ústavný statok, ktorý sa dá navštíviť. Kde sa bude dať stiahnuť okienko a dotknúť sa kmeňa.

⁵³³ Dôvodová správa k návrhu zákona, ktorým by sa menil zákon o umelom ukončení tehotenstva (parlamentná tlač č. 143 z roku 2020) od M. Kotlebu, E. Kočiša, R. Schlosára, M. Sulanovej a M. Urbana konštatuje, že: „Obrovské množstvo matiek ide na potrat len kvôli kariére, povýšeniu v práci, kvôli udržaniu si štíhlej postavy, kvôli zhýralému životnému štýlu a túžbe „predĺženia“ si mladosti, či kvôli pohodlnosti“. <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=479844> [29. október 2022].

⁵³⁴ Zo socialistických čias máme zažitú, že zásah do slobody prejavu, môže spočívať aj v nemožnosti študovať na vysokej škole, čo následne vplýva na právo na vzdelanie a právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň.

⁵³⁵ Odlišné stanovisko sudcu Breyera, Sotomayor a Kagan, s. 25.

Použitá literatúra:

- FISH, S.: *Is There a Text in This Class? The Authority of Interpretive Communities*. Harvard University Press: Cambridge – London, 1980
- GINSBURG, R.B.: Some Thoughts on Autonomy and Equality in Relation to Roe v.Wade. *North Carolina Law Review*, 63 (1985), s. 375 – 386
- KARST, K. L.: Foreword: The Equal Citizenship Under the Fourteenth Amendment. *Harvard Law Review*, Vol. 91, No. 1 (Nov., 1977), s. 1- 68
- LAW, D. S.: Generic Constitutional Law. (2005) 89 *Minnesota Law Review*
- LETSAS, G.: *A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights*, Oxford: OUP, 2015
- SARTRE, J.-P.: *Existencializmus je humanizmus*. Praha: Vyšehrad, 2004
- TUSCHNET, M.: The globalisation of constitutional law as a weakly neo-liberal project. *Global Constitutionalism* (2019), 8:1, s. 29–39
- Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 12/01.
- Rozhodnutie Najvyššieho súdu USA Dobbs v. Jackson Women's Health Organization No. 19-1392, 597 U.S.____(2022)
- Rozhodnutie Najvyššieho súdu USA *Planned Parenthood of Southeastern Pa. v. Casey*, 505 U.S. 833 (1992)
- Rozhodnutie Najvyššieho súdu USA Roe v.Wade, 410 U.S. 113 (1973)
- <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Default?legId=11&termNr=1990>

Kontaktné údaje:

Mgr. Lucia Berdisová, PhD., LL.M.

lucia.berdisova@yahoo.com

Ústav štátu a práva SAV

Klemensova 19

811 09 Bratislava

Slovenská republika

Preskúmavanie hybridných správnych aktov

Judicial review of hybrid administrative acts

prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD. – Mgr. Radka Moncol'ová

Abstrakt:

Autori sa v článku venujú aplikačným problémom pri určovaní povahy aktov vydávaných Úradom verejného zdravotníctva Slovenskej republiky. Na príklade týchto aktov poukazujú na význam ich jasnej kategorizácie medzi legislatívou predpokladané existujúce druhy finálnych foriem činnosti verejnej správy. Kladú si otázku, či potrebujeme aj nové kategórie s ohľadom na aplikačnú prax. V závere ponúkajú návrhy riešenia smerom do budúcnosti.

Abstract:

In this article, the authors deal with application problems in determining the nature of acts issued by the Public Health Authority of the Slovak Republic. Using the example of these acts, the authors point out the importance of their clear categorization among the legally established types of final forms of public administration activity. They wonder whether we need new categories regarding application practice. In the end, the authors propose solutions for the future.

Kľúčové slová:

hybridný správny akt, normatívny správny akt, individuálny správny akt, Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, finálne formy činnosti verejnej správy

Keywords:

hybrid administrative act, normative administrative act, individual administrative act, Public Health Authority of the Slovak Republic, final forms of public administration activity

Úvod

Súčasná doba v dôsledku ochorenia Covid-19 priniesla množstvo zmien. Prišlo k situáciám, s ktorými zrejme väčšina z nás vôbec nerátala. Uvedené sa prejavilo aj v správe našej

spoločnosti, kedy štát pri potrebe ochrany života a zdravia musel použiť metódy, ktoré sa minimálne v rokoch samotnej existencie Slovenskej republiky neaplikovali.

Uvedená skutočnosť zasiahla aj právnu prax. Začalo sa výrazným spôsobom vstupovať do základných práv a slobôd, čo následne vyvolalo aj určitú prirodzenú vlnu nevôle.

Jednou z nosných úloh bolo vytvorenie nových pravidiel, ktorými sa má spoločnosť riadiť s cieľom čo najlepšieho prekonania predmetného ochorenia. Základnou úlohou právnikov v celej tejto činnosti však nebolo ich vytvorenie. Tieto pravidlá sa formovali na rôznych odborných konzíliách vytváraných verejnomocenskými autoritami, ktorých členmi sú prevažne vedci z rôznych oblastí medicíny.⁵³⁶ Nosnou úlohou právnikov bolo nájsť čo najvhodnejšie mechanizmy na ich transponovanie do právneho poriadku.

V celom procese hlavnú aktivitu prebral Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len Úrad verejného zdravotníctva), ktorý prostredníctvom svojich aktov začal väčšinu z vyššie uvedených pravidiel uvádzať do praxe. V našom článku sa zaoberáme charakterom týchto pravidiel z hľadiska jednotlivých druhov foriem činnosti verejnej správy, ktoré pozná teória a právny poriadok. Na ich príklade poukazujeme na potrebu dôslednej kategorizácie a dopadu nedostatočnej kategorizácie na právnu prax. Za základnú metódu, ktoré používame, možno označiť analytickú metódu a metódu pozorovania.

Opatrenia Úradu verejného zdravotníctva

Pri hľadaní vhodných možností regulácie začal Úrad verejného zdravotníctva vydávať akty podľa § 48 odseku (4) zákona číslo 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v účinnom znení (ďalej len zákon o ochrane verejného zdravia) v znení do 5. apríla 2020. Podľa tohto ustanovenia Úrad verejného zdravotníctva alebo regionálne úrady verejného zdravotníctva môžu nariaďuje opatrenia taxatívne stanovené v tomto ustanovení.

Realizácia tohto ustanovenia bola spojená už z počiatku s viacerými právnymi otázkami. Jednou z nich bolo, akú majú mať predmetné právne akty formu aj s ohľadom na skutočnosť, že podľa § 59 odseku (1) zákona o ochrane verejného zdravia postupujú orgány verejného zdravotníctva podľa zákona číslo 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v účinnom znení (ďalej len správny poriadok).

⁵³⁶ Pozri k tomu napríklad https://www.uvzsr.sk/index.php?option=com_content&view=article&id=4170:covid-19-o-opatreniach-platnych-poas-vekononych-sviatkov-rozhodne-konzilium-odbornikov&catid=250:koronavirus-2019-ncov&Itemid=153, 22. september 2021.

Samotný zákon o ochrane verejného zdravia v danom čase neupravoval bližšie náležitosti aktov vydávaných podľa § 48 odseku (4). Predmetné ustanovenie do súčasnosti používa len pojem „nariadenie opatrenia.“

Nedostatočná právna úprava viedla k rôznym pohľadom na to, aký majú charakter akty vydávané Úradom verejného zdravotníctva. Zložitosť tejto debaty navyše skomplikoval fakt, že predmetné ustanovenie nevylučovalo možnosť vydávať tak akty zaväzujúce neurčitý počet subjektov rovnakého druhu, ako aj akty určené konkrétnym adresátom. Vznikla teda polemika, akú tieto akty majú mať formu a aký procesný režim im má predchádzať.⁵³⁷

Sporné neboli akty, ktoré smerovali voči konkrétnym subjektom. V danom prípade išlo o individuálne správne akty – rozhodnutia, ktoré sa v súlade s § 59 odsekom (1) správneho poriadku vydávali v správnom konaní. Rozpor nastal pri aktoch, ktoré boli záväzné pre konkrétne druhy subjektov. Týmto aktom je venovaná aj naša pozornosť v tomto príspevku.

Kategorizácia aktov

Charakter aktov, ktoré má Úrad verejného zdravotníctva vydávať sa dotýkal tak samotného tvorca týchto aktov, ako aj následne všetkých ich adresátov. V neposlednom rade sa týkal aj kontrolných autorít vrátane súdov.

Dilemu zo strany Úradu verejného zdravotníctva potvrdzujú aj samotné akty, ktorých forma bola rôzna. Pre ilustráciu možno spomenúť opatrenie z 9. marca 2020 vydané pod číslo OLP/2405/84443, ktorým sa zakázalo organizovať i usporadúvať hromadné podujatia športovej, kultúrnej, spoločenskej či inej povahy,⁵³⁸ a opatrenie z 12. marca 2020 vydané pod číslom OLP1256712020, ktoré upravovalo okrem iného povinnosť domácej izolácie.⁵³⁹

Obe tieto opatrenia vydané podľa § 48 odseku (4) zákona o ochrane verejného zdravia smerujú voči neurčitému počtu subjektov rovnakého druhu. Malo by ísť teda o rovnakú kategóriu správneho aktu. Už na prvý pohľad však vidno viaceré odlišnosti. Medzi najzásadnejšie patrí, že prvý akt je nazvaný ako rozhodnutie, v ktorom sa odkazuje aj na

⁵³⁷ Pozri k tomu napríklad HAVELKOVÁ, M.: Právna forma opatrení prijímaných Úradom verejného zdravotníctva v čase pandémie ochorenia COVID-19. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2020*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020.

⁵³⁸ Predmetné opatrenie je dostupné na internetovej stránke: https://www.uvzsr.sk/docs/info/covid19/Rozhodnutie_zakaz_hromadneho_podujatia_verejna_vyhlasaka09_03.pdf, 22. 9. 2021.

⁵³⁹ Predmetné opatrenie je dostupné na internetovej stránke: https://www.uvzsr.sk/docs/info/covid19/Opatrenie_UVZSR_pri_ohrozeni_verejneho_zdravia_12.03.2020_karantena.pdf, 22. 9. 2021.

ustanovenia správneho poriadku, pričom druhý akt je nazvaný ako opatrenie a na správny poriadok neodkazuje. Navyše prvý akt má klasickú štruktúru rozhodnutia upravené v

§ 47 odseku (1) správneho poriadku pozostávajúcu z výroku, odôvodnenia a poučenia. Zaujímavosťou je, že rozdiel v dátume vydania týchto dvoch aktov je len tri dni.

S formou a obsahom týchto aktov sa spájali aj viaceré aspekty, ktoré sa výrazným spôsobom dotýkali ich adresátov. Prvý z nich sa týkal nadobudnutia účinnosti, ktorá mohla nastať až od ich doručenia.

Tento aspekt by mohol pôsobiť triviálne, ale v danom čase bol veľmi významný. Je potrebné si totiž uvedomiť, že pokiaľ by sa postupovalo podľa správneho poriadku, pri doručovaní verejnou vyhláškou podľa § 26 odseku (1) sa písomnosť považuje za doručení až pätnástym dňom od jej vyvesenia na úradnej tabuli. Pripomíname, že s ohľadom na charakter týchto opatrení by sa viaceré z nich v tom čase pri takejto aplikácii mohli minúť účinku.

Druhý aspekt sa dotýkal toho, aké kontrolné mechanizmy je možné voči predmetným aktom použiť. Uvedené pritom nerozvírilo diskusiu len v oblasti verejnej správy, ale aj v rámci súdnej moci, kde bolo treba určiť podľa charakteru týchto aktov súd so zodpovedajúcou právomocou.

Posúdenie predmetných aktov pre účely následnej kontroly

Možnosť posúdenia konkrétnych aktov sa vždy odvíja od toho, pod aké druhy typovo predpokladané zákonom ich podradíme. Táto otázka je esenciálna aj vo vzťahu k súdnej ochrane. Podľa toho, o aký druh aktu pôjde, do úvahy prichádza prieskum buď civilným súdnictvom, správnym súdnictvom alebo ústavným súdnictvom.

Jedny z prvých podaní, ktoré podávali spravované subjekty voči viacerým opatreniam Úradu verejného zdravotníctva, smerovali na Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len Ústavný súd). Ten viaceré podané ústavné sťažnosti odmietol s odôvodnením, že sa jedná o hybridné správne akty, majúce charakter opatrenia. Vo svojich uzneseniach o odmietnutí datovaných k 24. septembru 2020 a k 8. októbru 2020 v tomto smere okrem iného uvádza:

Na základe uvedeného ústavný súd dospel k záveru, že napadnuté opatrenie ako správny akt vydaný orgánom verejnej správy pri plnení jej úloh, ktorý má charakter hybridného správneho aktu, resp. rozhodnutia sui generis, je preskúmateľné správnym súdom v rámci konania o správnej žalobe podľa tretej časti prvej hlavy Správneho súdneho poriadku ... Ide teda o akt, vydaný na základe zákona, nie ako jeho vykonávací predpis, pritom však adresovaný

neurčitému počtu osôb, obsahujúci obmedzenia a povinnosti, vyplývajúce zo zákona, ktorý im bol v konkrétnej veci oznámený (jednotliví dotknutí adresáti boli o obsahu aktu poučení). Individuálny prvok (ktorý je dominantný) je určený konkrétnosťou predmetu regulácie, ktorá sa netýka akejkoľvek (genericky určenej) pandemickej situácie (všetkých takých prípadov rovnakého druhu a neurčitého počtu sa týka podkladová zákonná úprava), ale konkrétnej pandémie, na ktorú opatrenie reaguje (na veci nič nemení, že riešenie konkrétnej situácie si môže atrahovať aj zákonná úprava). Povinnosti sú opatrením uložené na základe zákona, teda v súlade s čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy. ... Napadnuté opatrenie vzhľadom na jeho povahu (nejde o rýdzo individuálny právny akt) nie je možné vydať v konaní podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (s konkrétne určeným okruhom účastníkov konania). Preto sa naň ustanovenie § 59 zákona č. 355/2007 Z. z. z povahy veci nevzťahuje. Na vydanie dotknutého opatrenia zákon nepožaduje žiadne osobitné konanie, resp. iné náležitosti. Aj napriek normatívnemu prvku opatrenie s povahou hybridného správneho aktu nie je výlučne právnou normou, a teda ani nemôže byť všeobecne záväzným právnym predpisom. Preto zákon (ani pokiaľ ide o napadnuté opatrenie) neobsahuje vo svojom texte osobitné splnomocňovacie (delegačné) ustanovenie na jeho vydanie, ktoré je nevyhnutné pri podzákonných všeobecne záväzných právnych predpisoch. Svoje oprávnenie na vydanie opatrenia v danom čase úrad verejného zdravotníctva vyvodil priamo z kompetenčného ustanovenia (ustanovení), uvedených v bode 10 až 12 tohto odôvodnenia (to sa odráža aj v záhlaví opatrenia, ktoré sa zmieňuje o vydaní opatrenia aj v kauzálnej väzbe na vyhlásenie núdzového stavu, avšak nepomenúva ho ako legálny kompetenčný podklad pre vydanie opatrenia). ... Z hľadiska možnosti prieskumu tento správny akt zodpovedá kategórii 5 „opatrenie“ podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP, keďže evidentne nejde o „rozhodnutie“ podľa písm. b) ani o „iný zásah“ podľa písm. e) tohto ustanovenia (iným zásahom by mohol byť výkon napadnutého opatrenia príslušnými orgánmi). Ústavný súd dodáva, že z dôvodu osobitnej povahy opatrenia podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP, pokiaľ má právnú povahu tzv. hybridného správneho aktu, je pri vymedzení žalobnej legitímácie fyzickej osoby alebo právnickej osoby na podanie správnej žaloby proti opatreniu potrebné ustanovenie § 178 ods. 1 SSP vykladať a uplatňovať vo vzťahu k tam použitej kategórii „účastník administratívneho konania“ ústavne konformným spôsobom. ... Hybridná, teda nie jednoznačne individuálna právna povaha opatrenia úradu verejného zdravotníctva preto podmieňuje reštriktívny výklad vo vzťahu k uplatňovaniu znaku (kategórie) „účastník administratívneho konania“ použitému v § 178 ods. 1 SSP. Podporne to dokladuje i skutočnosť, že pod pojmom administratívneho konania podľa § 3 ods. 1 písm. a) SSP možno subsumovať nielen postup pri vydávaní individuálnych správnych

aktov, ale aj normatívnych správnych aktov. To je v dotknutom kontexte potrebné vyložiť ako postup pri vydávaní individuálnych správnych aktov, ako aj individuálnych správnych aktov s normatívnym prvkom (teda hybridných), keďže výlučne normatívne správne akty sa v konaní podľa SSP nepreskúmajú. ... Príslušný súd v konaní podľa Správneho súdneho poriadku zohľadní pri svojom rozhodovaní ústavne konformný výklad zákona z pohľadu čl. 46 ods. 2 vety druhej ústavy. To znamená, že napadnuté opatrenie bude posudzovať aj podľa kritérií prípustnosti a primeranosti zásahu do základných práv, čo predpokladá vykonanie testu legality, legitimacy a proporcionality. Taký model (prieskum v správnom súdnictve a až následný prieskum rozhodnutia všeobecného súdu ústavným súdom v konaní o ústavnej sťažnosti) predstavuje vyšší štandard ochrany základných práv, než jednoinštančné konanie pred ústavným súdom.⁵⁴⁰

Hybridné právne akty a súčasná právna úprava

S ohľadom na prezumpciu správnosti právneho aktu⁵⁴¹ nám neprináleží hodnotiť predmetné nálezy ústavného súdu. Naskytá sa však otázka, či vôbec v právnom poriadku finálne môžeme ukončiť prieskum tým, že konkrétny úkon označíme za hybridný akt. Uvedené môže byť v niektorých situáciách pohodlné, ale finálne sa aj tak musia predmetné akty podradiť pod niektorú z kategórií už existujúcich aktov predpokladaných právnymi predpismi. Rovnako to urobil aj Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý sa síce vo svojich odôvodneniach rozsiahlo venoval hybridným správnym aktom, ale finálne s odkazom na účinnú právnu úpravu označil tieto akty za opatrenia podľa § 3 písmene c) zákona číslo 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v účinnom znení (ďalej len Správny súdny poriadok).

Kategorizáciu správnych aktov zakotvuje naša legislatíva v dvoch právnych predpisoch. Sú to zákon číslo 153/2001 Z. z. o prokuratúre v účinnom znení (ďalej len zákon o prokuratúre) a Správny súdny poriadok.

⁵⁴⁰ Z odôvodnenia uznesení Ústavného súdu číslo I.ÚS/432/2020 z 24. septembra 2020, I.ÚS/433/2020 z 24. septembra 2020, I.ÚS/435/2020 z 24. septembra 2020, I. ÚS 436/2020 z 24. septembra 2020, I. ÚS 437/2020 z 24. septembra 2020, ÚS 438/2020 z 24. septembra 2020, I. ÚS 439/2020 z 24. septembra 2020, I. ÚS 440/2020 z 24. septembra 2020, I. ÚS 441/2020 z 24. septembra 2020, II. ÚS 410/2020 z 24. septembra 2020, II. ÚS 411/2020 z 24. septembra 2020, II. ÚS 412/2020 z 24. septembra 2020, II. ÚS 413/2020 z 24. septembra 2020, IV. ÚS 459/2020 z 24. septembra 2020, IV. ÚS 460/2020 z 24. septembra 2020, IV. ÚS 461/2020 z 24. septembra 2020, IV. ÚS 466/2020 z 24. septembra 2020, IV. ÚS 467/2020 z 24. septembra 2020, IV. ÚS 468/2020 z 24. septembra 2020, III. ÚS 386/2020 z 24. septembra 2020, III. ÚS 387/2020 z 24. septembra 2020, II. ÚS 454/2020 z 8. októbra 2020, II. ÚS 455/2020 z 8. októbra 2020.

⁵⁴¹ K prezumpcii správnosti bližšie pozri PRUSÁK, J.: *Teória práva*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2001. s. 217.

Zákon o prokuratúre stanovuje preskúmané formy činnosti verejnej správy v § 21 odseku 1 písmene a) prokuratúrou. Patria medzi nich okrem iných rozhodnutia orgánov verejnej správy, opatrenia orgánov verejnej správy a všeobecne záväzné predpisy vydané orgánmi verejnej správy. Zákon o prokuratúre tieto akty aj vymedzuje legálnymi definíciami, a to v § 21 odseku 3.⁵⁴²

Medzi preskúmané formy činnosti verejnej správy zaraďuje Správny súdny poriadok v § 6 odseku (1) vymedzujúceho právomoc správnych súdov rozhodnutie a opatrenie. Legálne definície oboch týchto aktov nachádzame v § 3 písmenách b) a c) Správneho súdneho poriadku, pričom sú zhodné s ich legálnymi definíciami ustanovenými v § 21 odseku (3) písmenách b) a c) zákona o prokuratúre.

Zákon o prokuratúre pozná aj takzvané opatrenia so všeobecnými účinkami. Daný akt má však internú povahu, nakoľko smeruje dovnútra štruktúry orgánov verejnej správy.⁵⁴³

Reakcia zákonodarcu

Bez povšimnutia by nemala ostať aj nová právna úprava formy opatrení vydávaných podľa § 48 odseku (4) zákona o ochrane verejného zdravia nachádzajúca sa v § 59b tohto zákona. Do právneho poriadku bola doplnená s účinnosťou od 15. 10. 2020 zákonom číslo 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Podľa tohto ustanovenia už majú opatrenia vydávané podľa § 48 odseku (4) zákona o ochrane verejného zdravia charakter všeobecne záväzných právnych predpisov.

Na charakter opatrení vydávaných podľa § 48 odseku (4) zákona o ochrane verejného zdravia poukazuje aj dôvodová správa k návrhu § 59b. Uvádza sa v nej okrem iného: *Ak orgány*

⁵⁴² Podľa písmena b) tohto ustanovenia: *rozhodnutím orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby alebo sa jej priamo dotýka*. Podľa písmena c) *opatrením orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté*. Podľa písmena f) *všeobecne záväzným právnym predpisom vydaným orgánom verejnej správy sú 1. vyhláška, výnos alebo opatrenie ústredného orgánu štátnej správy, iného štátneho orgánu alebo inej právnickej osoby, ktorú osobitný predpis splnomocnil na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu, 2. všeobecne záväzný právny predpis miestneho orgánu štátnej správy, 3. všeobecne záväzné nariadenie orgánu územnej samosprávy*.

⁵⁴³ Podľa § 21 odseku (3) písmena d) zákona o prokuratúre opatrením orgánu verejnej správy so všeobecnými účinkami je riadiaci správny akt vydaný v rámci výkonu pôsobnosti v oblasti verejnej správy, ktorý smeruje dovnútra štruktúry orgánov verejnej správy.

verejného zdravotníctva rozhodujú o nariadení opatrení podľa § 12 resp. § 48 ods. 4 inak než voči jednotlivo určenej osobe, ich akty sa nijako nelíšia od všeobecne záväzných právnych predpisov, keďže sa týkajú určitého územia alebo druhovo určených osôb. ... Podľa čl. 123 Ústavy SR sú všetky orgány štátnej správy oprávnené vydávať na vykonanie zákona všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Ustanovenie § 59b ods. 1 bude teda splnomocňovať orgány verejného zdravotníctva na vydanie týchto všeobecne záväzných právnych predpisov, ktorými nariaďa jednotlivé potrebné opatrenia podľa § 12 resp. § 48 ods. 4.⁵⁴⁴

Napriek skutočnosti, že zákonodarca v dôvodovej správe pomenúva vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva ako všeobecne záväzné právne predpisy, v aplikačnej praxi naďalej pretrvávajú pochybnosti, či vôbec z materiálneho hľadiska sa jedná o takýto druh formy činnosti verejnej správy. Potvrďuje to aj uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky o odmietnutí ústavnej sťažnosti zo dňa 27. apríla 2021, vydané pod spisovou značkou III. ÚS 291/2021, v ktorom sa okrem iného uvádza: *Otázkou je, či po zmene právnej úpravy, ktorej výsledkom je zmena opatrení Úradu verejného zdravotníctva na vyhlášky, došlo k tomu, že tieto akty možno považovať za všeobecné právne predpisy.*

Záver

Súčasný stav otvára diskusiu, či si vystačíme z kategóriami foriem činnosti verejnej správy predpokladaných právnymi predpismi, alebo či by mali byť vytvorené ďalšie. Z vývojom spoločnosti a príchodom nových problémov neustále budú vznikať úkony, ktoré bude zložité podradiť pod už existujúce kategórie. Z tohto ohľadu je možné predpokladať, že aj v budúcnosti budú nové skupiny úkonov, pri ktorých nastane potreba ich samostatne pomenovať a upraviť.

Impulz pre vytvorenie nových kategórií aktov by mal prísť z aplikačnej praxe, ktorá spravidla prvá registruje a reaguje na potrebu zmien alebo doplnenia právnej úpravy. Finálnu bodku by však mali uskutočniť orgány zákonodarnej moci, nakoľko nový druh aktu bude potrebné nie len pomenovať, ale upraviť najmä proces jeho vydávania, formálne i obsahové náležitosti, vlastnosti a spôsoby, akými sa bude možné domôcť nápravy v prípade jeho protizákonnosti, či protiústavnosti.

K vytváraniu nových kategórií aktov však treba pristupovať opatrne. Ich príliš veľké množstvo spojené s prípadnými nejasnými hranicami môžu viesť k výrazným aplikačným

⁵⁴⁴ <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=485128>, 26. 9. 2021.

problémom spojeným s právnou neistotou. Významné miesto tú ma aj právna tradícia, do ktorej sa novým druhom aktu zasahuje. Pri každej zmene je tak treba veľmi dôkladne potrebné zvažiť jednotlivé klady a zápory, kým zákonodarná moc pristúpi ku konkrétnej zmene.

V aplikačnej praxi nám neostáva nič iné, len aplikovanie účinnej právnej úpravy. Rovnako ako to urobil Ústavný súd Slovenskej republiky vo vyššie prezentovaných nálezočoch, v ktorých síce poukázal na špecifiká aktov vydaných úradom verejného zdravotníctva vydávaných podľa § 48 odseku (4) zákona o ochrane verejného zdravia, avšak následne ich podradil pod jednu z kategórií foriem činnosti verejnej správy prezumovanou právnymi predpismi.

Použitá literatúra:

Havelková, M.: Právna forma opatrení prijímaných Úradom verejného zdravotníctva v čase pandémie ochorenia COVID-19. In. Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2020. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020

Prusák, J.: Teória práva. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2001, s. 217

Kontaktné údaje:

prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD., juraj.vacok@nssud.sk,

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky,

Mgr. Radka Moncol'ová

radka.moncolova@nssud.sk,

Kancelária Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

Župné námestie č. 13

814 90 Bratislava

Postavenie prezidenta ako hlavy štátu v systéme del'by moci a súčasné problémy na príklade prezidenta Slovenskej republiky

Dr. Grzegorz Chmielewski

Abstrakt:

Tridsiate výročie prijatia Ústavy Slovenskej republiky je príležitosťou nielen na oslavu jej existencie, ale aj na zamyslenie sa nad jej obsahom. Dôležitým prvkom štátneho konštitučného systému je hlava štátu. Nariadenia týkajúce sa prezidenta sa revidovali mnoho rokov až doteraz. Je to vhodný čas na zamyslenie sa nad tým, čo sa dá ešte zlepšiť. Treba si však položiť základnú otázku: akú úlohu by mal dnes zohrávať prezident? Je potrebné zvážiť, či má byť dnes súčasťou výkonnej moci, rozhodcom alebo možno len inštitúciou s reprezentatívnou funkciou. Táto úvaha vyplýva nielen z teoretických úvah autora tohto článku, ale aj z doterajších praktických skúseností.

Abstract:

The thirtieth anniversary of the enactment of the Constitution of the Slovak Republic is an occasion not only to celebrate its existence, but also to reflect on its content. The Head of State is an important element of the state constitutional system. The regulations concerning the President have been revised for many years until now. This is a good time to reflect on what can be improved. However, a fundamental question needs to be asked: what role should the President play today? We need to consider whether it should today be part of the executive, an arbiter or perhaps just an institution with a representative function. This reflection stems not only from the theoretical considerations of the author of this article, but also from practical experience to date.

1. Pár slov z historického hľadiska

V roku 1748 zverejnil Charles Louis Monteskius zbierku prác, v ktorej analyzoval vtedajšie známe formy vlády. Jej názov bol "O duchu práv". Ich obsah nepochybne významne ovplyvnil koncepcie tvorby moderného (pre 18. storočie) štátu. Niekoľkokrát sa mu pripisuje významný vplyv na politický vývoj vo Francúzsku, ale aj na dôležité základy Spojených štátov amerických. Spopularizoval tiež - a to bude dôležité pre nasledujúcu diskusiu - oddelenie troch zložiek moci: zákonodarnej (a za ňu zodpovedného parlamentu), výkonnej (poukazujúc na

potrebu existencie vlády) a apolitického súdneho systému (s nezávislými súdmi). Odtiaľ pochádza termín tripartita.

Nasledujúce roky a storočia priniesli rôzne koncepcie fungovania štátu. Montesquieuom naznačený predpoklad republikánskeho štátu, ktorý sa dnes chápe ako demokratický, je aj dnes živým prvkom v diskusiách o otázke vytvorenia moderného štátu bez diktatúry. Táto myšlienka sa však vyvíjala v rôznych častiach sveta, ako aj v Európe. V dôsledku toho dnes existujú rozdiely medzi štátmi, ktoré sa považujú za demokratické, aj v rámci samotnej výkonnej moci. Od Spojených štátov, kde na čele vlády stojí prezident, až po demokratické štáty, kde doteraz existuje len vláda. Nechcem sa tu zaoberať úvahami o takých európskych štátoch, ako sú napríklad: Nórsko, Dánsko, Švédsko, Belgicko, Holandsko, Luxembursko, Španielsko alebo Spojené kráľovstvo, ktoré sú formálne monarchiami. Vzhľadom na výrazne obmedzenú alebo zastupiteľskú moc vládcov v týchto krajinách sa však zaraďujú medzi demokracie (v delení: demokracie, autokracie, diktatúry). Z tohto dôvodu sú zaujímavé vzťahy v rámci samotnej výkonnej moci.

Po roku 1989 štáty strednej a východnej Európy, ktoré sa oslobodili spod "ochrany" Sovietskeho zväzu, čelili vážnej výzve. Každý z nich musel čeliť dileme, ako vybudovať svoj demokratický systém. Vtedajší politici museli nanovo vymyslieť piliere štátu, ktoré sa museli diametrálne líšiť od predchádzajúcich riešení z čias komunizmu, keď najdôležitejší ľudia v štáte boli de facto menovaní v Moskve a tam sa rozhodovalo o najdôležitejších krokoch a rozhodnutiach pre štát. Od nezávislého Estónska po Albánsko vznikla v prvých rokoch 90. rokov potreba stanoviť dôležité pravidlá pre fungovanie každého z nich. Mnohokrát sa pristúpilo k riešeniam, ktoré existovali v západoeurópskych krajinách. Ale mohli byť prijaté aj v tejto časti sveta? Koniec koncov, tieto regióny majú úplne odlišné historické a sociálne skúsenosti. Predpokladalo sa však, že nasledovanie tohto smeru v právnych riešeniach bude správnou cestou.

S takýmito problémami sa stretávali aj najvýznamnejší ľudia v Československu. Situáciu ešte viac skomplikoval proces rozdelenia štátu na dve časti, ktorý bol viditeľný už v roku 1992: Českú republiku a Slovenskú republiku. Bolo potrebné rýchlo pripraviť nový základ nového štátu - ústavu. Bola prijatá 1. septembra 1992 a nadobudla účinnosť 1. januára 1993. Na prípravu tohto dokumentu nebolo veľa času. Nepomohlo tomu ani krátke obdobie demokracie v tejto oblasti a spôsob, akým prebiehal boj o vplyv v štáte⁵⁴⁵. Z tohto dôvodu nemohla byť

⁵⁴⁵ Mocenský boj a z neho vyplývajúca konečná podoba ústavy neboli na Slovensku unikátne. Podobné pozadie malo aj vypracovanie ústavy v Poľsku, kde spor medzi vládnucimi a opozíciou, ako aj konkrétne personálne obsadenie prezidentského úradu, skutočne rozhodli o konečnej podobe ústavy. Na skutočnosť, že súčasné riešenia v

ústava bez chýb a byť dokonalým právnym aktom. Nikto nepredpokladal tiež taký rýchly skok v hospodárskom, kultúrnom, sociálnom a technologickom rozvoji, ktorý viedol internet alebo rýchly prístup k informáciám z takmer každej udalosti a z každého miesta nielen v tejto krajine, ale aj vo svete.

2. Zmeny v súvislosti s prezidentom

Inštitúcia prezidenta sa v demokratických štátoch objavuje veľmi často. Na Slovensku jeho existencia predstavuje určité pokračovanie z obdobia spoločnej federácie Čechov a Slovákov. Jeho postavenie a právomoci v rozvíjajúcej sa nezávislej krajine však v priebehu rokov ovplyvnili aj právne zmeny týkajúce sa hlavy štátu. V Slovenskej republike je tým ústavným inštitútom, ktorý je nepochybne v centre záujmu reformátorov ústavných systémov a prostredníctvom zmien ktorého sa modelujú nové systémy vládnutia.

Zmeny vo svete i v krajine a následné dlhoročné skúsenosti mladého štátu viedli k novelizácii Ústavy Slovenskej republiky. Ukázalo sa, že pôvodný text neponúkal všetky možnosti pre bezproblémové fungovanie štátu a nezohľadňoval vtedajšiu spoločensko-politickú situáciu⁵⁴⁶. Od jeho prijatia bolo prijatých už viac ako 20 väčších a menších zmien a doplnení textu. Cieľom týchto zmien a doplnení bolo objasniť mnohé otázky, ktoré boli pôvodne upravené príliš široko a nejednoznačne. To neobišlo ani výkonnú moc a samotného prezidenta, najmä keď existovalo aspoň niekoľko problémov, ktoré si vyžadovali nápravu⁵⁴⁷. Už v rámci týchto dvoch mocenských centier vznikol spor, ktorý dodnes nie je vyriešený a ktorý má svoj pôvod v ústavných normách Podľa článku 101 ods. 1 ústavy je hlavou štátu prezident. Medzitým sa v článku 108 ods. 1 ústavy dočítame, že vláda je vrcholným orgánom výkonnej moci. To sa preto môže chápať ako nadradenosť prezidenta. Tejto otázke sa budeme venovať neskôr v tomto článku. Už na základe týchto dvoch nariadení však možno konštatovať určitú nedôslednosť autorov tohto textu a absenciu ucelenej vízie fungovania štátu.

Preto skôr, ako zhodnotíme súčasnú situáciu hlavy štátu Slovenskej republiky, rád by som sa pozrel na to, akým smerom sa niesli pozmeňujúce návrhy na prezidenta. Už prvá významná zmena sa týkala hlavy štátu- ústavný zákon z 14. júla 1998 roku, ktorým sa mení a dopĺňa

Poľsku v súvislosti s prezidentom majú dokonca charakter "plánu B", upozornil profesor M. Grzybowski počas konferencie *Konstytucjonalizm III Rzeczypospolitej* (Konštitucionalizmus Tretej republiky), ktorá sa konala 17. 10. 2022 v Senáte Poľskej republiky vo Varšave (prejav je k dispozícii na: <https://av8.senat.pl/10kon-finNE2210171>).

⁵⁴⁶ Pozri SKOTNICKI, K.: *Wstęp [w:] Konstytucja Słowacji*, Warszawa 2003, s. 21.

⁵⁴⁷ Podrobnosti o nich sú uvedené okrem iného v: L. Orosz, *Prezident Slovenskej republiky a jeho postavenie v systéme delby moci (doterajší vývoj, aktuálny stav, hodnotenie)*, s. 4 k dispozícii na stránke: https://www.ustavny-sud.sk/documents/10182/992164/Orosz_final.pdf/51ff00a0-afc4-4655-bab6-fd8584751cd5 (dostupnosť 21.09.2022 r.).

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb (244/1998 Z. z.). Došlo v ňom k zmene spôsobu voľby prezidenta z parlamentného hlasovania na všeobecné voľby. Zároveň sa zabezpečovala situácia v štáte, ak bol úrad hlavy štátu neobsadený alebo ak sa voľby ešte neuskutočnili. Uviedlo sa v ňom, že ho potom nahradí predseda národnej rady. Ďalšou zmenou a doplnením bol ústavný zákon zo 14. januára 1999, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z. (9/1999 Z. z.), v ktorom sa uvádza, že ak prezident Slovenskej republiky vráti zákon s pripomienkami, Národná rada Slovenskej republiky zákon opätovne prerokuje a v prípade jeho schválenia musí byť taký zákon vyhlásený. Okrem toho bolo zistené, že na prijatie zákona vráteného prezidentom Slovenskej republiky podľa čl. 102 písm. n) je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov. Okrem toho bol podrobne upravený spôsob priamej voľby prezidenta občanmi, aj a došlo k zmene v rámci požiadaviek pre kandidáta na prezidenta a tiež niektorých jeho kompetencií⁵⁴⁸. Niektorí autori sú presvedčení, že prostredníctvom ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. sa zaviedla a vykonali aj niektoré ďalšie zmeny v ústavnom postavení prezidenta a to tak, aby jeho postavenie zodpovedalo o posilnenie jeho postavenia pri výkone funkcie alternatívne neutralitu aj funkcie arbitra a naopak oslabenie jeho pôsobenia sfére výkonnej moci, t. j. odstránenie niektorých prvkov naznačujúcich príklon k poloprezidentskému režimu⁵⁴⁹. Možno konštatovať, že priama voľba hlavy štátu občanmi predstavuje najvyššie štádium ústavnej legitimity hlavy štátu a týmto smerom sa Slovensko rozhodlo ísť⁵⁵⁰. Ústavný zákon zo 21. októbra 2011 roku, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (356/2011 Z. z.) zavádza rozsah právomocí vlády počas jej odvolania a niektoré z nich podriaďuje súhlasu prezidenta: „Ak prezident Slovenskej republiky odvolá vládu podľa odseku 1, rozhodnutím, vyhláseným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, ju poverí vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády, avšak výlučne v rozsahu podľa čl. 119 písm. a), b), e), f), m), n), o), p) a r); výkon pôsobnosti vlády podľa čl. 119 písm. m) a r) je v každom jednotlivom prípade viazaný na predchádzajúci súhlas prezidenta Slovenskej republiky“. Okrem toho ústavný zákon zo 4. júna 2014, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (161/2014) Z. z.) zaviedol nový čl. 141a ods. 1 veta 2, v ktorom členmi Súdnej rady Slovenskej republiky sú okrem iných

⁵⁴⁸ Podrobnosti o tejto zmene a doplnení nájdete napr. v: I. Šimko, *Zavedenie priamej voľby prezidenta Slovenskej republiky*. [w:] L. Orosz., G. Dobrovičová, (red.), *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 6. – 7. septembra 2007*, Košice 2008 s. 73-80.

⁵⁴⁹ OROSZ, L.: *Dvadsať rokov Ústavy Slovenskej republiky* [w:] *Roczniki Administracji i Prawa*, 12/2012, s. 42.

⁵⁵⁰ Viac informácií o procese zavádzania priamej voľby hlavy štátu na Slovensku nájdete napr. v: B. Stanko, *Vývoj postavenia prezidenta v politickom systéme SR* [w:] *Acta Universitatis Brunensis. Iuridica* 476/2014, s.166-175.

traja členovia, ktorých vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky. Podľa nového článku 147 ods. 1 na konci pripájano táto veta: „Prezident Slovenskej republiky na návrh Súdnej rady Slovenskej republiky odvolá aj sudcu, ktorý nespĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, na základe právoplatného uznesenia Súdnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 154d ods. 1 alebo na základe právoplatného rozhodnutia ústavného súdu, ktorým sťažnosť podľa čl. 154d ods. 2 zamietol“. Dňa 30. marca 2017 ústava (podľa ústavného zákona č. 71/2017 Z.z.) posilnila prezidentské vyznamenanie pridaním nového článku 88a ústavy, v ktorom sa uvádza: „Návrh na zrušenie rozhodnutia prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. j) prerokuje Národná rada Slovenskej republiky vtedy, keď o to požiada najmenej pätina jej poslancov“. Zatiaľ nálezom Ústavného súdu Slovenskej republiky z 30. januára 2019 (sp. zn. PL. ÚS 21/2014) ustanovenia čl. 147 ods. 1 poslednej vety a čl. 154d ods. 1 až 3 Ústavy Slovenskej republiky v znení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov strácajú účinnosť⁵⁵¹. Ústavný zákon zo 9. decembra 2020, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (422/2020) Z. z.), ktorého ustanovenia nadobudnú účinnosť v budúcom roku 2023, pridáva k tomu, že v čl. 102 ods. 1 písm. h) sa slová „vymenúva vysokoškolských profesorov“ nahrádzajú sa slova „vymenúva a odvoláva vysokoškolských profesorov“ aj právomoc menovať v čl. 102 ods. 1 písm. t) „predsedu a podpredsedu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky“. Sudcov ústavného súdu vymenúva na návrh Národnej rady Slovenskej republiky prezident Slovenskej republiky. Národná rada Slovenskej republiky navrhuje dvojnásobný počet kandidátov na sudcov, ktorých má prezident Slovenskej republiky vymenovať; o návrhoch hlasuje Národná rada Slovenskej republiky verejne po vypočutí osôb navrhnutých Národnou radou Slovenskej republiky. Ak Národná rada Slovenskej republiky nezvolí potrebný počet kandidátov na sudcov ústavného súdu do dvoch mesiacov od uplynutia funkčného obdobia sudcu ústavného súdu alebo do šiestich mesiacov od zániku funkcie sudcu ústavného súdu z iných dôvodov, prezident Slovenskej republiky môže vymenovať sudcov ústavného súdu zo zvolených kandidátov na sudcov ústavného súdu. Okrem toho nový čl. 147 ústavy uvádza, že: „Prezident Slovenskej republiky sudcu bezodkladne odvolá na základe právoplatného odsudzujúceho rozsudku za úmyselný trestný čin, alebo ak bol právoplatne odsúdený za trestný čin a súd nerozhodol v jeho prípade o podmiennečnom odložení výkonu trestu odňatia slobody, alebo na základe disciplinárneho rozhodnutia pre čin, ktorý je

⁵⁵¹ Znenie rozhodnutia je okrem iného k dispozícii na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2019/40/20190223.html>.

nezlučiteľný s výkonom funkcie sudcu, alebo na základe rozhodnutia podľa čl. 141b ods. 2, alebo aj ak zanikla jeho voliteľnosť do Národnej rady Slovenskej republiky“, t.j. stratil svoje pasívne volebné právo. V dôsledku toho bude môcť prezident Slovenskej republiky na návrh Súdnej rady Slovenskej republiky sudcu odvolať, ak mu zdravotný stav dlhodobo nedovoľuje, najmenej počas jedného roka, riadne vykonávať sudcovské povinnosti.

Keď sa pozrieme na zmeny a doplnenia ústavy, téma hlavy štátu sa objavuje pomerne často. Spôsob voľby prezidenta, ako aj jeho postupne doplňané a spresňované kompetencie svedčia o dynamickej situácii v postavení tejto inštitúcie medzi ostatnými orgánmi štátu.

3. Postavenie hlavy štátu vo vzťahu k vláde

Podľa čl. 101 ústavy Prezident je hlavou Slovenskej republiky a v rámci toho reprezentuje Slovenskú republiku navonok i dovnútra. Svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov. Prezident vykonáva svoj úrad podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie je viazaný príkazmi. Nepochybne však treba mať na pamäti, že výkon ústavných pravomocí cez hlavu štátu musí byť v súlade s Ústavou a právnym poriadkom Slovenskej republiky ako celkom⁵⁵². Vyplýva to priamo z článku 2 ods. 2 ústavy.

Do 1. júla 2001 text čl. 108 Konštytucii znel, že vláda je najvyšším orgánom výkonnej moci. Obecné znie: „Vláda je vrcholným orgánom, výkonnej moci“. Dosiahla táto zmena niečo? Poskytla iný pohľad na pozíciu prezidenta? V pôvodnom znení tejto časti ústavy bolo možné dospieť k záveru, že vláda v rámci výkonnej moci má nadradené postavenie voči akémukoľvek správnomu orgánu, ale aj voči... hlave štátu. Napokon, prezident sa popri vláde zaraďuje k výkonnej moci. Ako by sa teda dala chápať takáto konštrukcia, keď je prezident hlavou štátu a vláda má postavenie najvyššieho výkonného orgánu? Prijatie takéhoto riešenia od začiatku vyvolávalo napätie medzi oboma centrami. Vytváralo to dojem nadradenosti vlády voči hlave štátu⁵⁵³. Takýto predpoklad bol neprijateľný. To už naznačil Ústavný súd vo svojom rozhodnutí z 2. júna 1993, v ktorom uviedol, že: „Hoci vláda Slovenskej republiky (...) je najvyšším orgánom výkonnej moci (čl. 108), ústavné postavenie prezidenta Slovenskej republiky je v skutočnosti dominantné voči ústavnému postaveniu vlády (I. ÚS 39/93)“. Zároveň však stanovil, že: „(...) z tohto postavenia vyplýva relatívna, nie absolútna dominancia prezidenta Slovenskej republiky vo vzťahu k vláde“⁵⁵⁴.

⁵⁵² Pozri. GAŇA, S. čl. 101 [w:] M. Čič (ed.) *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava, 2012, s. 549.

⁵⁵³ Pozri CIBULKA, E.: *Ústavné právo, ústavný systém Slovenskej republiky*. Bratislava, 2014, s. 260.

⁵⁵⁴ *Ibidem*.

Treba súhlasiť s názorom, že oblasť vzajomných vzťahov medzi Prezidentom a vládou sa v podmienkach samostatnej Slovenskej republiky javí ako priestor, v ktorom v rámci historických zmien týkajúcich sa ustavného systému doslo k najvyraznejším koncepčným zmenám⁵⁵⁵. Uvedené zmeny ústavy boli okrem iného výsledkom nedostatku ústavy umiestnenie vlády a prezidenta do jej jednej hlavy. Táto uprava umožňovala rozmanitú interpretáciu ich vzajomného postavenia⁵⁵⁶. V súčasnosti stále nie je jasné, či má byť prezident výlučne orgánom výkonnej moci. Mnohí autori upozorňujú na potrebu vyčleniť hlavu štátu do samostatnej kapitoly ústavy, aby sa jednoznačne uzavreli niektoré úvahy o vzťahoch v rámci výkonnej moci⁵⁵⁷. Táto záležitosť je zaujímavá tým, že by predstavovala skutočný odklon od klasického Monteskovho modelu, ktorý som spomínal na samom začiatku týchto úvah. Okrem toho sa o tom uvažuje už viac ako 20 rokov, ale zatiaľ sa nikto v tomto smere neujal iniciatívy⁵⁵⁸. V dôsledku toho prvý oddiel šiestej hlavy bol veľa častokrát novelizovaný. Novelizácie nastupovali po nastaní sporu o kompetencie medzi prezidentom a vládou. Problém je v tom, že objektívne ťažko rozlíšiť medzi funkciami týchto ústredných štátnych orgánov v rámci výkonnej moci⁵⁵⁹.

V kontexte zmien, ako aj súčasnej situácie však treba súhlasiť s J. Drgóncom, ktorý sa vyjadruje, že forma vlády na Slovensku stále je nejasná⁵⁶⁰. Keď pozrieme na vzťahy medzi najdôležitejšími orgánmi štátu neumožňujú považovať súčasné usporiadanie za klasickú formu parlamentnej demokracie. Skôr by sa mala označiť hybridná forma. Prezident Slovenskej republiky má kompetencie, ktoré sa čítajú v kontexte parlamentnej demokracie, ale nie úplne jej zodpovedajú. Neustále zmeny obsahu ústavy majú za následok, že prvá verzia jej textu mala iný charakter ako jej súčasná podoba. Zakladatelia v roku 1992 boli na úplne inom mieste a mali inú predstavu o tom, ako by mal štát fungovať, ako sa na to pozerá teraz. Pôvodný text ústavy vôbec neupravoval súčinnosť prezidenta a vlády pomocou kontrasignácie. Všetky rozhodnutia prezidenta a vlády boli koncipované ako samostatné. Vďaka tomu zvyčajne to mocenské postavenie hlavy štátu, ktoré sa svojím spôsobom viac hodí do prezidentskej formy

⁵⁵⁵ Pozri TÓTHOVÁ, M.: *Hlava štátu v systéme delby moci*. Košice, 2015, s. 147-148.

⁵⁵⁶ SVÁK, Ján – CIBULKA, Ľubor – KLÍMA, Karol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*, Bratislava, 2009, s. 463.

⁵⁵⁷ K tomu napr. DRGONEC, J.: *Ústavné právo hmotné*. Bratislava, 2018, s. 341, CIBULKA, Ľ.: *Ústavné právo...*, s. 260, CIBULKA, Ľ.: *Prezident Slovenskej republiky* [w:] SVÁK, Ján – CIBULKA, Ľubor.: *Ústavné právo Slovenskej republiky : Osobitná časť*. Bratislava, 2013, s. 435.

⁵⁵⁸ DRGONEC, J.: *Ústavné právo...*, s. 341.

⁵⁵⁹ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*, 2. Vydanie. Šamorin, 2007, s. 745.

⁵⁶⁰ DRGONEC, J.: *Ústavné právo hmotné...*, s. 342.

vlády. Z hľadiska vymedzenia právomocí prezidenta aj dnes v ústave tieto právomoci sa nevyvíkajú tradičným vymedzeniam príznačným pre štáty s parlamentnou formou vlády⁵⁶¹.

Roky skúseností mali významný vplyv na čítanie jej nariadení. Nie je preto prekvapujúce, že medzi samotnými ústavnými činiteľmi existujú rozdiely v názoroch na hodnotenie súčasnej formy vlády. Niektorí autori publikácií sa prikláňajú k názoru, že Slovensko má dnes bližšie k forme vlády nazývanej parlamentná demokracia a že všetky zmeny ústavy ho k nej priblížili⁵⁶². Sú aj takí, ktorí považujú Slovenskú republiku za štát v systéme parlamentnej demokracie⁵⁶³, alebo sú zástancami koncepcie, kde pri analýze právomocí hlavy štátu konštatujú, že niektoré z nich sú charakteristické pre prezidentskú formu vlády⁵⁶⁴. Marek Domin takýto systém výslovne označuje ako ústavný systém s prevažujúcimi prvkami parlamentnej formy vlády⁵⁶⁵. Objavujú sa rôzne tvrdenia, že zmeny ústavy spôsobujú odklon systému vlády od klasickej parlamentnej formy vlády, ako by to bolo proti zámerom poslancov⁵⁶⁶. Príkladom toho je ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. - do systému parlamentnej formy vlády vniesol on nesystémové prvky, ktoré tento ústavný systém vyčylujú smerom k poloprezidentskému systému⁵⁶⁷. Marian Gíba predsatvuje, že nesystémovosť tnto úpravy spočíva vo frontálnom rozpore s logikou parlamentnej formy vlády: táto forma vlády je postavená na princípe, že hlava štátu nie je orgánom výkonnej moci (hoci môže byť s ňou zaradená do jednej hlavy Ústavy), výkonná moc

⁵⁶¹ MOCHNÁČOVÁ, M.: Niekoľko poznámok k postaveniu a právomociam prezidenta Slovenskej republiky vo svetle aktuálnej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky. In *Postavenie ústavných súdov a ich vplyv na právny poriadok štátu : zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie*. Košice, 2013, s. 185.

⁵⁶² CIBULKA, Ľ.: *Prezident Slovenskej republiky...*, s. 435. Príkladom práce, ktorá predpokladá, že prezident Slovenskej republiky pôsobí v systéme parlamentnej demokratickej vlády, je napr: SEDLÁKOVÁ, J.: *Postavenie prezidenta v parlamentnej forme vlády*, Banská Bystrica 2012 (bakalárska práca) dostupné na: https://is.ambis.cz/th/ef1zu/BP-Postavenie_prezidenta_v_parlamentnej_forme_vlady.pdf alebo JACKOVIČOVÁ, A.: *Postavenie prezidenta*, Banská Bystrica 2009 (bakalárska práca) dostupné na: https://is.ambis.cz/th/z2ggg/Bc._praca_Jackovicova.pdf.

⁵⁶³ HORVÁTH, P.: Prezident v politickom systéme Slovenskej republiky In *Slovenská politologická revue* 3/2005, s. 2 a GÁLIK, M.: Prezident Slovenskej republiky a vzťahy v rámci moci výkonnej In *Olomoucké debaty mladých právnikov 2009 (Addendum)*, Olomouc 2010, s. 19.

⁵⁶⁴ Pozri PALÚŠ, Igor – SOMOROVÁ, Ľudmila.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice, 2008, s. 287-289 aj KROŠLÁK, D.: (ed.): *Ústavné parvo*. Bratislava, 2016, s. 513. Podobný názor vyjadruje aj D. Nikodym v: NIKODYM, D.: K niektorým otázkam úpravy del'by moci v Ústave Slovenskej republiky [w:] In *Právny obzor.*, Roč. 77 č.3 (1994), s. 274.

⁵⁶⁵ Pozri DOMIN, M.: Ústavné limity výkonu prezidentských právomocí - kontrasignácia vs. obligatórny návrh [w:] In *Limity práva Sborník odborných príspevků z mezinárodní konference. Olomoucké debaty mladých právnikov 2012*, PrahaM 2012, s. 53 aj M. Domin, *Inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu v ústavnom systéme Slovenskej republiky pokračujúca výzva pre ústavodarcu alebo slepá ulička?* [w;} Bratislavské právnické fórum 2013 (zborník), Bratislava 2013, s. 725 na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/Session_of_Constitutional_Law.pdf (dostup 8.09.2022).

⁵⁶⁶ Pozri BOLOG, B.: Transformácia ústavného systému Slovenskej republiky (?) In *Creative and Knowledge Society/Internacional Scientific Journal*, vol. 1, 2011, issue 1, s. 80 dostupný na: <http://archive.scieido.com/CKS/cks.2011.1.issue-2/v10212-011-0009-1/v10212-011-0009-1.pdf>.

⁵⁶⁷ Pozri *ibidem*, s. 81.

je zverená vláde, prezident republiky nie je volený s tým, že má riadiť štát a za svoje rozhodnutia nenesie žiadnu zodpovednosť⁵⁶⁸.

Niektorí ústavní činitelia dokonca pripúšťajú možnosť, že parlamentná demokracia na Slovensku už neexistuje⁵⁶⁹. Podľa môjho názoru by sa preto pozícia prezidenta mala považovať za fungovanie v poloprezidentskom systéme alebo variante priamej demokracie, ale nie klasickej. Podobný názor vyjadril aj Tomáš Majerčák, Podobný názor vyjadril aj Tomáš Majerčák, ktorý je však proti posilneniu postavenia hlavy štátu a posilňovanie postavenia hlavy štátu považuje ako hrozbu novej cesty k autokracii⁵⁷⁰.

Nemožno zabúdať ani na politický vplyv. V prvých rokoch samostatného Slovenska bol predsedom vlády človek, ktorý nemal záujem na posilňovaní pozície hlavy štátu, ba dokonca treba rozhodne poukázať na jeho snahy, ktoré boli proti posilňovaniu iného mocenského centra. Slabý prezident nemal zasahovať do realizácie prezidentových plánov. Podporovatelia takejto koncepcie považovali hlavu štátu za symbolickú, reprezentatívnu a možno aj dekoratívnu, teda len za zosobnenie krajiny na rôznych stretnutiach, bez významnej kauzálnej moci. V dôsledku týchto dilem vzniklo riešenie, ktoré je akýmsi hybridom rôznych, niekedy protichodných snáh rôznych politických skupín.

Okrem právnych a politických otázok má na podobu slovenskej ústavy nemenej dôležitý vplyv aj jej praktická aplikácia. Pritom si možno všimnúť istý paradox. Všetky doterajšie zmeny v obsahu samotného textu ústavy sa snažia udržať inštitúciu prezidenta v medziach systému parlamentnej vlády. Ako však správne poznamenáva Marta Tóthová, čím väčšie úsilie vláda a Národná rada v tomto smere vynakladajú, tým viac možno badať snahu Ústavného súdu o posilnenie postavenia hlavy štátu⁵⁷¹. Je to určitá reakcia na existujúci trend v tejto časti Európy i ďalších krajinách. Trend posilňovania postavenia hlavy štátu je však charakteristickým znakom súčasných ústavných systémov, okrem väčšiny monarchií a kancelárskych modelov parlamentnej formy vlády⁵⁷². Mohli by sme preto dospieť k záveru, že Ústavný súd sa takýmito krokmi doteraz snažil ísť inou cestou ako poslanci a prikláňal sa k transformácii existujúceho parlamentného systému na poloprezidentský. Kým Národná rada sa usiluje o silné vládne a parlamentné centrum, pre Ústavný súd je to prezident, ktorý má byť chrbticou štátu a orgánom

⁵⁶⁸ GIBA, M.: *Vplyv priamej voľby na ústavné postavenie prezidenta republiky na Slovensku* In: *Acta Universitatis Carolinae/ Iuridica* 4/2011, s. 110-111.

⁵⁶⁹ DRGONEC, J.: *Ústavné právo hmotné...*, s. 342.

⁵⁷⁰ MAJERČÁK, T.: Kreačné právomoci prezidenta Slovenskej republiky [w:] In *Justičná revue* 10/2012, s. 1164.

⁵⁷¹ Pozri TÓTHOVÁ, M.: *Hlava štátu...*, Košice 2015, s. 169.

⁵⁷² TÓTHOVÁ, M.: Hlava štátu v 21. storočí In: *Inovačné výzvy pre ústavy a ústavné systémy v globalizovanej Európe*. In *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2013*, Bratislava, 2013, s. 796.

s významným vplyvom na opatrenia prijaté vo vzťahu k najdôležitejším inštitúciám v krajine. Takéto správanie sa nemusí stretnúť so súhlasom funkcionárov predsedu. V prípade jedného z nich, Ivana Gašparoviča, možno z konštrukcie viet v jednom z jeho prejavov usudzovať, že je za dominantnú úlohu vlády v oblasti výkonnej moci, alebo ju aspoň plne akceptuje⁵⁷³.

Postavenie predsedu je tiež dané lepšou perspektívou na základe doterajšej praxe. Ako som už spomenul, v mnohých sporoch iniciovaných hlavou štátu s inými štátnymi orgánmi, ktoré neskôr riešil Ústavný súd, sa jeho význam zakaždým posilnil. Nemenej pochybností možno zaznamenať aj zo strany politikov zastávajúcich funkciu predsedu vlády. Prinajmenšom v niekoľkých prípadoch možno poukázať na to, že pre Roberta Fica bol prezident osobou, ktorá mala podporovať jeho činnosti, a nie naopak. Takýto prístup však nie je závislý od jednej politickej formácie. Skutočná úloha prezidenta, aj keď len ako hlavy ozbrojených síl, nie je každému zrejmá. Svedčí o tom aj príbeh, ktorý nedávno priniesla slovenská tlač⁵⁷⁴. V marci 2019 bola za prezidentku Slovenska zvolená prvá žena, Zuzana Čaputová. Stala sa tak aj hlavou ozbrojených síl Slovenskej republiky. Medzitým v októbri 2020 podpísal premiér Igor Matovič uprostred pandémie koronavírusu COVID-19 dohodu s armádou o spolupráci pri testovaní celej populácie Slovenska na koronavírus na jeseň 2020. Ukázalo sa, že hlavu štátu o uzavretí takejto dohody nikto neinformoval. O niekoľko dní neskôr sa premiér na tlačovej konferencii po mimoriadnom zasadnutí vlády ospravedlnil, keď zdôraznil, že o dohode s armádou o príprave plánu na celoplošné testovanie slovenského obyvateľstva na prítomnosť koronavírusu nemusel informovať prezidentku, pretože... jej funkcia šéfa ozbrojených síl v čase mieru je skôr symbolická. Takýto názor je však vo svetle ústavy, ako aj iných právnych predpisov a judikatúry mylný a neodôvodnený. Na tom nič nemení ani skutočnosť, že samotná dotknutá osoba krátko po voľbách uviedla, že má príslušných pomocníkov pre rozhodnutia týkajúce sa ozbrojených síl, predovšetkým generálneho štábu a vojenského úradu. Je však možné, že predseda vlády zašiel v súvislosti s povinnosťou kontrasignácie príliš ďaleko, pokiaľ ide o zodpovednosť za určité rozhodnutia. Nakoniec prezidentka, ktorá chcela vyjadriť svoj postoj, zvolala Bezpečnostnú radu a konečné rozhodnutie prijala až po jej zasadnutí.

Záver

⁵⁷³ Zhrnutie prezidentovho prejavu nájdete na stránke: <https://www.vedatechnika.sk/SK/ENOVINY/ROZHOVORYREPORTAZE/Stranky/Prezident-I-Gasparovic-vystupil-s-prednaskou-na-jubilejnom-10-rocniku-Detskej-univerzity-Komenskeho-v-Bratislave.aspx>. Na druhej strane autor tohto článku má k dispozícii text celého prejavu *Prečo potrebujeme prezidenta a aké sú jeho práva a povinnosti?*

⁵⁷⁴ Podrobnosti o podujatí nájdete na webovej stránke: <https://slovensko.hnonline.sk/2232363-omyl-matovica-hlava-statu-veli-vojsku-vzdy> [dostup.: 18.05.2022].

Postavenie hlavy štátu v demokratickej republike nie je ojedinelým problémom špecifickým len pre Slovenskú republiku. Je to veľmi univerzálny problém. Nie je to len teoretická otázka. Každý občan má zrejme v pamäti aspoň niekoľko situácií, keď sa slovenský prezident dostal do sporu s niektorým ústredným orgánom štátnej správy alebo urobil rozhodnutie, ktoré nebolo presne opísané v zákone. V niektorých prípadoch situáciu pomohol zachrániť Ústavný súd. Došlo však aj k udalostiam medzi súdom a prezidentom, ktoré si vyžadovali len zásah zákonodarcu. Výsledkom je, že dnes máme stále text ústavy, ktorý sa javí skôr ako výsledok dynamického procesu zmien na Slovensku než ako stabilný pilier, akým je ústava Spojených štátov amerických.

V Slovenskej republike zaradenie hlavy štátu spolu s vládou do spoločnej hlavy ústavy je viacmenej jednoznačne kritizované⁵⁷⁵. Predpokladom napĺňania Ústavy v praxi je kvalita jej obsahu, ale aj politická kultúra, ktorá by mala viesť všetkých k dodržiavaniu ústavy. Trudno si nie zgodziť z opinią, že v súčasnej podobe v plnom rozsahu Ústava SR spĺňa kritéria modernej ústavy demokratického štátu. Takto by sme ju mali chápať, vzdávať jej úctu a napĺňať v praxi⁵⁷⁶. Hoci hlava štátu už bola predmetom mnohých publikácií, tak napriek tomu je jeho postavenie dodnes nejasné⁵⁷⁷. Otázka postavenia prezidenta, ako som už spomenul, nie je čisto vnútornou záležitosťou Slovenskej republiky. Je to otázka, ktorú treba po takmer 300 rokoch prehodnotiť. Postavenie monarchu sa dnes už nedá priamo previesť na postavenie prezidenta. Platí to najmä v európskych krajinách, kde silná vláda zvolená parlamentom neustále súperí s prezidentom alebo je hlava štátu dekoratívna. Nie je náhoda, že pred niekoľkými rokmi v Poľsku jeden z popredných poslancov opozičnej strany, neskôr minister vnútra a súčasny poslanec Európskeho parlamentu označil vtedajšieho prezidenta za "strážcu lustrá"⁵⁷⁸. V mnohých krajinách sa úloha hlavy štátu (napr. v Nemecku alebo Taliansku) zredukovala na reprezentatívnu alebo arbitrárnu úlohu. V Rusku je hlavným centrom moci prezident. Stredná Európa sa snaží umiestniť svoju hlavu štátu niekde uprostred. Každá krajina to však robí iným spôsobom. Takéto pokusy v skutočnosti spôsobujú určitú nestabilitu v samotných základoch štátu. Medzi jednotlivými hlavnými orgánmi štátu sú rozdelené rôzne dôrazy a právomoci.

⁵⁷⁵ KANÁRIK, I.: Forma vlády v Slovenskej republike (ústavné postavenie a vzájomné vzťahy najvyšších ústavných orgánov- súčasný stav, perspektívy) In OROSZ, L. a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*, Košice : UPJŠ, 2009, s. 234.

⁵⁷⁶ CIBULKA, E.: Vývoj postavenia Prezidenta v ústavnom systéme Slovenskej republiky (v kontexte zmien Ústavy Slovenskej republiky) In *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*, Tomus XXX, 1/2012, s.118.

⁵⁷⁷ Pozri BALOG, B.: *Právomoci a spôsob voľby prezidenta Slovenskej republiky – krok späť, krok vpred, krok späť* In: *Dny práva 2012 – Days of Law 2012*. Brno 2012, s. 293.

⁵⁷⁸<https://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artukul/burza;po;slowach;prezydenta;pokazal;ze;jest;straznikiem;zyrandola,57,0,1360185.html>.

Preto by každý z týchto orgánov nemal dominovať alebo používať svoje nástroje na boj proti ostatným prvkom ústavného systému štátnych orgánov. Je potrebná rovnováha medzi nimi, pričom každá z nich by sa mala brániť proti prevahe ostatných a zachovať určitý účinok už dosiahnutého sociálneho kompromisu.

Napriek tomu si myslím, že namiesto neustáleho hľadania dočasných riešení je najvyšší čas diskutovať o skutočnom postavení prezidenta v Slovenskej republike. Dobrým začiatkom by bolo vytvorenie legitímneho orgánu, ktorý by pripravil taký návrh ústavy, ktorý by bol liekom na súčasné neduhy štátneho zriadenia. Mali by byť k tomu prizvaní akademici aj odborníci z praxe, vrátane zástupcov prezidenta, vlády, Národnej rady, ale aj Verejného ochráncu práv a Ústavného súdu (v súčasnom zložení aj sudcov, ktorí zasadali v minulosti). Potom je vhodné predložiť ho na verejnú diskusiu.

Prečo o tom píšem? Postavenie prezidenta je dnes výrazne ovplyvnené nielen právomocami, ktoré nie sú jasne definované, ale aj osobou, ktorá je do tejto funkcie zvolená. Ako to môže ovplyvniť fungovanie štátu, ukázal prípad generálneho prokurátora Jozefa Čentéša, ktorého odmietol vymenovať prezident Ivan Gašparovič, a následné otázky, ktoré následne riešil Ústavný súd SR. To paralyzuje celý štát a narúša jeho riadne fungovanie. Takáto situácia tiež znižuje autoritu úradov v očiach občanov.

Na koniec by som sa chcel podeliť ešte jednou úvahou. Keď som v predvečer konferencie, na ktorej som mal prezentovať vyššie uvedené myšlienky, prechádzal ulicami Košíc všimol som si nápisy na policajných vozidlách: *služiť a chrániť*. Napadla ma taká univerzálna otázka týkajúca sa celého ústavného systému štátu: vie dnes každý, kto má komu slúžiť a koho chrániť? Ako by to mali najlepšie urobiť? Tieto otázky sa týkajú samotného prezidenta, ale aj tých, ktorí chcú vykonať ďalšie zmeny ústavy. Sú potrebné, ale tieto zmeny by mali byť vedené cieľom určiť, komu majú slúžiť a ako zabezpečiť náležitú ochranu každého občana, ale aj inštitúcie, aby mohla čo najlepšie plniť svoje úlohy pre celú krajinu - Slovenskú republiku.

Použitá literatúra

- B. Balog, *Právomoci a spôsob voľby prezidenta Slovenskej republiky – krok späť, krok vpred, krok späť* In: *Dny práva 2012 – Days of Law 2012*. Brno 2012
- B. Balog, *Transformácia ústavného systému Slovenskej republiky (?)* In : *Creative and Knowledge Society/Internacional Scientific Journal*, vol. 1, 2011, issue 1,
- Ľ. Cibulka, *Prezident Slovenskej republiky* [w:] J. Svák, Ľ. Cibulka, *Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť*, Bratislava 2013
- Ľ. Cibulka, *Ústavné právo, ústavný system Slovenskej republiky*, Bratislava 2014

- E. Cibulka, Vývoj postavenia Prezidenta v ústavnom systéme Slovenskej republiky (v kontexte zmien Ústavy Slovenskej republiky) In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae, Tomus XXX, 1/2012
- M. Domin, *Inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu v ústavnom systéme Slovenskej republiky pokračujúca výzva pre ústavodarcu alebo slepá ulička?* [w;} Bratislavské právnické fórum 2013 (zborník) , Bratislava 2013,
- M. Domin, *Ústavné limity výkonu prezidentských právomocí- kontrasignácia vs. obligatórny návrh* [w:] *Limity práva Sborník odborných příspěvků z mezinárodní konference. Olomoucké debaty mladých právníků 2012*, Praha 2012, s. 53.
- J. Drgonec *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*, 2. Vydanie, Šamorin 2007
- J. Drgonec, *Ústavné právo hmotné*, Bratislava 2018
- M. Gálik, *Prezident Slovenskej republiky a vzťahy v rámci moci výkonnej* In: *Olomoucké debaty mladých právníků 2009 (Addendum)*, Olomouc 2010
- S. Gaňa, čl. 101 [w:] M. Čič (ed.) *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*, Bratislava 2012
- M. Giba: *Vplyv priamej voľby na ústavné postavenie prezidenta republiky na Slovensku* In: *Acta Universitatis Carolinae/ Iuridica* 4/2011
- P. Horváth, *Prezident v politickom systéme Slovenskej republiky* In: *Slovenská politologická revue* 3/2005
- A. Jackovičová, *Postavenie prezidenta*, Banská Bystrica 2009 (bakalárska práca)
- I. Kanárik, *Forma vlády v Slovenskej republike (ústavné postavenie a vzájomné vzťahy najvyšších ústavných orgánov- súčasný stav, perspektívy)* In: Ladislav Orosz a kolektív, *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*, Košice UPJŠ 2009
- D. Krošlák (ed.) *Ústavné právo*, Bratislava 2016
- T. Majerčák, *Kreačné právomoci prezidenta Slovenskej republiky* [w:] *Justičná revue* 10/2012
- M. Mochnáčová, *Niekoľko poznámok k postaveniu a právomociam prezidenta Slovenskej republiky vo svetle aktuálnej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky*. In: *Postavenie ústavných súdov a ich vplyv na právny poriadok štátu : zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie*. Košice 2013
- D. Nikodým, *K niektorým otázkam úpravy del'by moci v Ústave Slovenskej republiky* [w:] *Právny obzor.*, Roč. 77 č.3 (1994)
- L. Orosz, *Dvadsať rokov Ústavy Slovenskej republiky* [w:] *Roczniki Administracji i Prawa*, 12/2012

L. Orosz, *Prezident Slovenskej republiky a jeho postavenie v systéme del'by moci (doterajší vývoj, aktuálny stav, hodnotenie)*,

I. Palúš, Ľ. Somorová, *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice 2008, s. 287-289 J. Sedláková, *Postavenie prezidenta v parlamentnej forme vlády*, Banská Bystrica 2012 (bakalárska práca)

B.. Stanko, *Vývoj postavenia prezidenta v politickom systéme SR* [w:] *Acta Universitatis Brunensis. Iuridica* 476/2014, s.166-175.

I.. Šimko, *Zavedenie priamej voľby prezidenta Slovenskej republiky*. [w:] L. Orosz,, G. Dobrovičová, (red.), *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 6. – 7. septembra 2007*, Košice 2008

K. Skotnicki, *Wstęp* [w:] *Konstytucja Słowacji*, Warszawa 2003

J. Svák, Ľ. Cibulka, K. Klíma, *Ústavné právo Slovenskej republiky*, Bratislava 2009, s. 463.

M. Tóthová, *Hlava štátu v 21. storočí* In: *Inovačné výzvy pre ústavy a ústavné systémy v globalizovanej Európe. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2013*, Bratislava 2013

M. Tóthová, *Hlava štátu v systéme del'by moci*, Košice 2015

Internetové zdroje

https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/992164/Orosz_final.pdf/51ff00a0-afc4-4655-bab6-fd8584751cd5 (dostupnosť 21.09.2022 r.).

<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2019/40/20190223.html>

<https://www.vedatechnika.sk/SK/ENOVINY/ROZHOVORYREPORTAZE/Stranky/Prezident-I-Gasparovic-vystupil-s-prednaskou-na-jubilejnom-10-rocniku-Detskej-univerzity-Komenskeho-v-Bratislave.aspx> .

<https://slovensko.hnonline.sk/2232363-omyl-matovica-hlava-statu-veli-vojsku-vzdy> [dostup.: 18.05.2022].

<https://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artukul/burza;po;slowach;prezydenta;pokazal;ze;jest;straznikiem;zyrandola,57,0,1360185.html>

Kontaktne údaje:

dr Grzegorz Chmielewski

grzegorz.chmielewski@pans.nysa.pl

Wydział Nauk Społecznych

Państwowa Akademia Nauk Stosowanych w Nysie (Polska)

Ul. Armii Krajowej 21

48-300 Nysa

Je zákonná finančná náhrada pri vyvlastnení majetku skutočne serióznym aj spravodlivým vyjadrením i naplnením jej ústavných podmienok?

Is the legal financial compensation for expropriation of property really a serious and fair expression and fulfillment of its constitutional conditions?

doc. JUDr. Tibor Seman, PhD.

Abstrakt:

Vlastnícke právo je najširším právom nad vecou. Zasiahnuť do vlastníckeho práva sa dá protizákonne, napríklad krádežou, poškodzovaním cudzej veci či neoprávneným užívaním cudzej veci, ale aj zákonným spôsobom a formou, teda vyvlastnením. V konečnom dôsledku oba spôsoby, legálny aj nelegálny, fakticky vedú k rovnakému výsledku, ktorým je zbavenie vlastníka jeho majetku, respektíve pri protizákonnom konaní dochádza k pozbaveniu moci nad majetkom, keď vlastník síce ostáva vlastníkom odcudzenej veci aj naďalej, ale praktický význam to preňho nemá. Príspevok je upriamený na štúdiu o skutočne, nielen imaginárne spravodlivom vysporiadaní sa s vlastníkom po vyvlastnení, teda po legálnom zmocnení sa jeho veci, s poukázaním na relatívnu nedostatočnosť náhrady za vyvlastnenú vec. Autor navrhuje de lege ferenda právne upraviť seriózne vysporiadanie sa s vyvlastňovanou osobou, pokiaľ ide o výšku náhrady za vyvlastnenú vec, a to niekoľkonásobkom jej trhovej hodnoty, čím sa zohľadní nedobrovoľné „vzdanie sa“ majetku, hoci sa tak udeje vo verejnom záujme pri splnení ostatných podmienok vyvlastnenia.

Abstract:

Property right is the broadest right over a thing. Property rights can be interfered with illegally, for example by theft, damage to another's property or unauthorized use of another's property, but also in a legal way and form, i.e. by expropriation. In the end, both methods, legal and illegal, actually lead to the same result, which is the deprivation of the owner of his property, or in illegally situation the deprivation of power over the property, when the owner remains the owner of the thing, but it has no practical meaning for him. The contribution is directed to the study of real, not only imaginary, fair dealing with the owner after expropriation, that is, after legal seizure of his thing, pointing out the relative insufficiency of the compensation for the expropriated thing. The author proposes de lege ferenda to legally regulate a serious settlement with an expropriated person in terms of the amount of compensation for the expropriated thing,

several times its market value, thus taking into account the involuntary "surrender" of the property, although it is done in the public interest while fulfilling the other conditions of expropriation.

Kľúčové slová:

vyvlastnenie, náhrada, spravodlivosť

Keywords:

expropriation, compensation, justice

Úvod

Na účel príspevku vytvoríme členenie zásahov do vlastníckeho práva. Zásahy do vlastníckeho práva by sa dali rozdeliť na dve skupiny. Prvou skupinou sú zásahy objektívne, zásadne ťažko ovplyvniteľné až neovplyvniteľné vlastníkom veci či inými osobami, kam možno zaradiť prírodné katastrofy vrátane zemetrasenia, záplav, či vyčíňanie ďalších živlov, ku ktorým patrí oheň či silný vietor. Do druhej skupiny zásahov do vlastníckeho práva patria zásahy subjektívne, teda vyvolané vôľou človeka, a tie sa môžu ďalej členiť na zásahy subjektívne legálne (vrátane vyvlastnenia, uloženia trestu prepadnutia majetku alebo trestu prepadnutia veci) a subjektívne ilegálne (úmyselné, napríklad krádež, a neúmyselné, napríklad spôsobenie škody z nedbanlivosti).

Bez diskutabilných pochybností, najväčším subjektívnym zásahom do vlastníckeho práva je zbavenie vlastníka jeho majetku. Ústava Slovenskej republiky chráni aj vlastnícke právo. Umožňuje však zásahy do tohto práva, ku ktorým patrí aj ústavné zakotvenie podmienok vyvlastnenia.

Cieľom príspevku je analýza jednej zo zákonných podmienok vyvlastnenia, ktorou je primeraná náhrada za vyvlastňovanú vec, a to v kontexte nielen článku 20 odseku 4 Ústavy SR, podľa ktorého vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu, ale tiež poukazujúc na skutočnosť, že primeranosť náhrady musí zodpovedať povahe právneho štátu, teda koexistovať v spojení s článkom 1 odsekom 1 Ústavy SR. Ústava SR neupresňuje, čo sa považuje za primeranú náhradu, na tento účel určenie výšky primeranej náhrady ustanovujú zákony. Primeranosť náhrady nie je subjektívnym prvkom vyvlastnenia zo strany nositeľa moci, avšak nie je možné opomenúť subjektívnosť primeranosti náhrady z pohľadu

vyvlastňovaného subjektu, aby primeranosť náhrady bola vnímaná komplexne. Preto je nie bez významu vnímať ústavou zakotvenú primeranú náhradu ako spravodlivú. Až keď primeraná náhrada bude podľa konkretizujúceho zákona spravodlivá, naplní sa požiadavka vysokých nárokov kladených na štát, ktorý je charakterizovaný ako právny štát.

I. Majetok, vlastníctvo a ich prapôvodná podstata v živočíšnej ríši

Vlastnícke právo je v ľudskej spoločnosti chápané ako právo človeka. Istotne, od najstarších čias človek využíval či používal rôzne veci, predmety. Vzhľadom na absenciu skriptárnych prameňov je možné o pradávnych vzťahoch človeka k veciam robiť úsudky založené na sprístupnenom poznaní histórie. Známe fakty z dejín osvedčujú, že človek v minulosti vlastnil neživé veci aj živé veci, dokonca aj iného človeka.⁵⁷⁹ Domnievame sa, že napríklad praveký človek istotne považoval svoj odev za „vlastníctvo,“ kamenný nástroj, ktorý si vyrobil alebo mu bol „darovaný,“ tiež spravoval tak, že o nich rozhodoval. Ak by do tohto skromného „súkromného“ majetku chcel zasiahnuť iný jedinec, zaiste sa „vlastník“ bránil, predpokladajme s výsledkom, ako to už v prírode funguje, „silnejší vyhráva.“

Ľudská spoločnosť sa vyvíjala, často samostatne, bez vplyvu iných, možno príliš vzdialených spoločenstiev ľudí.⁵⁸⁰ Snáď šlo iba o nevelký súbor jednoduchých, no o to dôležitejších pravidiel, ktoré však zabezpečovali poriadok v konkrétnej komunite a neskôr v rôznych väčších útvaroch a napokon v štátoch. Vývoj spoločnosti dospel do štádia, keď je právne upravené množstvo rôznych detailov, až sa súbor pravidiel stáva neprehľadným či aj reálne vedomostne neobsiahnuteľným, čo už pochopil ne jeden polyhistor, márne túžiaci po znalosti všetkého.

Človek je súčasťou prírody a nech sa už tvári akokoľvek „spoločensky,“ každý ľudský jedinec potrebuje spánok, prijímať potravu i vylučovať. Tieto prejavy sú úplne prirodzené, podobne ako strach, smútok či opatrnosť, ktoré pozorujeme napríklad u rôznych stavovcov.

Nie je možné vylúčiť, že aj vo zvyšku živočíšnej ríše⁵⁸¹ existujú isté „práva,“ ktoré je možné pozorovaním prírody odhaliť. Napríklad ochrana svojho teritória živočíchmi, úkryty a obydlia zvierat. Evidentne, nástroje na zachovanie vzťahu zvierat'a k svojmu prírodnému okoliu zodpovedajú konkrétnemu živočíšnemu druhu. Pravidlá v týchto prípadoch sú dané podstatou prírody, keď predátor sa živí organizmami na nižšom stupni, keď včelstvo sa chráni pred

⁵⁷⁹ Napr. v starovekom Ríme otrokári vlastnili otrokov.

⁵⁸⁰ Tu dávame do pozornosti indiánske právo či právo Eskimákov.

⁵⁸¹ Človek je iba jednou malou súčasťou veľkej živočíšnej ríše, no jeho vplyv na celú ríšu je evidentne veľký, či už v pozitívnom alebo v negatívnom zmysle.

vtrelcom, či vlk spravuje svoje teritórium. Ide o prirodzenú potrebu smerujúcu k zachovaniu života, respektíve k prežitiu jedinca ako aj celého druhu živočíchov.

Podobne by sme videli „mocenskú povahu“ rastlinnej ríše, kde sa život zachováva až príliš dôvtipne, o čom svedčí trnie na ružiach, pichliače na bodľáci, okrídlené semená a sladké plody, ktorých kôstku živočích po konzumácii odnesie v tráviacej sústave na iné miesto a tam ich pri vylučovaní celkom nevedomky „zasadí“ priamo do vlastného životodarného hnojiva.

Aké závery urobíme po tomto krátkom zamyslení? Po prvé, život, a nielen ľudský, má tendenciu zachovať sa, po druhé, v súvislosti so zachovaním života sa živé organizmy na rôznych stupňoch obklopujú prostredím, ktoré považujú za svoje a tak sa k nemu aj správajú, a napokon po tretie, vzťah živočíchov k predmetom, ktoré ich obklopujú, je úplne prirodzený, a to sa týka aj človeka.

No a pri človeku a ľudskej spoločnosti sa pristavíme. Vzhľadom na stručný exkurz do živočíšnej ríše pochopíme, že pre človeka je právo k veciam úplne prirodzené. Pre zachovanie poriadku medzi ľuďmi však ľudská spoločnosť vytvorila množstvo pravidiel. A k týmto pravidlám patria normy o nadobúdaní, realizácii a strate vlastníckeho práva.

II. Vlastnícky vzťah k majetku ako predmet právnej ochrany

Vlastnícke právo je verejnoprávne aj súkromnoprávne chránené. Ide o určenie nielen pravidiel vo vzťahu k vlastníkovi, ale aj o možnosť legálnych zásahov do vlastníckeho práva. K týmto zásahom patrí i vyvlastnenie, ktoré možné označiť za zásah najväčší. Vyvlastnenie má subjektívnu povahu, vzťahuje sa na splnenie podmienok, ktoré sú prísne právne upravené, a realizovať ho môže iba príslušný orgán. K subjektívnym legálnym zásahom do vlastníckeho práva, okrem vyvlastnenia, patrí aj trest prepadnutia majetku, peňažný trest, ktoré sa ukladajú za trestné činy, a tiež pokuta, ktorá sa ukladá za protiprávne konania prakticky vo všetkých oblastiach dosahu štátnej moci, či už ide o súdny procesné delikty alebo administratívne delikty. Principiálnym rozdielom medzi zásahom do vlastníckeho práva uložením zákonnej sankcie a medzi vyvlastnením je okolnosť príčiny smerujúcej k následku, ktorým sa do vlastníckeho práva zasahuje. Kým sankcie sú následkom protiprávneho konania, vyvlastnenie smeruje voči majetku bez ohľadu na subjekt, ktorý ho vlastní. Následkom nie vždy protiprávných konaní môže byť aj dlh, ktorého vymáhanie sa dostane až do štádia zákonného siahnutia na majetok. Teda ide o tie zásahy do vlastníckeho práva, s ktorými sa ráta pri výkone rozhodnutí príslušných orgánov, teda keď je majetok vlastníka postihnutý exekúciou.

Pre komplexnosť je vhodné doplniť, že do predmetu vlastníckeho práva môžu zasiahnuť aj prírodné sily, predovšetkým živly ako je oheň, voda, zemetrasenie a iné, čo však má vyslovene objektívnu povahu, okrem následkov pôsobenia prírodných živlov vyvolaných priamo alebo nepriamo ľudskou činnosťou, a zväčša sa na ne nahliada ako na rešpektované prírodné sily, ktorých negatívne zapôsobenie sa majetok sa už tradične iba berie na vedomie, avšak aj takýto vplyv je možné istým spôsobom zmierniť súkromnoprávnym inštitútom poistenia majetku či administratívnoprávnymi preventívnymi opatreniami verejného práva.

Pri vyvlastnení je situácia iná. Nejde o následok protiprávneho konania vlastníka tohto majetku, ale o realizáciu právne dovoleného inštitútu, ktorý však je podmienený splnením právne upravených predpokladov, respektíve podmienok.

II.1 Ústava Slovenskej republiky a Listina základných práv a slobôd - najvyššie záruky ochrany vlastníckeho práva

Ústava Slovenskej republiky v prvom odseku článku 20 ustanovuje: „*Každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje.*“ Listina základných práv a slobôd obsahuje vo vzťahu k právu vlastníť majetok stručnejšie ustanovenia: „*Každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Dedenie sa zaručuje.*“⁵⁸² Rozdielom medzi oboma citovanými ustanoveniami je, že Ústava SR navyše zakotvuje: „*Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva.*“ Ako poukážeme v ďalšej časti príspevku, vo vzťahu k vyvlastneniu pôjde spravidla a jednoznačne o vyvlastnenie majetku nadobudnutého v súlade s právnym poriadkom.

Ústava SR a Listina nie sú identické, čo si právna veda nielen všíma, ale s daným stavom sa aj vysporadúva. „*V Slovenskej republike tak nastal špecifický stav duplicitnej ústavnoprávnej úpravy základných práv a slobôd, čo môže vyvolať aplikačné problémy, keďže ich obsah je síce porovnateľný, ale nie identický.*“⁵⁸³

⁵⁸² Článok 11 odsek 1 Listiny základných práv a slobôd (ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej federatívnej republiky).

⁵⁸³ BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Nezrušiteľné ústavné princípy vo viacúrovňovom právnom systéme*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2020. ISBN 978-80-8152-929-0. s. 110.

Pokiaľ ide o vyvlastnenie, Ústava SR vo svojom článku 20 ods. 4 zakotvuje štyri predpoklady, respektíve podmienky vyvlastnenia: „*Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.*“ Listina základných práv a slobôd je o jednu podmienku stručnejšia: „*Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné len vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za náhradu.*“⁵⁸⁴ Chýbajúcou podmienkou je požiadavka, že vyvlastnenie je možné iba v nevyhnutnej miere. Tento rozdiel je právne prípustný, umožňuje to ústavný zákon ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd: „*V ústave Českej republiky a v ústave Slovenskej republiky možno základné práva a slobody rozšíriť nad mieru upravenú Listinou základných práv a slobôd.*“⁵⁸⁵ Zakotvenie podmienky o minimalizácii rozsahu vyvlastnenia je jednoznačne rozšírením základného práva. Rozdielne od Ústavy sa Listina v súvislosti s vyvlastnením zmieňuje iba o náhrade, nie o primeranej náhrade.

II.2 Občiansky zákonník – základ súkromnoprávnej ochrany majetku

Občiansky zákonník obsahuje zásadné, i keď stručné ustanovenia o použití cudzej veci a takisto o jej vyvlastnení. Použitie vlastníckej veci inou osobou, a to bez nutnosti vlastníckeho výslovného súhlasu je viazané na stav núdze prípadne je prípustné v naliehavom verejnom záujme. Podmienkou však je, že účel nemožno dosiahnuť inak, platí tu teda zásada subsidiarity, a takisto, použitie veci je minimalizované formuláciou troch ďalších podmienok, ktorými sú nevyhnutná doba a nevyhnutná miera použitia ako aj náhrada za použitie veci.⁵⁸⁶ „*Pri splnení všetkých uvedených predpokladov možno považovať dočasné použitie cudzej veci za oprávnený zásah obmedzujúci právo vlastníka veci.*“⁵⁸⁷ Dočasnosť použitia cudzej veci je znakom, ktorý uvedený inštitút odlišuje od vyvlastnenia, majúceho trvalý charakter s pôsobením pro futuro. Teda, ak je možné využiť dočasné použitie cudzej veci, určite má mať prednosť pred vyvlastnením.

⁵⁸⁴ Článok 11 odsek 4 Listiny základných práv a slobôd (ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej federatívnej republiky).

⁵⁸⁵ Ustanovenie § 3 ods. 1 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej federatívnej republiky.

⁵⁸⁶ Ustanovenie § 128 ods. 1 Občianskeho zákonníka znie: „*Vlastník je povinný strpieť, aby v stave núdze alebo v naliehavom verejnom záujme bola na nevyhnutnú dobu v nevyhnutnej miere a za náhradu použitá jeho vec, ak účel nemožno dosiahnuť inak.*“

⁵⁸⁷ SVOBODA, J. a kol.: *Občiansky zákonník*. Bratislava: EUROUNION spol. s r.o., 1994, ISBN 80-85568-38-1. s. 141.

Vyvlastnenie je v Občianskom zákonníku upravené samostatne,⁵⁸⁸ predpoklady a podmienky vyvlastnenia sú obsiahnuté v ústave a tiež v zákonoch upravujúcich vyvlastnenie nehnuteľností. Na mysli máme ústavu, z dikcie odseku 4 článku 20 vyplýva možnosť vyvlastniť nielen nehnuteľnosti, ale aj hnutel'né veci: *“Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.”* Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) obsahuje úpravu vyvlastnenia nehnuteľností⁵⁸⁹ a napokon právnym predpisom upravujúcim vyvlastnenie nehnuteľností je zákon č. 282/2015 Z.z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Takisto, občiansky zákonník vo svojej všeobecnej úprave nevyklučuje vyvlastnenie tak hnutel'ného ako aj nehnuteľného majetku, pretože § 128 ods. 2 ustanovuje: *„Vo verejnom záujme možno vec vyvlastniť alebo vlastnícke právo obmedziť, ak účel nemožno dosiahnuť inak, a to len na základe zákona, len na tento účel a za náhradu.”*

Podmienky vyvlastnenia, respektíve aj obmedzenia vlastníckeho práva, podľa občianskeho zákonníka sú štyri:

- vyvlastnenie prichádza do úvahy iba vo verejnom záujme,
- účel nemožno dosiahnuť inak ako vyvlastnením,
- vyvlastnenie je možné uskutočniť iba na základe zákona (tu je vhodné zdôrazniť, že podľa dikcie Občianskeho zákonníka nie je možné vyvlastniť zákonom),
- vyvlastnenie je možné iba za náhradu.

Občiansky zákonník však už neustanovuje, za akú náhradu je možné vyvlastniť, samozrejme, pri splnení všetkých ostatných predpokladov a podmienok. Ide o veľmi vážne ustanovenie s vplyvom na vlastnícke právo. Pri vyvlastnení, ktoré je dovolené, teda prípustné podľa ustanovení Občianskeho zákonníka, bude musieť vždy realizácia tohto zásahu vychádzať zo zákona. Hoci Občiansky zákonník neuvádza, že má ísť o osobitný zákon, teda zákon iný než je Občiansky zákonník, požiadavka existencie účinného osobitného zákona je evidentná.

⁵⁸⁸ Občiansky zákonník je však o takmer tridsať rokov starším zákonom ako ústava a takmer o pätnásť rokov starším zákonom ako bol stavebný zákon z roku 1976.

⁵⁸⁹ Podmienky ako aj realizácia vyvlastnenia sú obsiahnuté v ustanoveniach § 108 až 116 Stavebného zákona.

A takisto, v právnom štáte je nevyhnutné, aby bola splnená aj podmienka verejného záujmu, súc neurčitého právneho pojmu, ktorého obsah však nie je možné stanoviť ľubovôľou, ale z pozície právneho štátu je absolútne nevyhnutné, aby osobitný zákon, upravujúci vyvlastnenie, zároveň upresnil či definoval, kedy pôjde o verejný záujem. Vyvlastnenie podľa stavebného zákona sa vyznačuje taxatívnym výpočtom, teda presne vymedzeným okruhom stavieb a opatrení, ktoré súvisia s vyvlastnením, ale k nim môže dôjsť iba vo verejnom záujme.⁵⁹⁰

II.3 Priorita ochrany iných záujmov pred zachovaním vlastníckeho práva

Štát „dovoľuje“ vlastníť iným subjektom, než je sám, prakticky akýkoľvek majetok, s výnimkou exkluzívnych druhov vecí, ku ktorým patrí napríklad nerastné bohatstvo či vodné toky,⁵⁹¹ ktoré sú vo výlučnom vlastníctve štátu. Na druhej strane, existujú veci, ktorých ani držba nie je dovolená ktorémukoľvek právnenému subjektu.⁵⁹² Zároveň sú niektoré veci chránené

⁵⁹⁰ Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, je stále účinný (účinný bude až do 31. decembra 2023 ako ustanovuje zákon č. 200/2022 Z.z. o územnom plánovaní). V § 108 upravuje predmet a účely vyvlastnenia. Z odseku 1 je evidentné, že pozemky, stavby a práva k nim, potrebné na uskutočnenie stavieb alebo opatrení vo verejnom záujme uvedených v zákone, možno vyvlastniť alebo vlastnícke práva k pozemkom a stavbám možno obmedziť rozhodnutím stavebného úradu. Taxatívny výpočet stavieb alebo opatrení, na ktoré odkazuje odsek 1, je upravený v odseku 2 a podľa tohto odseku vyvlastniť možno len vo verejnom záujme pre a) verejnoprospešné stavby podľa schválenej územnoplánovacej dokumentácie, b) vytvorenie hygienických, bezpečnostných a iných ochranných pásem a chránených území a pre zabezpečenie podmienok ich ochrany, c) vykonanie asanačné sídelného útvaru alebo jeho asanačných úprav podľa schválenej územnoplánovacej dokumentácie, d) vytvorenie podmienok pre nevyhnutný prístup k pozemku a stavbe, e) vytvorenie podmienok pre umiestnenie alebo riadnu prevádzku zariadenia štátnej pozorovacej siete, ktorou sa zisťuje stav životného prostredia, f) výstavbu a správu diaľnic, ciest a miestnych komunikácií vrátane zariadenia ich ochranných pásiem a pre vybudovanie súvisiacich vyvolaných úprav podľa osobitných predpisov, g) výstavbu energetického diela na výrobu alebo rozvod elektriny podľa osobitných predpisov, h) výstavbu plynárenských zariadení podľa osobitných predpisov, i) výstavbu vojenských objektov a vojenských priestorov osobitného určenia podľa osobitných predpisov, j) účely dobývania ložísk nerastov podľa osobitných predpisov, k) výstavbu alebo prevádzkovanie vodohospodárskych diel podľa osobitných predpisov, l) stavby dráhy a jej súčasti a stavby v ochrannom pásme dráhy, ktoré slúžia prevádzke dráhy alebo doprave na dráhe, na účely prístupu k dráhe alebo k jej súčasťi alebo na účel zabezpečenia prevádzky dráhy alebo dopravy na dráhe, m) zachovanie a riadne užívanie kultúrnej pamiatky podľa osobitných predpisov, n) výstavbu potrubí pre pohonné látky a ropu podľa osobitných predpisov, o) uskutočnenie stavieb, ktoré sú významnou investíciou podľa osobitných predpisov, p) zriadenie alebo prevádzkovanie verejných letísk a leteckých pozemných zariadení vrátane ich ochranných pásiem podľa osobitných predpisov. Podľa odseku 3 verejný záujem na vyvlastnení na účely uvedené v odseku 2 sa musí preukázať vo vyvlastňovacom konaní. Za stavby podľa odseku 2 písm. a) sa považujú stavby určené na verejnoprospešné služby a pre verejné technické vybavenie územia podporujúce jeho rozvoj a ochranu životného prostredia, ktoré vymedzí schvaľujúci orgán v záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie.

⁵⁹¹ Článok 4 odsek 1 Ústavy Slovenskej republiky znie: „*Nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky sú vo vlastníctve Slovenskej republiky. Slovenská republika chráni a zveľaďuje toto bohatstvo, šetrne a efektívne využíva nerastné bohatstvo a prírodné dedičstvo v prospech svojich občanov a nasledujúcich generácií.*“

⁵⁹² Zákon č. 190/2003 Z.z. o strelných zbraniach a strelive a o zmene a doplnení niektorých zákonov v § 8 ods. 1 ustanovuje „*Zbraň kategórie A sa zakazuje nadobúdať do vlastníctva, držať alebo nosiť, ak tento zákon neustanovuje inak.*“ Taxatívny výpočet zbraní, ktoré patria do kategórie A, ustanovuje zákon v § 4 ods.1, 2: „*(1) Zbraňou kategórie A je zakázaná zbraň, zakázané strelivo a zakázané doplnky zbrane.*“ V druhom odseku nasleduje výpočet v písmenách a) až q), z ktorého na účel tohto príspevku na ilustráciu uvádzame výber niektorých zakázaných zbraní, ku ktorým patrí zbraň, pri ktorej bol jej pôvodný charakter alebo podoba zmenená tak, aby sa

osobitným spôsobom, a to jednak právne upraveným okruhom špecifických povinností prípadne formulovaním rôznych obmedzení práv k týmto veciam. Príkladom sú kultúrne pamiatky, ktoré napriek istej „podriadenosti“ vlastníkovi predsa len predstavujú hodnoty vyžadujúce zvýšenú pozornosť a ochranu. Preto existuje zákonná možnosť zásahu do vlastníckeho práva v špecifických situáciách, ktoré sa týkajú kultúrnych pamiatok. Zákon o ochrane pamiatkového fondu zakotvuje oprávnenie orgánu miestnej štátnej správy iniciovať začatie vyvlastňovacieho konania, ak zistí, že sú splnené podmienky. *„Ak je ohrozené zachovanie a riadne užívanie nehnuteľnej kultúrnej pamiatky, môže krajský pamiatkový úrad alebo iná osoba dať príslušnému vyvlastňovaciemu úradu návrh na jej vyvlastnenie vo verejnom záujme. Na vyvlastňovacie konanie sa vzťahuje všeobecný predpis o vyvlastňovaní.“*⁵⁹³ Ustanovenie je ukončené odkazom pod podčiarkovanou čiarou na zákon č. 282/2015 Z.z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Na tomto mieste iba pripomenieme, že z citovaného ustanovenia zákona o ochrane pamiatkového fondu vyplýva právo, nie povinnosť miestneho orgánu štátnej správy navrhnúť vyvlastnenie. Pri ochrane záujmov štátu by štátny orgán nemal mať na výber, či návrh na vyvlastnenie podá alebo nepodá. Preto aj formulácia iniciácie vyvlastnenia „môže dať návrh na vyvlastnenie“ mala znieť „navrhne vyvlastnenie“ a takto by sa štát uistil v povinnom postupe príslušných orgánov pri ochrane konkrétnej ohrozenej kultúrnej pamiatky.

III Vyvlastnenie za náhradu alebo za „náhradu“?

Pri takom veľkom zásahu do vlastníckeho práva, akým je zbavenie vlastníka nehnuteľného majetku, či už celého alebo jeho časti, má byť dodržaná podmienka náhrady za vyvlastňovaný majetok. V prvom rade má byť náhrada, respektíve jej výška, predmetom dohody medzi vyvlastňovaným a vyvlastniteľom. Dohoda je historicky zaujímavý inštitút, pretože musí dôjsť k zhode medzi zmluvnými stranami. Je pochopiteľné, že osoba, v prospech ktorej sa vyvlastňuje, by náhradu videla čo najnižšiu, a naopak, vyvlastňovaný by zrejme očakával

jej použitím mohol spôsobiť ťažší následok ako pred jej úpravou, alebo zbraň, ktorá má vzhľad iného predmetu (písm. c), palná zbraň vyrobená z nekovového materiálu a neidentifikovateľná za pomoci detekčných prístrojov a röntgenových prístrojov (písm. d), zbraň vybavená zakázaným doplnkom zbrane (písm. e), dlhá samonabíjacia palná zbraň, ktorú možno bez straty funkčnosti skrátiť na dĺžku menšiu ako 600 mm prostredníctvom sklopnej pažby, teleskopickej pažby alebo inej pažby, ktorú možno odstrániť bez použitia technických prostriedkov (písm. q).

⁵⁹³ Ust. § 43a zákona č. 49/2002 Z.z. o ochrane pamiatkového fondu, v znení neskorších prepisov.

maximum. Preto vskutku nemusí dôjsť k zhode na náhrade a nasleduje určenie hodnoty vyvlastňovanej veci znalcom. Znalec sa riadi predpismi, ktoré neriešia dôvod oceňovania nehnuteľnosti. Či už ide o náhradu škody, určenie výšky škody spôsobenej trestnou činnosťou, určenie hodnoty a ceny majetku na účel exekúcie a podobne.

Pri vyvlastňovaní, a to prízvukujeme, si vlastník spravidla neprivodil či nezavinil situáciu, v ktorej má byť doslova zbavený majetku, hoci sa tak má udiť za náhradu. Na rozdiel od exekúcií, kde sa napríklad vlastník neuvážene zadlžil a nie je schopný splácať hypotekárny úver, je situácia iná. Neprikryl sa človek takou perinou, na akú mal, hľa, staré príslovie je nadčasové, a tak znáša následky, ktoré sám vyvolal, prípadne sa na ich vzniku zúčastnil.

Stavebný zákon, ktorý je stále účinný, zakotvuje v súvislosti s vyvlastnením aj náhradu za pozemky a stavby, a to nasledovne: „*Vyvlastnenie sa uskutočňuje za náhradu. Ak sa náhrada za vyvlastňovanú nehnuteľnosť poskytuje v peniazoch, určuje sa jej primeranosť podľa trhovej ceny určenej znaleckým posudkom. Na účely tohto zákona sa za trhovú cenu nehnuteľnosti považuje cena rovnakej alebo porovnateľnej nehnuteľnosti v tom istom čase, v tom istom mieste a v porovnateľnej kvalite.*“⁵⁹⁴

Podľa aktuálne účinného zákona o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim, vyvlastnenie možno uskutočniť len v nevyhnutnej miere, vo verejnom záujme na účel ustanovený zákonom, pričom verejný záujem na vyvlastnení sa musí preukázať vo vyvlastňovacom konaní, za primeranú náhradu a ak cieľ vyvlastnenia nemožno dosiahnuť dohodou alebo iným spôsobom.⁵⁹⁵ Teda, tento zákon ustanovuje v súvislosti s vyvlastnením štyri obligatórne podmienky vyvlastnenia, pričom jednou z podmienok je, že vyvlastnenie možno uskutočniť len za primeranú náhradu. Vyvlastnenému patrí za vyvlastnenie primeraná náhrada, ktorá sa poskytuje v peniazoch. Ak je možné majetkové vyrovnanie za vyvlastnený pozemok alebo za vyvlastnenú stavbu pridelením náhradného pozemku alebo náhradnej stavby a vyvlastňovaný s tým súhlasí, tento spôsob vyrovnania má prednosť pred poskytnutím náhrady v peniazoch. Tento spôsob vyrovnania sa nevzťahuje na vyvlastnenie podľa osobitných zákonov (napr. podľa cestného zákona). Podkladom na určenie náhrady za vyvlastnenie je všeobecná hodnota pozemku alebo všeobecná hodnota stavby, alebo všeobecná hodnota práva zodpovedajúceho vecnému bremenu; tá sa určí

⁵⁹⁴ Ustanovenie § 111 ods. 1, 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov.

⁵⁹⁵ Ide o ustanovenie § 2 odsek 1 zákona č. 282/2015 Z.z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

na základe znaleckého posudku nie staršieho ako dva roky. Náhrada za vyvlastnenie nesmie byť nižšia ako všeobecná hodnota určená znaleckým posudkom.⁵⁹⁶

Znalec určuje všeobecnú hodnotu podľa vyhlášky ministerstva spravodlivosti o stanovení všeobecnej hodnoty majetku,⁵⁹⁷ ktorá je vydaná podľa zákona o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch.⁵⁹⁸ Táto vyhláška ustanovuje metódy a postupy stanovenia všeobecnej hodnoty majetku znalcom. Podľa tejto vyhlášky sa postupuje aj v prípade, ak je potrebné stanoviť všeobecnú hodnotu majetku na požiadanie štátneho orgánu v rámci jeho právomocí alebo ak ide o právny úkon alebo konanie podľa osobitného predpisu. Podľa § 2 písm. g) tejto vyhlášky všeobecnou hodnotou majetku sa rozumie výsledná objektivizovaná hodnota majetku, ktorá je znaleckým odhadom najpravdepodobnejšej ceny hodnoteného majetku ku dňu ohodnotenia v danom mieste a čase, ktorú by tento mal dosiahnuť na trhu v podmienkach voľnej súťaže, pri poctivom predaji, keď kupujúci aj predávajúci budú konať s patričnou informovanosťou i opatrnosťou a s predpokladom, že cena nie je ovplyvnená neprimeranou pohnútkou; obvykle vrátane dane z pridanej hodnoty.

Podľa nasledujúceho písmena h) v § 20 tejto vyhlášky objektivizáciou sa rozumie znalecké stanovenie všeobecnej hodnoty majetku zohľadňujúce technický stav, vplyv trhu, ekonomické vplyvy a iné špecifické faktory.

K spomínaným „iným špecifickým faktorom“ zrejme v skutočnosti nebude možné zaradiť subjektívny prvok, ktorým je „donútenie“ vlastníka prísť o majetok. Ale vylúčiť to tiež nemožno.

V zásade sa všeobecná hodnota majetku stanovuje porovnávacou metódou, kombinovanou metódou a metódou polohovej diferenciácie. Ide o postupy, ktoré zaiste smerujú k objektivizovanej hodnote majetku.

Pri využití porovnávej metódy sa porovnávajú nehnuteľnosti, či už pozemky alebo stavby rovnakého druhu, s porovnateľnou veľkosťou a takisto s podobnými technickými

⁵⁹⁶ Ide o ustanovenie § 4 ods. 1 až 3 zákona č. 282/2015 Z.z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁵⁹⁷ V súčasnosti je relevantná právna úprava určenia všeobecnej hodnoty majetku upravená vo vyhláške Ministerstva spravodlivosti SR č. 492/2004 o stanovení všeobecnej hodnoty majetku, aktuálne v znení piatich novelizácií.

⁵⁹⁸ Podľa § 33 písm. d) zákona č. 382/2004 Z.z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá ministerstvo, ustanoví podrobnosti o ustanovení metód znaleckého určenia hodnoty majetku a postupov v prípadoch, v ktorých sa podľa osobitných predpisov vyžaduje určenie hodnoty majetku vrátane majetku podniku alebo časti podniku, alebo zložiek majetku podniku.

charakteristikami. Nehnutel'nosti, podľa ktorých sa cena oceňovanej nehnuteľnosti určuje porovnávaním, by sa mali nachádzať v rovnakej alebo veľmi podobnej lokalite, pričom boli predmetom prevodu v čo najkratšom čase pred stanovením hodnoty porovnávanej nehnuteľnosti. V zásade sa táto metóda považuje v odborných kruhoch za najpresnejšiu, no pre znalca je náročnejšia, pretože potrebuje poznať kúpnu cenu porovnávaných nehnuteľností a tá je uvedená vo verejne neprístupných kúpnych zmluvách. Totiž, písomné vyhotovenia zmlúv sa nachádzajú v zbierke listín katastrálneho operátu.⁵⁹⁹ Na tomto mieste je nevyhnutné citovať § 68 ods. 3 katastrálneho zákona: „*Verejnosc' zbierky listín je obmedzená. Prístup k listinám uloženým v zbierke listín sa umožňuje len vlastníkovi alebo inej oprávnenej osobe, ich právnym predchodcom a právnym nástupcom. Prístup k listinám uloženým v zbierke sa umožňuje na účely plnenia úloh podľa osobitných predpisov aj osobe, ktorá vykonáva geodetické a kartografické činnosti, znalcovi z odboru geodézie a kartografie, súdu, prokuratúre, Policajnému zboru, notárovi, súdnemu exekútorovi, správcovi podľa osobitného predpisu, daňovému úradu, štátnemu zamestnancovi, ktorého služobným úradom je úrad, Národnému bezpečnostnému úradu, Slovenskej informačnej službe a Vojenskému spravodajstvu.*“ Je evidentné, že znalec, ktorému sa sprístupňujú údaje, môže byť iba z odboru geodézie a kartografie. Znalec, ktorý určuje všeobecnú hodnotu majetku pri vyvlastňovaní, sa vo výpočte oprávnených subjektov nenachádza.

Ďalšou metódou je kombinovaná metóda a táto sa využíva v prípadoch, kde nehnuteľnosť môže dosahovať výnosy z prenájmu. Pri kombinovanej metóde sa teda zohľadňuje výnosová a zároveň technická hodnota nehnuteľnosti určením priemeru vypočítanej výnosovej a technickej hodnoty nehnuteľnosti.

Pri použití metódy polohovej diferenciácie sa vychádza z technickej hodnoty objektu, ktorá sa upraví o vplyvy pôsobiace na hodnotu nehnuteľnosti v konkrétnom mieste a čase, vyjadrené koeficientom polohovej odlišnosti.

Pre znalca, ktorý vypracúva znalecký posudok, je jednoznačne potrebný čo najväčší súbor podkladov. Znalec sa preto má usilovať o získanie podkladov aspoň od troch nehnuteľností, teda najmä ide o dokumentáciu súvisiacu s prevodom vlastníckeho práva, cenové mapy od realitných kancelárií, a samozrejme od znalca sa prirodzene očakáva znalosť tzv. trhovej ceny

⁵⁹⁹ Porovnaj § 8 ods. 1 písm. c) zákona č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon), v znení neskorších predpisov.

nehnutelností z vlastného sledovania trhu s realitami, prinajmenšom toho, ktorý je verejne prístupný na internete.

Opäť zdôrazňujeme, že trh s nehnuteľnosťami zodpovedá obchodnému či „kšeftovnému“ prístupu, ak sa chceme vyjadriť slovníkom priekupníkov, ktorí za menej nakupujú, za viac predávajú a z rozdielu žijú.

Predovšetkým človek, ktorý je majetku zbavovaný nedobrovoľne pri vyvlastnení, vôbec nemusí stáť o znalecky určenú náhradu za majetok. Naopak, túto nedobrovoľnosť by de lege ferenda mal odzrkadľovať koeficient, ktorým by sa znalecky určená cena vyvlastňovaného majetku podľa zákona musela vynásobiť.

Doslova „mechanické“ ocenenie majetku, najmä nehnuteľností, síce môže byť zákonné, avšak pri istom type „zákonnej krivdy,“ kam sa dá zaradiť vyvlastnenie, by bolo vhodné uvažovať nad zmenou určenia výšky náhrady za vyvlastňovaný majetok.

Ilustratívne si predstavme starenku, ktorá od narodenia žije v domčeku, nachádzajúcom sa v inak bezvýznamnej obci s malým počtom obyvateľov. Znalec pri porovnávaní dopytu po rovnakom type nehnuteľnosti v konkrétnej lokalite zistí, že dopyt nie je žiadny alebo minimálny a trhová cena sa rovná niekoľkým tisíckam eur. Zohľadňujúc možno neutešený technický stav starekinej nehnuteľnosti sa cena rapídne zníži. Ale pre starenku je domček súčasťou jej života, predstavuje pre ňu viac než „strechu nad hlavou.“ „Nepresádzaj starého človeka, lebo umrie,“ a za peniaze z vyvlastnenia bude mať akurát tak vystrojený pohreb.

Určovanie ceny pri obchodovaní s nehnuteľnosťami zohľadňuje iné kritériá, než subjektívny vzťah vlastníka k vyvlastňovanému majetku. Zohľadňuje sa aktuálny technický stav nehnuteľnosti, pretože cena udržiavanej nehnuteľnosti je vyššia ako tej, ktorá si vyžaduje rekonštrukciu. Takisto je dôležitá poloha nehnuteľnosti v obci či v meste, aká zástavba je v bezprostrednom okolí, obchody, školy, úrady, prípadne diaľnica a podobne. A sú tu aj ďalšie kritériá, ku ktorým patrí dostupnosť verejnej dopravy, čistota okolitého prírodného prostredia.

Pri vyvlastnení sa však nezohľadňuje nemajetková ujma. A keďže pri vyvlastnení nikto nič neporušil, asi by bolo márne domáhanie sa náhrady za nemajetkovú ujmu, ku ktorej došlo de facto aj de iure v súlade so zákonom.

IV. História inštitútu vyvlastnenia na našom území a úvaha o revitalizácii „skutočného a plného odškodnenia“ ako podmienky vyvlastnenia

V minulosti do právnej sféry spravovaných subjektov štát z pozície najvyššieho nositeľa moci zasahoval rôznym spôsobom. Jedným zo spôsobov bolo aj vyvlastnenie, ktoré sa viazalo na stanovené podmienky. Spravidla k nim patrilo dosiahnutie „všeúžitocného diela,“ čo by sa v súčasnosti dalo nazvať verejným záujmom, prípadne všeobecným záujmom alebo spoločenským záujmom. A druhou podmienkou spravidla bola realizácia vyvlastnenia za náhradu. Nemáme teraz na mysli zbavenie vlastníckeho práva zákonom, pretože to je inštitút iný. Ako príklad môžeme uviesť zábor. Podľa záborového zákona č. 215/1919 Sb.⁶⁰⁰ sa uskutočnilo obmedzenie práv priamo zákonom. Takisto, historicky existovali aj iné inštitúty, ktoré mali blízko k vyvlastneniu, ako napríklad „verejná zámena,“ pri ktorej sa vec vymenila za vec, nie za peniaze. K tomu mal blízko aj zákon č. 438/1919 Sb. o soustavné elektrifikaci (o sústavnej elektrifikácii), podľa ktorého sa namiesto peňazí mohla poskytnúť náhrada aj inak, najčastejšie dodávkou elektrickej energie alebo v iných výhodách.

Na vyvlastnenie sa však v histórii vyžadovalo splnenie podmienky existencie osobitného zákona, ktorý umožňoval, a teda právne upravoval vyvlastnenie, predovšetkým zároveň ustanovoval podmienky vyvlastnenia. Napríklad uhorský vyvlastňovací zákon z roku 1881⁶⁰¹ uvádzal nielen základnú podmienku vyvlastnenia, ktorou bol verejný záujem, ale aj prípady, kedy bolo možné vyvlastnenie. Upravoval účel, predpoklady ako aj náhradu za vyvlastnenie, takisto upravoval aj samotné vyvlastňovacie konanie. Náhradou bolo skutočné a plné odškodnenie: „*Vyvlastnenie sa koná za skutočné a plné odškodnenie.*“⁶⁰² Táto formulácia je pozoruhodná a, žiaľ, zrejme ju nie je možné stotožniť s aktuálnou úpravou (náhrada alebo primeraná náhrada). Podľa nášho názoru, skutočné a plné odškodnenie výstižnejšie vyjadruje spravodlivé vyrovnanie sa so subjektom, ktorý je v pozícii vyvlastňovanej osoby. Mimochodom, pozitíva zákonného článku XLI/1881 o vyvlastnení spozorovala a spomína aj L. Bujňáčková Spišáková.⁶⁰³ Na tomto mieste je dôvodné uvažovať nad právnou úpravou primeranej náhrady pri vyvlastnení v zmysle zakotvenia „skutočného a plného odškodnenia“ zohľadňujúceho všetky atribúty vlastníckeho práva, hoci nemusíme očakávať, že moderný štát bude obdivovateľom historických inštitútov. Ale určite je potrebné, aby sa aj pri vyvlastnení

⁶⁰⁰ Zákon č. 215/1919 Sb. zo 16. apríla 1919 o zabrání veľkého majetku pozemkového. Tento zákon nadobudol účinnosť 1. apríla 1919 (sic, ako výstižne stanovené nadobudnutie účinnosti) a bol dvakrát novelizovaný (zákonom č. 387/1919 S. a zákonom č. 108/1921 Sb.).

⁶⁰¹ Zákonný článok XLI/1881 o vyvlastnení. Neskôr bol novelizovaný zákonným článkom XXIX/1913 a zákonom Národného zhromaždenia č. 72/1924 Sb. o presune príslušnosti vo veciach vyvlastnenia na Slovensku.

⁶⁰² Ustanovenie § 23 odsek 1 Zákonného článku XLI/1881 o vyvlastnení.

⁶⁰³ Bližšie BUJŇÁČKOVÁ SPIŠÁKOVÁ, L.: Problém administratívneho vyvlastnenia za Slovenského štátu (1939 - 1945). In: Pocta profesorovi Gašparovi. In *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2008. ISBN 978-80-7097-708-8. str. 267.

odrážala zodpovedajúca spravodlivosť. Dr. Jiří Hoetzel, profesor Karlovej univerzity v Prahe, v učebnici z roku 1934 poukazuje na spis O. Mayera⁶⁰⁴ „Die Entschädigungspflicht des Staates nach Billigkeitsrecht“ (v preklade „Povinnosť štátu zaplatiť kompenzáciu podľa spravodlivého práva“),⁶⁰⁵ ktorý je podľa nášho názoru plne hodien citovania: „Princíp spravodlivého vyrovnania vyžaduje, aby štát poskytol odškodné tomu, od koho vyžadoval nadpriemernú obeť v prospech verejný.“⁶⁰⁶ Okrem toho, spravodlivosť je pojem právny aj filozofický. „Štvrtým hľadiskom nemožnosti kategorického ohraničenia objektívneho práva je vzťah práva k spravodlivosti ako k filozofickej kategórii.“⁶⁰⁷

Pokiaľ ide o vyplatenie odškodného, Francúzska deklarácia občianskych a ľudských práv z roku 1789 (La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789) v čl. 47 požadovala, aby sa odškodnenie zaplatilo ešte pred vyvlastnením.⁶⁰⁸

Limitovaný rozsah príspevku neumožňuje podrobnejšiu analýzu, ale stojí prinajmenšom za zamyslenie, či vyvlastniteľom môže byť ktokoľvek (ktorákoľvek fyzická osoba alebo právnická osoba) alebo by mal a mohol byť vyvlastniteľom iba štát. Totiž, ak je vyvlastniteľom iný subjekt než štát, napriek tomu, že o vyvlastnení rozhoduje štátny orgán, motivácia k vyvlastneniu môže mať súkromnú povahu, hoci sa má udiať vo verejnom záujme.

Aktuálne je účinný zákon č. 282/2015 Z.z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov, paralelne s týmto zákonom je stále účinný aj zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), ktorý bude účinný do 31. marca 2024. O dikcii oboch týchto právnych predpisov v súvislosti s určením výšky náhrady pri vyvlastnení sme sa zmienili v kapitole III príspevku.

⁶⁰⁴ Je na škodu veci, že vedci, akým bol aj Otto Mayer, postupne upadajú do zabudnutia.

⁶⁰⁵ Ide o 26 - stranovú prednášku Otta Mayera v Drážďanoch 19. marca 1904. Viac MAYER, O.: *Die Entschädigungspflicht des Staates nach Billigkeitsrecht: Vortrag gehalten in der Gehe-Stiftung zu Dresden am 19. März 1904.* Verlag Zahn & Jaensch, 1904. Originál prednášky sa nachádza na Harvardskej univerzite v štáte Massachusetts. Dostupné na internete

https://books.google.com/bz/books?id=N_FXAAAACAAJ&hl=it&source=gbs_book_other_versions_r&cad=2

⁶⁰⁶ HOETZEL, J.: *Československé správní právo. Část všeobecná.* Praha : MELANTRICH a.s. v Praze, 1934, str. 287.

⁶⁰⁷ Viac o vzťahu objektívneho práva k spravodlivosti pozri KORN, F.: *Objektívne právo ako spoločenský normatívny systém.* Brno: Tribun EU, 2019. ISBN 978-80-263-1454-7. s. 36 – 39.

⁶⁰⁸ Deklarácia práv človeka a občana sa zrodila v lete roku 1789 a je základným textom francúzskej revolúcie, ktorý ustanovuje súbor individuálnych a spoločných prirodzených práv. Deklarácia je jedným z troch textov uvedených v preambule francúzskej ústavy zo 4. októbra 1958. Ustanovenia tejto Deklarácie sú súčasťou francúzskeho pozitívneho práva a sú umiestnené na najvyššej úrovni v hierarchii noriem vo Francúzsku. Dostupné na internete https://fr.wikipedia.org/wiki/Déclaration_des_droits_de_l%27homme_et_du_citoyen_de_1789

Genéza vyvlastňovania by nebola úplná bez nasledujúcich právnych predpisov.

Zákon č. 280/1949 Sb. o územnom plánovaní a výstavbe obcí,⁶⁰⁹ ktorý nadobudol účinnosť 1. júna 1950, ustanovoval,⁶¹⁰ že nehnuteľnosti a práva, ktoré sú potrebné na uskutočnenie jednotného hospodárskeho plánu alebo podrobného alebo zastavovacieho plánu, ako i na vykonanie asanácie, možno vyvlastniť, ak nedôjde k dohode. Upravil, ktoré nehnuteľnosti nemožno vyvlastniť a čo možno dosiahnuť vyvlastnením, takisto, v prospech ktorých subjektov možno vyvlastniť. Ustanovil, že náhrada za vyvlastnenie sa určí so zreteľom na všeobecnú cenu pôdohospodárskej pôdy, zväčšenú o hodnotu investícií. O vyvlastnení i náhrade mal rozhodovať okresný národný výbor na návrh oprávnenej osoby a ak nebol niektorý účastník spokojný s právoplatným rozhodnutím o náhrade, rozhodol na jeho návrh v nesporovom konaní súd, v obvode ktorého sa nachádzala nehnuteľnosť.

V súvislosti s vyvlastňovaním je vhodné spomenúť aj ďalšie právne predpisy, ktoré predchádzali zákonu č. 280/1949 Sb. o územnom plánovaní a výstavbe, upravujúcemu aj vyvlastnenie. Ide najmä o tieto zákony a iné právne predpisy:

- zákon č. 30/1878 r.z. o vyvlastnení na účely vybudovania a prevádzky železníc,
- zákon č. 40/1886 čes. z.z., o stavebnom poriadku pre hlavné mesto Prahu (pražský stavebný poriadok),
- zákon č. 5/1889 čes. z.z. o stavebnom poriadku pre Čechy (český stavebný poriadok),
- zákon č. 63/1894 mor. z.z. o stavebnom poriadku pre zemské hlavné mesto Brno, hlavné mesto Olomouc, mestá Jihlavu a Znojmo a pre ich predmestské miesta (brnenský stavebný poriadok),
- zákon č. 64/1894 mor. z.z. o stavebnom poriadku pre Moravu (moravský stavebný poriadok),
- zákon č. 26/1883 sliez. z.z. o stavebnom poriadku pre Sliezsko,
- zákon č. 66/1901 r.z. o stavbe vodných ciest a o vykonaní úpravy riek,
- zákon č. 438/1919 Sb. o štátnej podpore pri začatí sústavnej elektrizácie,

⁶⁰⁹ Tento zákon bol novelizovaný trikrát, a to zákonom č. 51/1950 Sb., zákonom č. 93/1950 Sb., zákonom č. 57/1953 Sb., zákonom č. 8/1956 Sb. a zákonom č. 84/1958 Sb.

⁶¹⁰ Ustanovenia § 20 zákona č. Sb. 280/1949 Sb. o územnom plánovaní a výstavbe obcí.

- zákon č. 50/1931 Sb. o štátnom fonde pre splavnenie riek, vybudovanie prístavov, výstavbu údolných priehrad a pre využitkovanie vodných síl,
- zákon č. 177/1934 Sb. o plynárenských podnikoch požívajúcich výhody,
- zákon č. 63/1935 Sb. o vyvlastnení na účely obrany štátu,
- zákon č.82/1935 Sb. o ochrane a obrane proti leteckým útokom,
- zákon č. 65/1936 Sb. o stavebnom ruchu,
- zákon č. 131/1936 Sb. o obrane štátu.
- zákon č. 86/1937 Sb. o železničiach (železničný zákon),
- opatrenie Stáleho výboru č. 261/1938 Sb. o odstraňovaní stavebných a komunikačných závad v obciach,
- vládne nariadenie č. 185/1939 Sb. o účelnom zastavovaní obcí,
- vládne nariadenie č. 48/1940 Sb. o zriadení plánovacej komisie pre hlavné mesto Prahu a okolie,
- vládne nariadenie č. 305/1940 Sb. o niektorých opatreniach v odbore stavebnej polície,
- vládne nariadenie č. 288/1941 Sb. o zadovažovaní plánov polohy (upravovacích) obcí a o jeho finančnej podpore,
- vládne nariadenie č. 299/1941 Sb. o prípravách priestorového plánovania a zistenia a prejednávania plánovacích akcií,
- vládne nariadenie č. 109/1942 Sb. o zmene stavebných poriadkov (1. stavebná novela),
- vládne nariadenie č. 111/1942 Sb. o stavebno-policajnej úprave reklamných a informačných zariadení,
- nariadenie Sboru povereníkov č. 128/1945 Sb.n. SNR o výstavbe miest a obcí na Slovensku,
- vládne nariadenie č. 296/1948 Sb. o opatreniach v stavebníctve v päťročnom pláne,
- zákon č. 146/1949 Sb. o poplatkových a dávkových úľavách pri postupe nehnuteľností pre stavby v období päťročného plánu.

Z výpočtu je evidentné, že zákonodarca a iné príslušné orgány v danom čase pamätali na výstavbu v rôznych sférach, týkajúcich sa napríklad železníc či plynárenských podnikov, a takisto v rôznych súvislostiach, ku ktorým patrila obrana a podobne.

Pozoruhodnou je právna úprava vyvlastnenia v zákone č. 87/1958 Zb. o stavebnom poriadku,⁶¹¹ pokiaľ ide o absenciu čo i len minimálnej zmienky o určení výšky peňažnej náhrady pri vyvlastnení: *“Náhradu za vyvlastnenie poskytne osoba, na prospech ktorej sa vyvlastnenie vykonalo. Ak je predmetom vyvlastnenia osobný majetok alebo pôdohospodársky pozemok, môže stavebný úrad priznať vyvlastnenému na jeho žiadosť alebo na návrh vyvlastniteľa náhradu v inom vhodnom nehnuteľnom majetku alebo v stavebných prostriedkoch.*“⁶¹² *„O vyvlastnení a o náhrade za vyvlastnenie rozhoduje stavebný úrad.“*⁶¹³ Je to pomerne pochopiteľné pri poznaní éry schválenia zákona a jeho súvisiacich ustanovení o vyvlastnení: *„Ak to vyžaduje uskutočnenie úloh určených štátnym plánom rozvoja národného hospodárstva, uskutočnenie stavby alebo jej užívanie alebo vykonanie asanácie, možno potrebné nehnuteľnosti alebo práva k nim vyvlastniť. Ak nejde o vyvlastnenie na účely uskutočnenia úloh určených štátnym plánom rozvoja národného hospodárstva, možno nehnuteľnosti alebo práva k nim vyvlastniť, len ak prevažuje záujem na uskutočnení alebo užívaní stavby alebo na vykonaní asanácie nad iným oprávneným záujmom doterajšieho vlastníka alebo iného oprávneného. Vyvlastniť možno, len ak nemožno účel vyvlastnenia dosiahnuť inak a ak nemožno získať nehnuteľnosti alebo práva k nim dohodou. Vyvlastnenie musí byť v zhode so zámermi a cieľmi územného plánu a môže sa vykonať len v nevyhnutnom rozsahu a s najmenším obmedzením práv tretích osôb.“*⁶¹⁴

V. Certe ius est ars boni et aequi?

Naozaj je právo umenie dobra a spravodlivosti? Je dobré a spravodlivé, keď sa vlastník nehnuteľnosti nemieni dobrovoľne vzdať svojho majetku, aby zaň dostal trhovú cenu tak, ako keby sa majetku zbaviť chcel napríklad s využitím kúpnej zmluvy? Ako vnímať ustanovenia o určení náhrady za vyvlastnenie v spojení so starou rímskoprávnou zásadou „ius est ars boni et aequi“? Čo znamená vyvlastniť „za primeranú náhradu“ v kontexte nedobrovoľného „extrahovania“ majetku? Ak sa vyvlastňovateľ a vyvlastňovaný nedohodnú o náhrade za

⁶¹¹ Tento zákon Národného zhromaždenia Československej republiky nadobudol účinnosť 1. januára 1959.

⁶¹² Ustanovenie § 19 ods. 1, 2 zákona č. 87/1958 Zb. o stavebnom poriadku.

⁶¹³ Ustanovenie § 20 ods. 1 zákona č. 87/1958 Zb. o stavebnom poriadku.

⁶¹⁴ Ustanovenie § 18 ods. 1, 2 zákona č. 87/1958 Zb. o stavebnom poriadku.

vyvlastňovaný majetok, prichádza do úvahy určenie výšky náhrady na základe znaleckého posudku. Ak vezmeme do úvahy výšku náhrady, ktorej určovanie sme už v príspevku konkretizovali, pristavme sa pri znaleckom posudku, ktorý zohľadňuje trhovú cenu nehnuteľnosti. Týmto sa ústavou požadovaná primeranosť náhrady zužuje iba na jediný aspekt, a to na aspekt finančný - trhový. Vyvlastnenie však svojou povahou a podstatou je nedobrovoľným „vzdaním sa“ majetku, preto ho vonkoncom nemožno dávať na úroveň predaja. Kritériá primeranosti by predsa mali zohľadňovať všetky, naozaj všetky prvky, ktoré prichádzajú do úvahy. „*Vyvlastnenie nie je ponímané ani ako trest ani ako obohacovanie verejnej moci na úkor subjektov súkromnoprávných, ale ako nutný akt verejnej moci na zabezpečenie iného verejne prospešného úžitku.*“⁶¹⁵ Uvedenú myšlienku doplníme, že ide o chápanie vyvlastnenia z aspektu objektívneho práva. No nie je vylúčené, že vyvlastnený môže vyvlastnenie pociťovať subjektívne ako trest, vskutku sa vyvlastnený môže cítiť, takpovediac, ako „odsúdený bez viny.“

Príkladom je vyvlastňovanie pozemkov a stavieb pri výstavbe diaľnic. Pochopiteľne, verejný záujem je jednoznačný. Ilustrujme, že napríklad na Liptove príde o svoje bývanie starenka, ktorej predkovia sa stáročia umárali, aby prežili, a ona má k miestu svojho pobytu tak pevný vzťah, že vytrhnutie z daného prostredia jej privodí smrť. Ak nie okamžitú, tak prinajmenšom skorú. Starenka sa na majetok po predkoch nepozera takrečeno kšeftovne. Nenadobudla majetok so zámerom zbaviť sa ho. Predstavuje pre ňu citovú, morálnu, rodinnú hodnotu. To je jej vlasť. Preto prichádza o svoju vlasť. Možno je jazykovou hračkou, že vyvlastnenie súvisí nielen so slovesom „vlastniť“, ale aj so slovom „vlasť.“ Takže, ak starenke vyvlastnia drevenicu, v ktorej sa narodila ona i jej predkovia, vezmú jej vlasť. A tento zásah má byť kompenzovaný akousi „trhovou hodnotou“ určenou znalcom?

Vzhľadom na jednoznačne nerovnocenný pomer medzi vyvlastňovaným a vyvlastniteľom je podľa našej mienky nevyhnutné zohľadniť túto nerovnosť práve pri určení primeranej náhrady. Primeranosť musí obsahovať všetky aspekty. Takže, aby nemusel štátny orgán skúmať okolnosti napríklad citové a rodinné k vyvlastňovanej nehnuteľnosti, tie sa môžu paušálne premietnuť do výšky náhrady. Určite môže byť ako základ použitá trhovú cenu nehnuteľnosti, ale primeraná náhrada by sa potom mala určiť ako jej násobok. De lege ferenda je možné uvažovať trebárs aj o päťnásobku trhovej ceny.

⁶¹⁵ KLÍMA, K.: *Listina a její realizace v systému veřejného a nového soukromého práva*. Praha : Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-647-1. s. 193.

Pri scudzení veci napríklad predajom je trhová cena akceptovateľná, pretože vlastník sa svojej veci „zbavuje“ dohodou. Pri vyvlastnení ide o nútené zbavenie, inými slovami „úradné odňatie“ vlastníckeho práva, čomu by jednoznačne mala zodpovedať primerane vyššia náhrada za vyvlastnenie, ako je cena nehnuteľnosti pri predaji. Takto sa spravodlivo môže kompenzovať prvok nedobrovoľnosti pri zbavení osoby majetku vyvlastnením.

V uvedenom zmysle je vhodné poukázať na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, v ktorom ústavný súd jednoznačne uvádza k vyvlastneniu, že „*tento zásah znamená trvalú zmenu vlastníckeho práva k veci v prospech iného vlastníka. Ústavné predpoklady vyvlastnenia nespočívajú len v povinnosti zákonom upraviť nevyhnutnú mieru a verejný záujem tohto zásahu do vlastníckeho práva, ale aj v povinnosti poskytnúť zaň primeranú náhradu (čl. 20 ods. 4 ústavy). (...) Ústava jednoznačne ustanovuje, že za trvalé odňatie vlastníckeho práva k veci vyvlastnením treba poskytnúť vlastníkovi náhradu, ktorá má byť primeraná.*“⁶¹⁶ Práve trvalosť a zásadná nezvratnosť daného stavu spojená s nedobrovoľným zbavením majetku opodstatňuje iný pohľad na primeranosť náhrady, ktorý predostierame v príspevku.

Záver

De lege ferenda by bolo vhodné vážne uvažovať nad zmenou podmienky vyvlastnenia, ktorou je „náhrada“ alebo „primeraná náhrada,“ na výstižnejšie vyjadrenie, zohľadňujúce práve skutočnosť nedobrovoľného odobratia majetku a subjektívny vzťah „vyvlastňovanej osoby“ k vyvlastňovanému majetku, v čom by bol zahrnutá aj istá nemajetková ujma, ktorú vyvlastňovaný subjekt utrpel. Teda, spravodlivým vyrovnaním sa so subjektom, ktorý je v pozícii vyvlastňovanej osoby, by bolo zavedenie formulácie „skutočné a plné odškodnenie,“ ktoré už v histórii svoje miesto našlo v uhorskom vyvlastňovacom zákone z roku 1881 (zákonný článok XLI/1881 o vyvlastnení), pri súčasnom zákonnom vymedzení obsahu pojmov (legálnou definíciou) skutočného odškodnenia a plného odškodnenia.

Ďalej je vhodné upriamiť pozornosť a aspoň sa zamyslieť, či vyvlastniteľom by mohol byť ktokoľvek (ktorákoľvek fyzická osoba alebo právnická osoba) tak ako je tomu podľa súčasnej právnej úpravy vyvlastnenia, alebo by mal a mohol byť vyvlastniteľom iba štát. Totiž, ak je vyvlastniteľom iný subjekt než štát, napriek tomu, že o vyvlastnení rozhoduje štátny orgán, motivácia k vyvlastneniu má súkromnú povahu, hoci sa má udiat vo verejnom záujme.

Isto, aj na zmenu podmienok vyvlastnenia musí byť vôľa. Teda úvaha nad právnou úpravou primeranej náhrady pri vyvlastnení v zmysle zakotvenia „skutočného a plného odškodnenia“

⁶¹⁶ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 12. septembra 1996, sp. zn. PL.ÚS 37/95.

zohľadňujúceho všetky atribúty vlastníckeho práva, možno nájde svojich zástancov, aby sa aj pri vyvlastnení odrážala zodpovedajúca spravodlivosť. No tu sme už v oblasti filozofie (správne filozofie, pretože nie zofia ale sofia je múdrosť), ktorá stáročia hľadá obsah pojmu spravodlivosť. Ale v princípe, otvorene a pravdivo, človek nerád mení to, čo sa ho priamo netýka.

Použitá literatúra a iné pramene:

BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Nezrušiteľné ústavné princípy vo viacúrovňovom právnom systéme*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2020, ISBN 978-80-8152-929-0

BUJŇAČKOVÁ SPIŠÁKOVÁ, L: *Problém administratívneho vyvlastnenia za Slovenského štátu (1939 - 1945)*. In: *Pocta profesorovi Gašparovi. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2008, ISBN 978-80-7097-708-8

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (publikovaný pod č. 209/1992 Zb.)
HOETZEL, J.: *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: MELANTRICH a.s. v Praze, 1934

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, [https://fr.wikipedia.org/wiki/Déclaration_des_droits_de_l%27homme_et_du_citoyen_de_1789](https://fr.wikipedia.org/wiki/D%C3%A9claration_des_droits_de_l%27homme_et_du_citoyen_de_1789)

MAYER, O.: *Die Entschädigungspflicht des Staates nach Billigkeitsrecht: Vortrag gehalten in der Gehe-Stiftung zu Dresden am 19. März 1904*. Verlag Zahn & Jaensch, 1904.
Dostupné na internete https://books.google.com/bz/books?id=N_FXAAAACAAJ&hl=it&source=gbs_book_other_versions_r&cad=2

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

KORN, F.: *Objektívne právo ako spoločenský normatívny systém*. Brno: Tribun EU, 2019, ISBN 978-80-263-1454-7

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 12. septembra 1996, sp. zn. PL.ÚS 37/95
Nariadenie Sboru povereníkov č. 128/1945 Sb.n. SNR o výstavbe miest a obcí na Slovensku
Opatrenie Stáleho výboru č. 261/1938 Sb. o odstraňovaní stavebných a komunikačných závad v obciach

SVOBODA, J. a kol.: *Občiansky zákonník*. Bratislava: EUROUNION spol. s r.o., 1994, ISBN 80-85568-38-1

Ústava Slovenskej republiky (č. 460/1992 Zb. v platnom znení)

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

Vládne nariadenie č. 185/1939 Sb. o účelnom zastavovaní obcí

Vládne nariadenie č. 48/1940, Sb. o zriadení plánovacej komisie pre hlavné mesto Prahu a okolie

Vládne nariadenie č. 305/1940 Sb. o niektorých opatreniach v odbore stavebnej polície

Vládne nariadenie č. 288/1941 Sb. o zadovažovaní plánov polohy (upravovacích) obcí a o jeho finančnej podpore

Vládne nariadenie č. 299/1941 Sb. o prípravách priestorového plánovania a zistenia a predjednávania plánovacích akcií

Vládne nariadenie č. 109/1942 Sb., o zmene stavebných poriadkov (1. stavebná novela)

Vládne nariadenie č. 111/1942 Sb. o stavebno-policiajnej úprave reklamných a informačných zariadení

Vládne nariadenie č. 296/1948 Sb. o opatreniach v stavebníctve v päťročnom pláne

Vyhláška ministerstva spravodlivosti SR č. 492 /2004 o stanovení všeobecnej hodnoty majetku, v znení neskorších predpisov

Zákon č. 30/ 1878 r.z. o vyvlastnení na účely vybudovania a prevádzky železníc

Zákon č. 40/1886 čes. z.z. o stavebnom poriadku pre hlavné mesto Prahu (pražský stavebný poriadok)

Zákon č. 5/1889 čes. z.z. o stavebnom poriadku pre Čechy (český stavebný poriadok)

Zákon č. 63/1894 mor. z.z., o stavebnom poriadku pre zemské hlavné mesto Brno, hlavné mesto Olomouc, mestá Jihlavu a Znojmo a pre ich predmestské miesta (brnenský stavebný poriadok)

Zákon č. 64/1894 mor. z.z., o stavebnom poriadku pre Moravu (moravský stavebný poriadok)

Zákon č. 26/1883 sliez. z.z. o stavebnom poriadku pre Sliezsko

Zákon č. 66/ 1901 r.z. o stavbe vodných ciest a o vykonaní úpravy riek

Zákon č. 438/1919 Sb. o štátnej podpore pri začatí sústavnej elektrizácie

Zákon č. 50/1931 Sb. o štátnom fonde pre splavenie riek, vybudovanie prístavov, výstavbu údolných priehrad a pre využitkovanie vodných síl

Zákon č. 177/1934 Sb. o plynárenských podnikoch požívajúcich výhody

Zákon č. 63/1935 Sb. o vyvlastnení na účely obrany štátu

Zákon č. 82/1935 Sb. o ochrane a obrane proti leteckým útokom

Zákon č. 65/1936 Sb. o stavebnom ruchu

Zákon č. 131/1936 Sb. o obrane štátu

Zákon č. 86/1937 Sb. o železničiach (železničný zákon)

Zákonný článok XLI/1881 o vyvlastnení

Zákon č. 215/1919 Sb. zo 16. apríla 1919 o zabrání veľkého majetku pozemkového, v znení neskorších predpisov (tzv. záborový zákon)

Zákon č. 438/1919 Sb. o soustavné elektrifikaci

Zákon č. 72/1924 Sb. o presune príslušnosti vo veciach vyvlastnenia na Slovensku

Zákon č. 146/1949 Sb. o poplatkových a dávkových úľavách pri postupe nehnuteľností pre stavby v období päťročného plánu

Zákon č. 280/1949 Sb. o územnom plánovaní a výstavbe obcí

Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník, v znení neskorších predpisov

Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), v znení neskorších predpisov

Zákon č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon), v znení neskorších predpisov

Zákon č. 49/2002 Z.z. o ochrane pamiatkového fondu, v znení neskorších predpisov

Zákon č. 190/2003 Z.z. o strelných zbraniach a strelive a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov

Zákon č. 382/2004 Z.z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov

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

Zákon č. 282/2015 Z.z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Tibor Seman, PhD.

tibor.seman@upjs.sk

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – Právnická fakulta

Katedra ústavného práva a správneho práva

Kováčska 26

040 75 Košice

Slovenská republika

Ochrana vlastníckeho práva
Skúsenosti a úskalia interpretačnej a aplikačnej praxe
Protection of property rights
Experiences and pitfalls of interpretation and application practice

JUDr. JCLic. Tomáš Majerčák, PhD.⁶¹⁷

Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

Abstrakt:

V príspevku som sa zameral na ochranu vlastníckeho práva v Slovenskej republike. Analyzujem Ústavu SR, ustanovenia jednotlivých zákonov dotýkajúcich núteného obmedzenia vlastníckeho práva, judikatúru všeobecných súdov a Ústavného súdu SR. Poukazujem na závažné problémy interpretačnej a aplikačnej praxe a navrhujem riešenie, ktoré je v súlade s Ústavou SR.

Abstract:

In the contribution, I focused on the protection of property rights in the Slovak Republic. I analyze the Constitution of the Slovak Republic, the provisions of individual laws concerning the forced limitation of property rights, the jurisprudence of the general courts and the Constitutional Court of the Slovak Republic. I point out the serious problems of interpretation and application practice and propose a solution that is in accordance with the Constitution of the Slovak Republic.

Kľúčové slová:

Vlastnícke právo, obmedzenia vlastníckeho práva, základné ľudské práva a slobody, ústavne-konformný výklad

Keywords:

Property right, limitations of property right, basic human rights and freedoms, constitutional-conforming interpretation

⁶¹⁷ Príspevok vznikol v rámci riešenia grantového projektu VEGA č. 1/039/20 „Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky (právno-politologická analýza – hodnotenie – perspektívy).“

Úvod

V súčasnosti je výročie schválenia Ústavy Slovenskej republiky. Napriek tomu, že od schválenia a účinnosti Ústavy SR ubehlo už 30 rokov, tak v praxi sú stále interpretačné a aplikačné problémy. V mojom príspevku chcem poukázať na jeden z nich, ktorý sa dotýka ochrany vlastníckeho práva. Podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy SR „*Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.*“ V príspevku budem analyzovať právnu úpravu a judikatúru všeobecných súdov a Ústavného súdu SR ohľadne obmedzenia vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy SR. Pokúsim sa dať odpoveď na otázku či zákonná úprava núteného obmedzovania vlastníckeho práva je v súlade s čl. 20 ods. 4 Ústavy SR, a aká by mala byť, aby bola v súlade s Ústavou SR.

I. Ústavné podmienky obmedzenia vlastníckeho práva

Ústava SR v čl. 20 ods. 4 stanovuje nasledujúce podmienky, ktoré musia byť splnené, aby mohlo dôjsť k obmedzeniu vlastníckeho práva ústavne-konformným spôsobom.

a) Prvou podmienkou je obmedzenie vlastníckeho práva na základe zákona

Obmedzenie na základe zákona je formálna podmienka. **Ústava Slovenskej republiky neumožňuje, aby k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva došlo priamo zákonom.** Z uvedeného vyplýva, že Národná rada Slovenskej republiky ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky nie je v zmysle Ústavy Slovenskej republiky oprávnená priamo zákonom vyvlastniť alebo nútene obmedziť vlastnícke právo. Článok 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky však určuje, že k vyvlastneniu, prípadne k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva možno prikočiť len na základe zákona.⁶¹⁸

b) Druhou podmienkou je obmedzenie vlastníckeho práva vo verejnom záujme

„V materiálnom právnom štáte pre splnenie formálnej podmienky nestačí sama okolnosť, že prameň práva prijal parlament, že relevantný všeobecne záväzný právny predpis, ktorý prijal má právnu silu zákona“⁶¹⁹. V materiálnom právnom štáte je ústavnoprávne významné, aký obsah má zákon, či spĺňa podmienky predpísané na ochranu základných práv a slobôd, to znamená či je splnenia podmienka verejného záujmu. Táto podmienka má slúžiť

⁶¹⁸ Pozri nález sp. zn. PL. ÚS 38/95 z 3. apríla 1996, ZNaU 1996, s. 74.

⁶¹⁹ PL ÚS 42/2015, bod 39.

na ochranu vlastníkov pred núteným obmedzovaním ich práv z dôvodov súkromného záujmu štátu alebo subjektov verejnej moci, **ide o ochranu vlastníkov pred zneužitím inštitútu obmedzenia vlastníckeho práva.**

Podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky *podmienky verejného záujmu možno pokladať za splnené len vtedy, ak verejný záujem je nadradený a objektivizovateľný voči záujmom vlastníka, a ak účel zamýšľaný obmedzením práva vlastníť majetok nemožno dosiahnuť prostriedkami, ktoré zasahujú miernejšie do ústavou chráneného vlastníckeho práva*⁶²⁰. Pri každom nútenom obmedzení vlastníckeho práva je potrebné skúmať, **či je to naozaj vo verejnom záujme.**

c) Tret'ou podmienkou je, že obmedzenie vlastníckeho práva môže byť iba v nevyhnutnej miere

Obmedzenie v nevyhnutnej miere znamená, že nedôjde k obmedzeniu vlastníckeho práva vo väčšom rozsahu a na dlhší čas než je to potrebné. Nemôže dôjsť k obmedzeniu vlastníckeho práva v takom rozsahu, že vlastníkovi pozemku **ostáva holé vlastnícke právo**⁶²¹. Podľa môjho právneho názoru, v súlade s rozhodnutím ESĽP, ak vlastník pozemku nemôže pozemok držať, nemôže pozemok užívať, nemôže z neho brať plody, nemôže ním disponovať, okrem teoretickej možnosti ho predať, a to na neurčitý čas, dlhší ako 20 rokov, tak by malo dôjsť k vyvlastneniu pozemku. Zriaďovanie vecného bremena v rozsahu ako je to napr. podľa čl. 4 zákona č. 66/2009 Z. z. je faktické vyvlastnenie a nie iba obmedzenie. Fakt, že vlastníkom pozemkov ostáva iba holé vlastnícke právo sa musí odzrkadliť pri odplate za obmedzenie vlastníckeho práva⁶²².

d) Náhrada za obmedzenie vlastníckeho práva

Jednou z materiálnych podmienok obmedzenia vlastníckeho práva je poskytnutie primeranej náhrady. **Ústavný súd Slovenskej republiky hovorí, že „zásah do vlastníctva, ktorý sa udeje bez splnenia jednej podmienky určenej čl. 20 ods. 4 ústavy, vždy odporuje Ústave Slovenskej republiky**⁶²³. „V prípade zákonov, ktoré náhradu za zásah do vlastníckych

⁶²⁰ PL. ÚS 33/95, PL. ÚS 15/06, PL. ÚS 19/09

⁶²¹ Za vyvlastnenie podľa case-law ESĽP treba pokladať aj vyvlastnenie de facto, ku ktorému dôjde v situácii, keď vlastník stratí akúkoľvek možnosť nakladať s vecou a neúspešne sa pokúsi o nápravu, hoci z právneho hľadiska zostáva vlastníkom. Papamichalopoulos and Others v. Greece, séria A, 1993,

⁶²² Viac pozri MAJERČÁK, T.: *Inštitút vecného bremena v zákone o niektorých opatreniach pri majetkovoprávnom usporiadaní pozemkov pod stavbami, ktoré prešli z vlastníctva štátu na obce a vyššie územné celky*. In: *Justičná revue : časopis pre právnu teóriu a prax.* - ISSN 1335-6461. - Roč. 73, č. 11 (2021), s. 1333-1348.

⁶²³ PL ÚS 42/2015, bod 38.

práv proti vôli vlastníka nepriznávajú vôbec, je celkom nedôvodné pýtať sa, či spĺňajú ústavnú podmienku primeranej náhrady.⁶²⁴

Ústavný súd Slovenskej republiky vyjadril právny názor, že „článok 20 ods. 4 ústavy v rozsahu podmienky „primeranej náhrady“ treba interpretovať v kontexte ústavného textu, teda v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy, **ktorý ustanovuje implikovanú podmienku právnej istoty.** Účelom úpravy čl. 20 ods. 4 ústavy nie je iba vytvorenie istoty vlastníka, že niekedy dostane náhradu, ale aj to, že tú náhradu dostane, kedy ju dostane, teda stanovenie času a že bude primeraná.

Zákonné ponechanie otázky primeranej náhrady na rozhodnutie súdu nespĺňa ani požiadavku vedomosti o výške primeranej náhrady, ani požiadavku včasnosti poznania o okamihu, v ktorom vlastník dostane primeranú náhradu. Pritom účelom podmienky primeranej náhrady je ochrana vlastníka, ktorý podľa čl. 20 ods. 4 ústavy nemôže zostať v neistote, akú náhradu dostane ako primeranú za vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie svojho vlastníctva a kedy túto náhradu dostane⁶²⁵

Zákonodarca nemôže ponechávať výklad zákona iba na judikatúru, lebo v takom prípade je to v rozpore s princípom právnej istoty a v rozpore s princípom právneho štátu.

II. Aplikačné problémy

1. Je možné zriaďovať vecné bremena zákonom?

Zákonodarca viacerými zákonmi zriadil vecné bremeno § 4 zákona č. 66/2009 Z. z., o niektorých opatreniach pri majetkovoprávnom usporiadaní pozemkov pod stavbami, ktoré prešli z vlastníctva štátu na obce a vyššie územné celky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, §6 ods. 1 zákona č. 639/2004 Z. z. o Národnej diaľničnej spoločnosti a o zmene a doplnení zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov, §33 ods. 1 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike, §23 zákona č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov.

Ústava SR jednoznačne hovorí, že obmedziť vlastnícke právo je možné iba na základe zákona, teda nie priamo zákonom. Napriek takto jasnej formulácii v ústave, zákonodarca nútene obmedzuje vlastnícke právo „zákonnými vecnými bremenami“ priamo zákonom. Ústavný súd

⁶²⁴ PL ÚS 42/2015 bod 66.

⁶²⁵ PL ÚS 42/2015, bod 56.

SR jednoznačne v svojich rozhodnutiach uviedol, že nie je možné núteným spôsobom obmedziť vlastnícke právo zákonom⁶²⁶.

Všeobecné súdy opierajúc sa o Ústavu SR a judikatúru Ústavného súdu SR podali návrhy na začatie konania o súlade § 4 zákona č. 66/2009 Z. z. a § 6 ods. 1 zákona č. 639/2004 Z. z.. Ústavný súd SR vo veci súladu § 6 ods. 1 zákona č. 639/2004 Z. z. rozhodol uznesením, tak že návrh odmietol⁶²⁷ z procesných dôvodov. Podobne tomu bolo aj v konaní o súlade 4 zákona č. 66/2009 Z. z.⁶²⁸. Napriek tomu, že Ústavný SR zdôrazňuje, že Slovenská republika je materiálny právny štát, napriek tomu, že zdôrazňuje uprednostňovanie meritórneho rozhodnutia pred hľadáním dôvodov ako z procesných dôvodov zamietnuť žalobu, samotný Ústavný súd SR uprednostnil procesné odmietnutie návrhu na začatie konania, pred tým, aby definitívne povedal, či zákonodarca núteným obmedzením vlastníckeho práva, teda tým, že priamo zákonom zriadil vecné bremeno a nie na základe zákona, porušil čl. 20 ods. 4 alebo nie.

Prečo sa má nútene obmedzovať vlastnícke právo na základe zákona a nie zákonom? Dôvodov je viacero. Prvým dôvodom je to, aby súd v konkrétnom prípade vedel preskúmať či naozaj k obmedzeniu dochádza z dôvodu verejného záujmu. Druhým dôvodom je to, aby súd vedel preskúmať, či k obmedzeniu dochádza v nevyhnutnej miere, napríklad, či vlastník nesúhlasil s uzatvorením nájomnej zmluvy, s predajom. Po tretie, aby sa vedela preskúmať výška odplaty. Pri nútenom obmedzení vlastníckeho práva priamo zákonom vlastník sa nevie brániť, nevie namietať, že obmedzenie nie je vo verejnom záujme, nevie namietať rozsah, nevyhnutnú mieru.

2. Čo ak zákon o odplate za nútené obmedzenie vlastníckeho práva mlčí

Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že Ústavný súd Slovenskej republiky v svojom rozhodnutí z roku 2015 hovorí: „zásah do vlastníctva, ktorý sa udeje bez splnenia jednej podmienky určenej čl. 20 ods. 4 ústavy, vždy odporuje Ústave Slovenskej republiky. V prípade zákonov, ktoré náhradu za zásah do vlastníckych práv proti vôli vlastníka nepriznávajú vôbec, je celkom nedôvodné pýtať sa, či spĺňajú ústavnú podmienku primeranej náhrady.“⁶²⁹

Niektoré zákony hovoria o jednorazovej odplate, ako napríklad §33 ods. 1 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike. Niektoré zákony o odplate za nútené obmedzenie

⁶²⁶ Ako som už vyššie uviedol, ide predovšetkým o rozhodnutia vo veciach PL. ÚS 33/95, PL. ÚS 15/06, PL. ÚS 19/09.

⁶²⁷ Pozri PL. ÚS 7/2022.

⁶²⁸ PL. ÚS 16/2021

⁶²⁹ PL. ÚS 42/2015 bod 66.

vlastníckeho práva mlčia, napr.: § 4 zákona č. 66/2009 Z. z., o niektorých opatreniach pri majetkovoprávnom usporiadaní pozemkov pod stavbami, ktoré prešli z vlastníctva štátu na obce a vyššie územné celky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, §6 ods. 1 zákona č. 639/2004 Z. z. o Národnej diaľničnej spoločnosti a o zmene a doplnení zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov, §23 zákona č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov. Ak zákon o odplate za obmedzenie vlastníckeho práva mlčí, tak v súlade s vyššie judikatúrou Ústavného súdu SR je potrebné uviesť, že takýto zákon nie je v súlade s ústavou, a to s čl. 20 ods. 4 Ústavy SR.

Ak takýto zákon, ktorý nič nehovorí o odplate za vecné bremeno, a nie je v súlade s Ústavou SR, tak je otázka, prečo Ústavný súd v konaniach PL ÚS 7/2022, PL.ÚS 16/2021, PL. ÚS 24/2020 nerozhodol v merite veci, ale z procesných dôvodov odmietol návrhy všeobecných súdov⁶³⁰. Ak Ústavný súd SR je ochrancom ústavnosti podľa čl. 124 Ústavy SR, tak prečo v týchto prípadoch odmietol ochranu ústavnosti a uprednostnil formálnu stránku návrhu. Vynárajú sa viaceré otázky: 1. Čo je ústavné a neústavné je vždy závislé od zloženia Ústavného súdu? 2. Chráni Ústavný súd SR ústavnosť a základné práva a slobody, alebo pozerá na záujmy štátu, a preto pred rozhodnutím vo veci samej uprednostní nejaké procesné dôvody, o ktorých možno pochybovať a ktoré možno spochybňovať? Ak áno, tak už to nie je nezávislý orgán ochrany ústavnosti.

Čo sa týka samotnej judikatúry všeobecných súdov ohľadne odplaty za nútené obmedzenie vlastníckeho práva, zriadením vecného bremena, tak je potrebné uviesť, že:

a) sudy najprv riešili otázku, **či za vecné bremeno** zriadené §4 zákona č. 66/2009 Z. z. **patrí odplata alebo nie**. Je priam nepochopiteľné, že ohľadne tohto vznikla na súdoch polemika, keď že Ústava Slovenskej republiky jednoznačne hovorí, že je možné obmedziť vlastníckeho právo ale iba za primeranú náhradu. Napriek tomu niektoré sudy rozhodovali, že vecné bremeno zriadené zákonom č. 66/2009 Z. z. je bezodplatné⁶³¹. Definitívne vyriešil túto otázku Najvyšší súd SR v roku 2015⁶³².

⁶³⁰ Na tomto mieste nechcem polemizovať s rozhodnutím Ústavného súdu SR, ani nechcem poukazovať na to dôvody, pre ktorý s rozhodnutím pléna Ústavného súdu SR nemožno súhlasiť.

⁶³¹ Napr. rozsudok Okresného súdu Zvolen, č.k. 13 C 152/2011 a rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici, sp. zn. 13 Co 56/2013.

⁶³² Definitívne odpovedal na túto otázku Najvyšší súd Slovenskej republiky v svojom uznesení zo dňa 23. 04. 2015, č. k. 4 MCdo 2/2014, aj keď toto rozhodnutie bolo z procesných dôvodov zrušené Ústavným súdom Slovenskej republiky.

b) ak už bola vyriešená otázka odplatnosti, tak následne súdy riešili otázku, či odplata má byť opakujúca sa, teda vo forme renty, alebo jednorazová. Už bola ustálená judikatúra okresných súdov⁶³³, krajských súdov⁶³⁴, na niektorých krajských súdov, občianskoprávne kolégium v Prešove prijalo zjednocujúce stanovisko⁶³⁵, v ktorom bol vyjadrený právny názor, že odplata za vecné bremeno zriadené zákonom č. 66/2009 Z. z. je opakujúca sa, že **vlastníci majú nárok na odplatu za vecné bremeno až do majetkovoprávneho vysporiadania, do vykonania pozemkových úprav alebo zámeny pozemkov, a to za každý rok**. Problém nastal po vydaní *uznesenia Najvyššieho súdu SR z 30. 11. 2020, sp. zn. 8Cdo/17/2019*, v ktorom vyslovil senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky právny názor, že odplata za vecné bremeno podľa zákona č. 66/2009 Z. z. jej jednorazová⁶³⁶.

V súčasnosti tie isté všeobecné súdy, bez akejkoľvek argumentácie logickej a právnej tvrdia v rozhodnutia, že v súlade s konštantnou judikatúrou najvyšších súdnych autorít, odplata za „zákonné vecné bremeno“ je jednorazová, pričom sa odvolávajú na vyššie uvedené rozhodnutie Najvyššieho súdu SR, bez toho, aby sa vysporiadali s tvrdeniami v skorších rozhodnutiach. Takýto názor uvádzajú napriek tomu, že sú presvedčení⁶³⁷, že takýto názor nie je spravodlivý a nie je správny, ale vyhovárajú sa na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR a obavou pred trestným stíhaním za ohýbanie práva. Ak sudcovia žijú v obavách pred stíhaním za ohýbanie práva, za právny názor, ktorý si odôvodnia, a vedeli by si odôvodniť aj právny názor, ktorým sa odchýlia od rozhodnutia Najvyššieho súdu SR, tak niečo nie je v poriadku s právnym štátom a právom na spravodlivý súdny proces.

⁶³³ Napr. Rozsudok Okresného súdu Košice I. zo dňa 24.1.2017, sp. zn. 24C/152/2014; Rozsudok Okresného súdu Košice II. zo dňa 16. 02.2017, sp. zn. 25C/565/2015; Rozsudok Okresného súdu Košice II zo dňa 23.1.2017 sp. zn. 42C/662/2015; Rozsudok Okresného súdu Košice II zo dňa 27.5.2016 sp. zn. 10C/1/2015; Rozsudok Okresného súdu Košice I zo dňa 04.04.2017, sp. zn. 36C/10/2014; Rozsudok Okresného súdu Košice II zo dňa 10.06.2015, sp. zn. 43C/181/2013; Rozsudok Okresného súdu Košice II zo dňa 10.06.2014, sp. zn. 24C/124/2011; Rozsudok Okresného súdu v Banskej Bystrici zo dňa 28.06.2016, sp. zn. 12C/61/2016; Rozsudok Okresného súdu Bratislava I. zo dňa 09.09.2014, sp. zn. 19C/21/2013; Rozsudok Okresného súdu Bratislava I zo dňa 03.10.2012, sp. zn. 10C/2/2011; Rozsudok Okresného súdu Bratislava I zo dňa 28.04.2014, sp. zn. 10C/118/2011; Rozsudok Okresného súdu Bratislava I zo dňa 13.06.2012, sp. zn. 25C/47/2011, Rozsudok Okresného súdu Košice II, sp. zn. 10C/65/2017 zo dňa 27.04.2018.

⁶³⁴ Napr. Rozsudok Krajského súdu v Bratislave, zo dňa 28.5.2012, sp. zn.: 6Co154/2012, Rozsudok Krajského súdu v Bratislave, zo dňa 3.12.2012, sp. zn.: 6Co117/2012, Rozsudok Krajského súdu v Košiciach, zo dňa 12.11.2014, sp. zn.: 1Co512/2013, Rozsudok Krajského súdu v Prešove, zo dňa 11.12.2012, sp. zn.: 6Co75/2012, Rozsudok Krajského súdu Banská Bystrica, sp. zn. 17Co/157/2018 zo dňa 05.06.2019, Rozsudok Krajského súdu v Košiciach, sp. zn. 6Co/107/2017 zo dňa 10.10.2017. Rozsudok Krajského súdu v Košiciach, sp. zn. 5Co/423/2016 zo dňa 19.09.2017, Rozsudok Krajského súdu v Košiciach, sp. zn. 11Co/536/2016 zo dňa 21.02.2018.

⁶³⁵ Stanovisko občianskoprávneho kolégia Krajského súdu v Prešove.

⁶³⁶ Viac pozri MAJERČÁK, T.: *Právo na náhradu za obmedzenie vlastníckeho práva pri zriadení vedného bremena podľa § 4 ods. 1 zákona č. 66/2009 Z. z. - analýza Uznesenia NS SR z 30.11.2019, sp. zn. 8Cdo 17/2019* /. In: *Zo súdnej praxe*. - ISSN 1335-177X. - Roč. 26, č. 2 (2021), s. 57-60

⁶³⁷ Aspoň podľa ich vyjadrení na pojednávaní.

Nesúhlasím s právnym názorom, že primeraná odplata za nútené obmedzenie vlastníckeho práva zriadením „zákonného vecného bremena“ je jednorazová, a to z viacerých dôvodov:

1. Zo žiadneho ustanovenia Občianskeho zákonníka nevyplýva, že odplata za vecné bremeno má byť jednorazová, alebo že je jednorazová. Samotný Ústavný súd SR v svojom rozhodnutí uviedol *„Jednorazové plnenie ako jediný zákonný spôsob uplatnenia práva vlastníka na náhradu za obmedzenie vlastníckeho práva do právneho poriadku Slovenskej republiky vniesli pramene práva so silou zákona v ére socializmu“*⁶³⁸. V ére socializmu súdy začali hovoriť o jednorazových odplatách, aj zákonodarca stanovil jednorazové odplaty v niektorých zákonoch. **V súčasnosti už nie je éra socializmu,** ale trhové hospodárstvo, kde je zakotvená ochrana vlastníckeho práva všetkých subjektov, ktorá nemá byť iluzórna ale reálna. Žiaľ, z praxe advokáta musím konštatovať, že sudcovia zabudli, že tu bola éra totality, a vnímajú éru totality, ako éru právneho štátu, kde sa všetko dialo v súlade so zákonom, kde štátne orgány dodržiavali ústavu a zákon⁶³⁹.

2. Samotný Ústavný súd SR sa už v minulosti vyjadril aj k nutnému obmedzeniu vlastníckych práv, keď uviedol, že „primeraná náhrada“ za vyvlastnenie môže byť vyššia ako „primeraná náhrada“ za obmedzenie vlastníckych práv. Na rozdiel od vyvlastnenia, kde môže dôjsť k jednorazovému vyplateniu náhrady, pri nútenom obmedzení možno uvažovať o opakovaných platbách „primeranej náhrady“ počas trvania núteného obmedzenia.“ (III. ÚS 237/2009). O opakujúcom sa plnení, teda rente za nútené obmedzenie vlastníckeho práva vo forme „zákonného vecného bremena“ hovoria aj v súčasnosti niektorí sudcovia Ústavného súdu SR⁶⁴⁰. Je nepravdivé tvrdenie tých čo hovoria, že odplata je jednorazová, lebo pri zmene vlastníckeho práva nemôže predsa každý nový vlastník žiadať o odplatu. Takéto tvrdenie je nepochopením opakovanej náhrady. Opakovaná náhrada, renta je v podstate nájomné, za to, že subjekt v prospech ktorého je nútene obmedzené vlastnícke právo užíva nehnuteľnosť vlastníka⁶⁴¹. Teda aj v prípade prevodu vlastníckeho práva k pozemku, nový vlastník taktiež má nárok na rentu.

⁶³⁸ PL ÚS 42/2015.

⁶³⁹ Pravdepodobne nevedia o zákone č. 125/1996 Z. z. o nemorálnosti a protiprávnosti komunistického systému, a o rozhodnutiach Ústavného súdu SR, ktorý konštatuje v svojich rozhodnutiach, že štátne orgány v totalitnom komunistickom režime porušovali svoje vlastné predpisy.

⁶⁴⁰ Pozri odlišné stanovisko sudcov Rastislava Kaššáka, Petra Straku a Ľuboša Szigetiho k uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 7/2022-11 z 11. mája 2022 a Odlišné/doplňujúce stanovisko sudkyne Jany Baricovej k uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 7/2022-11 z 11. mája 2022

⁶⁴¹ Je potrebné zdôrazniť, že pri vecnom bremene § 4 zákona č. 66/2009 Z. z., o niektorých opatreniach pri majetkovoprávnom usporiadaní pozemkov pod stavbami, ktoré prešli z vlastníctva štátu na obce a vyššie územné celky

3. Samotná vyhláška MS SR č. 492/2004 Z. z. o stanovení všeobecnej hodnoty majetku, pri výpočte odplaty za vecné bremeno sa vychádza z maximálnej doby trvania vecného bremena 20 rokov, teda odplata je vypočítaná za 20 rokov trvania vecného bremena⁶⁴². Preto je otázka, po uplynutí 20 rokov môže vlastník opätovne žiadať odplatu? Ak nie, tak sa pýtam prečo? Je to spravodlivé, však odplatu dostal vlastník iba za 20 rokov. Podľa vyhlášky je možné vypočítať výšku odplaty za vecné bremeno aj na 1 rok trvania vecného bremena. Preto o odplatu je možné žiadať každý rok. Iná výška odplaty je predsa za jeden rok a iná za dvadsať rokov.

4. Pri jednorazovej odplate za zriadenie vecného bremena zákonom, **sa dá hovoriť o iluzórnej ochrane vlastníckeho práva**, a to z dôvodu existencie inštitútu premlčania. Samozrejme, že obce a samosprávne kraje vznášajú a budú vznášať námietky premlčania v takýchto prípadoch. Obce sa stále bránia tým, že vecné bremeno je bezodplatné, a následne uvádzajú, že ak je odplatné, tak odplata je jednorazová, a ak je jednorazová, tak už je nárok premlčaný. Tvrdia to iba preto, **lebo im takéto tvrdenia o jednorazovej odplate vyhovujú a zvyhodňujú ich oproti vlastníkom pozemkov**. V súvislosti s tvrdením o jednorazovej odplate je viacej problémov.

Prvým problémom je, že **od kedy začína plynúť premlčacia lehota?** Najvyšší súd Slovenskej republiky vo vyššie spomínanom rozhodnutí tvrdí, že premlčacia lehota začína plynúť od účinnosti zákona, ktorým bolo zriadené „zákonné vecné bremeno“⁶⁴³. Iní autori tvrdia, že nemôže začať od účinnosti zákona ale od okamihu, keď si oprávnený zvolí formu odplatu a oznámi to povinnému z vecného bremena.

Druhý problém je ten, že ako môže súd žiadať od vlastníkov pozemkov, aby poznali premlčaciu lehotu, keď samotné súdy aj ústavný súd hovoria aj možnosti opakujúceho sa plnenia, teda nie je ustálený názor, že odplata je iba jednorazová. Celých desať rokov aj takto

a o zmene a doplnení niektorých zákonov, §6 ods. 1 zákona č. 639/2004 Z. z. o Národnej diaľničnej spoločnosti a o zmene a doplnení zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov, §23 zákona č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov vlastníkovi ostáva holé vlastnícke právo.

⁶⁴² Na tomto mieste chcem pozornosť ešte upriamiť na znalecké posudky. V súvislosti s niekoľkoročnou praxou a možno stovkami znaleckých posudkov, s ktorými som sa stretol v rámci súdnych konaní, je potrebné povedať, že naša právna úprava je zlá. **Znalecké posudky, súdnych znalcov na nehnuteľnosti by som nazval, že sú ich názorom na hodnotu nehnuteľnosti**. Nie je možné, aby v jednom súdnom konaní kde sú vyhotovené znalecké posudky boli ceny nehnuteľnosti, výška nájmu alebo odplata za vecné bremeno diametrálne odlišné. Základom pre znalca je stanovenie všeobecnej hodnoty nehnuteľnosti. Ak cena v znaleckých posudkoch sa líši za m² v desiatkach eur, tak niečo nie je v poriadku. Nie je možné, aby jeden znalec stanovil všeobecnú hodnotu nehnuteľnosti 80 €/m², iný 50 €/m² a iný 20 €/m². Nakoniec je ustanovený ústav, a ten povie, že ani jeden nemá pravdu a stanoví nejakú štvrtú cenu. V poriadku nie je ani vyhláška, ktorá také niečo znalcom umožňuje. Ale táto problematika je na osobitnú tému.

⁶⁴³ Ide o prípady zákonov spomenutých v pozn. 22.

rozhodovali. Formulka „právo patrí bdelym“ tu neobstojí. Ak by túto formulku súd, a to jej jedno či Najvyšší súd SR alebo Ústavný súd SR, použil v týchto prípadoch, tak by to bolo najväčšie zneváženie ľudskej dôstojnosti a pošliapanie ochrany ľudských práv a slobôd v demokratickom a právnom štáte.

5. Verejný záujem na obmedzení vlastníckeho práva nemôže a nesmie byť nadradený ochrane vlastníkov⁶⁴⁴. Podľa (väčšinového) názoru Ústavného súdu SR v rozhodnutí PL.ÚS 42/2015, **jednorazová náhrada poskytnutá vlastníkom za ich obmedzenie nemá (a priori nemôže mať) povahu primeranej náhrady za obmedzenie**, ktorému sú podľa zákona podrobení⁶⁴⁵. Je potrebné uviesť, že Najvyšší súd SR vo vyššie spomínanom rozhodnutí pri ústavne-konformnom výklade zákona č. 66/2009 Z. z. alebo aj zákona č. 639/2004 Z. z. úplne opomenul spomínaný právny názor Ústavného súdu SR.

Ak by bola odplata jednorazová, tak to je na večné veky. A už nikto nedonúti oprávnené subjekty z vecného bremena, aby majetkovoprávne vysporiadali pozemky na ktorých majú stavby. Ako príklad uvediem, že Národná diaľničná spoločnosť má povinnosť stanovenú v § 6 zákona č. 639/2004 Z. z. aby vykúpila pozemky pod diaľnicou. Od účinnosti zákona už uplynulo 18 rokov, a do dnešného dňa nie sú pozemky vykúpené. K výkupu pristupuje vtedy, ak je podaná žaloba na súd. Podobne zákon č. 66/2009 Z. z. bol prijatý, aby obce a samosprávne kraje mohli nabodnúť vlastnícke právo k pozemkov pod stavbami, ktoré prešli do ich vlastníctva zo štátu. Do dnešného dňa, teda za 13 rokov nedošlo k vysporiadaniu, a po vyššie spomínanom rozhodnutí Najvyššieho súdu SR jednotky územnej samosprávy prestali riešiť pozemky pod stavbami, veď načo, ak za ich užívanie na večné veky nemusím nič platiť?

3. Bolo nutné nútene obmedziť vlastnícke právo zriadením zákonného vecného bremena?

Predtým, ako vôbec má dôjsť k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva, by malo dôjsť k rokovaniam a uzatvoreniu nejakej zmluvy, kde by si strany dobrovoľne upravili vzájomné vzťahy. Je to nevyhnutná miera. K nútenému obmedzeniu by malo dôjsť iba vtedy, ak by nebola cesta dobrovoľnej dohody⁶⁴⁶. Preto je to nútené, lebo nebola cesta dobrovoľného

⁶⁴⁴ PL. ÚS 42/2015

⁶⁴⁵ Viac pozri Nález ÚS SR PL. ÚS 42/2015.

⁶⁴⁶ Aj pred vyvlastneným musí navrhovateľ preukázať, že ponúkol možnosť odkúpenia nehnuteľnosti.

plnenia, dobrovoľnej dohody. Takéto niečo ani jeden zákon, ktorým sa stanovilo „zákonné vecné bremeno“, nepočítal.

Prečo bol vôbec prijatý zákon č. 66/2009 Z. z. bol potrebný? Do účinnosti zákona č. 66/2009 Z. z. súdy priznávali vlastníkom pozemkov pod stavbami obci a samosprávnych krajov vydanie bezdôvodného obohatenia vo výške nájomného. Obce mali rôzne prostriedky už od roku 1990, aby vysporiadali vlastnícke právo pod stavbami. Dokonca za tým účelom mohli aj vyvlastňovať. Podobne aj štát mohol vyvlastniť pozemky pod diaľnicami⁶⁴⁷.

Ak mal štát a jednotky územnej samosprávy právne prostriedky na získanie vlastníckeho práva k pozemkom pod stavbami. Prečo to nevyužil? A prečo zriadil vecné bremeno? Azda počítal štát s tým, že ak zriadi zákonné vecné bremenom, väčšina vlastníkov nebude musieť byť vyplatená, lebo si neuplatní nárok v premlčacej lehote, a takýmto spôsobom štát získa pozemky bezodplatne? Teda cieľom bolo okradnúť vlastníkov pozemkov? V kontexte uznesenia Najvyššieho súdu SR z 30. 11. 2020, sp. zn. 8Cdo/17/2019, by sa na túto právnu úpravu dalo aj takto pozeráť.

III. Návrhy riešenia problémov aplikačnej praxe

Zásadná zmena v rozhodovacej praxi terajšieho zloženia Ústavného súdu SR⁶⁴⁸. Na prvé miesto dať ochrannú ústavnosti a ochrany základných práv a slobôd pred hľadáním procesných dôvodov na odmietnutie návrhov na začatie konania.

Dôsledne rešpektovanie Ústavy SR zákonodarcom a prijímanie zákonov, ktoré sú v súlade s Ústavou SR rozhodnutiami Ústavného súdu SR jeho právnymi názormi. V súvislosti s tým čo som už uviedol vyššie navrhujem zmenu právnej úpravy, teda ako by malo zriadenie vecného bremena prebiehať:

Návrh zákona ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 66/2009 Z. z. o niektorých opatreniach pri majetkovoprávnom usporiadaní pozemkov pod stavbami, ktoré prešli z vlastníctva štátu na obce a vyššie územné celky a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Národná rada Slovenskej republiky sa uzniesla na tomto zákone:

⁶⁴⁷ Vyvlastnenie umožnila novela stavebného zákona č. 199/1995 Z. z. Podľa § 141 ods. 4 a 5 Stavebného zákona bolo možné vyvlastnenie tých pozemkov, ktoré boli zastavané stavbami obcí a štátu a ktoré boli povolené podľa platných právnych predpisov. Možnosť tohto vyvlastnenia bola ohraničená koncom roka 2000.

⁶⁴⁸ Za predchádzajúceho zloženia Ústavného súdu SR nedochádzalo k odmietnutiam návrhov na začatie konania pred Ústavným súdom SR z takých procesných dôvodov z akých dochádza teraz, teda je to odklon od predchádzajúcej rozhodovacej praxe Ústavného súdu SR.

Čl. I

Zákon č. 66/2009 Z. z. o niektorých opatreniach pri majetkovoprávnom usporiadaní pozemkov pod stavbami, ktoré prešli z vlastníctva štátu na obce a vyššie územné celky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zmien a doplnení sa mení a dopĺňa takto:

§4 a mení, takto:

Ods. 1

„Ak nemá vlastník stavby k pozemku pod stavbou zmluvne dohodnuté iné právo, **správny orgán**, môže na návrh vlastníka stavby zriadiť vo verejnom záujme k pozemku pod stavbou užívanému vlastníkom stavby v prospech vlastníka stavby vecné bremeno, ktorého obsahom je držba a užívanie pozemku pod stavbou, vrátane práva uskutočniť stavbu alebo zmenu stavby, ak ide o stavbu povolenú podľa platných právnych predpisov, ktorá prešla z vlastníctva štátu na obec alebo vyšší územný celok., vecné bremeno môže zriadiť iba v nevyhnutnej miere, a za primeranú náhradu, ktorá má byť vo forme opakujúceho sa plnenia“.

Ods. 2

„Na obmedzenie vlastníckeho práva podľa ods. 1 sa primerane použijú ustanovenia zákona 282/2015 Z. z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov“.

Čl. II

Zákon č. 639/2004 Z. z. o Národnej diaľničnej spoločnosti a o zmene a doplnení zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov, v znení neskorších zmien a doplnení sa mení a dopĺňa takto:

§6 sa mení takto:

Ods. 1

„K pozemkom na ktorých sú postavené diaľnice a ich príslužným častiam, ktoré nie sú vo vlastníctve Národnej diaľničnej spoločnosti môže **správny orgán na návrh** Národnej diaľničnej spoločnosti zriadiť v prospech Národnej diaľničnej spoločnosti vecné bremeno, ktorého obsahom bude držba a užívanie pozemku pod stavbou a príslužnou časťou, vrátane práva uskutočniť stavbu alebo zmenu stavby“.

Vecné bremeno môže zriadiť iba v nevyhnutnej miere, a za primeranú náhradu, ktorá má byť vo forme opakujúceho sa plnenia“.

Ods. 2

„Na obmedzenie vlastníckeho práva podľa ods. 1 sa primerane použijú ustanovenia zákona 282/2015 Z. z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov“.

K zriadeniu vecného bremena by malo dôjsť na základe zákona, a to rozhodnutím správneho orgánu. Správny orgán by skúmal, či sú splnené podmienky na zriadenie vecného bremena, či prebehlo rokovanie ohľadne uzatvorenia Nájomnej zmluvy, Kúpnej zmluvy alebo Zmluvy o zriadení vecného bremena. Ak by správny orgán mal preukázané, že takýto postup zlyhal, tak by mohol rozhodnúť aj o zriadení vecného bremena, kde by rozhodol aj o primeranej odplate.

Použitá literatúra

MAJERČAK, T.: *Právo na náhradu za obmedzenie vlastníckeho práva pri zriadení vecného bremena podľa § 4 ods. 1 zákona č. 66/2009 Z. z. - analýza Uznesenia NS SR z 30.11.2019, sp. zn. 8Cdo 17/2019 /*. In: *Zo súdnej praxe*. - ISSN 1335-177X. - Roč. 26, č. 2 (2021), s. 57-60

MAJERČÁK, T.: *Inštitút vecného bremena v zákone o niektorých opatreniach pri majetkovo-právnom usporiadaní pozemkov pod stavbami, ktoré prešli z vlastníctva štátu na obce a vyššie územné celky*. In: *Justičná revue : časopis pre právnu teóriu a prax*. - ISSN 1335-6461. - Roč. 73, č. 11 (2021), s. 1333-1348

Judikatúra všeobecných súdov

Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 23. 04. 2015, č. k. 4 MCdo 2/2014

Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 30. 11. 2020, sp. zn. 8Cdo/17/2019

Rozsudok Krajského súdu v Bratislave, zo dňa 28.5.2012, sp. zn.: 6Co154/2012

Rozsudok Krajského súdu v Bratislave, zo dňa 3.12.2012, sp. zn.: 6Co117/2012

Rozsudok Krajského súdu v Košiciach, zo dňa 12.11.2014, sp. zn.: 1Co512/2013

Rozsudok Krajského súdu v Prešove, zo dňa 11.12.2012, sp. zn.: 6Co75/2012

Rozsudok Krajského súdu Banská Bystrica, sp. zn. 17Co/157/2018 zo dňa 05.06.2019

Rozsudok Krajského súdu v Košiciach, sp. zn. 6Co/107/2017 zo dňa 10.10.2017

Rozsudok Krajského súdu v Košiciach, sp. zn. 5Co/423/2016 zo dňa 19.09.2017

Rozsudok Krajského súdu v Košiciach, sp. zn. 11Co/536/2016 zo dňa 21.02.2018.
Rozsudok Okresného súdu Košice I. zo dňa 24.1.2017, sp. zn. 24C/152/2014
Rozsudok Okresného súdu Košice II. zo dňa 16. 02.2017, sp. zn. 25C/565/2015
Rozsudok Okresného súdu Košice II zo dňa 23.1.2017 sp. zn. 42C/662/2015
Rozsudok Okresného súdu Košice II zo dňa 27.5.2016 sp. zn. 10C/1/2015
Rozsudok Okresného súdu Košice I zo dňa 04.04.2017, sp. zn. 36C/10/2014
Rozsudok Okresného súdu Košice II zo dňa 10.06.2015, sp. zn. 43C/181/2013
Rozsudok Okresného súdu Košice II zo dňa 10.06.2014, sp. zn. 24C/124/2011
Rozsudok Okresného súdu v Banskej Bystrici zo dňa 28.06.2016, sp. zn. 12C/61/2016
Rozsudok Okresného súdu Bratislava I. zo dňa 09.09.2014, sp. zn. 19C/21/2013
Rozsudok Okresného súdu Bratislava I zo dňa 03.10.2012, sp. zn. 10C/2/2011
Rozsudok Okresného súdu Bratislava I zo dňa 28.04.2014, sp. zn. 10C/118/2011
Rozsudok Okresného súdu Bratislava I zo dňa 13.06.2012, sp. zn. 25C/47/2011
Rozsudok Okresného súdu Košice II, sp. zn. 10C/65/2017 zo dňa 27.04.2018

Judikatúra Ústavného súdu SR

PL. ÚS 38/95; PL. ÚS 33/95, PL. ÚS 15/06, PL. ÚS 19/09, PL. ÚS 42/2015, PL. ÚS 16/2021, PL. ÚS 7/2022.

Odlišné stanovisko sudcov Rastislava Kaššáka, Petra Straku a Ľuboša Szigetiho k uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 7/2022-11 z 11. mája 2022

Odlišné/doplňujúce stanovisko sudkyne Jany Baricovej k uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 7/2022-11 z 11. mája 2022

Judikatúra ESEP

Papamichalopoulos and Others v. Greece, séria A, 1993

Kontaktné údaje:

JUDr. JCLic. Tomáš Majerčák, PhD.

Katedra ústavného práva a správneho práva

Právnické fakulta

Univerzita P: J. Šafárika v Košiciach

Kováčska 26

Košice

Imunita ústavných činiteľov z pohľadu jej účelu a požiadavky rovnosti pred zákonom

„Ludia sa rodia a zostávajú slobodní a rovnoprávni. Spoločenské rozdiely môžu byť založené len na užitočnosti pre celok.“⁶⁴⁹

JUDr. Štefan Kseňák, PhD.⁶⁵⁰

Abstrakt:

Imunita značí schopnosť vzdorovať vonkajším vplyvom. V biológii sa imunitou označuje schopnosť organizmu čeliť vonkajším nepriaznivým vplyvom. Právna imunita sa často spája s výsadami. Samotné výsady majú povahu privilégií. Z požiadavky rovnosti pred zákonom vyplýva to, aby výsady neboli samoučelné, ale aby boli odôvodnené užitočnosťou pre spoločnosť. Právne imunity môžu byť užitočné, a to pokiaľ ide o rešpektovanie princípu brzd a protiváh pri delbe štátnych mocí. Za osobitne dôležité možno považovať zabezpečenie garancií nezávislosti súdnej moci. Súdna moc často rozhoduje aj o konfliktoch medzi jednotlivcom a štátom. Z povahy tohto konfliktu vyplýva, že na jednej strane je jednotlivec a na druhej strane je štát, ktorého súčasťou je však aj konajúci súd. Bolo by proti základným princípom právneho štátu, ak by mal súd pri svojom rozhodovaní v prípade, v ktorom je stranou v súdnom konaní štát, rozhodovať pod tlakom obáv pred štátnou mocou, pretože taký súd by nebol nezávislým súdom.

Abstract:

Immunity means the ability to resist external influences. In biology, immunity refers to the ability of an organism to face external adverse influences. Legal immunity is often associated with privilege. Privileges themselves are in the nature of privileges. The requirement of equality before the law implies that privileges should not be self-serving, but should be justified by utility for society. Legal immunities can be useful when it comes to respecting the principle of checks and balances in the separation of state powers. Ensuring guarantees of the independence of the judiciary can be considered particularly important. The judiciary also often decides on conflicts

⁶⁴⁹ Deklarácia práv človeka a občana.

⁶⁵⁰ Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Katedra ústavného práva a správneho práva Kováčska 26, 040 75 Košice, Tel.: +421 (055) 234 4174, e-mail: stefan.ksenak@upjs.sk

between the individual and the state. It follows from the nature of this conflict that on one side is the individual and on the other side is the state, which, however, also includes the acting court. It would be against the basic principles of the rule of law if the court, in its decision in a case in which the state is a party to the court proceedings, should decide under the pressure of fears of state power, because such a court would not be an independent court.

Keywords:

privileges, legal immunity, constitution, constitutionality, interpretation, courts, checks and balances

Kľúčové slová:

výsady, právne imunity, ústava, ústavnosť, interpretácia, súdy, brzdy a vyváženia

I.

Imunita sa v posledných troch rokoch spomínala v rôznych súvislostiach veľmi často, a to predovšetkým z dôvodu pandémie. V súvislosti s postavením predstaviteľov niektorých štátnych orgánov sa slovo imunita používa tiež pomerne často, najmä v rámci volebných programov politikov, predmetom odborného diskurzu je zriedkavejšie. Z hľadiska biológie ide o schopnosť živého organizmu brániť sa voči vonkajším nepriaznivým vplyvom, typicky pôvodcom chorôb, a tiež aj proti iným chorobným vplyvom vlastného organizmu, napr. rakovinovému bujneniu. V rámci tohto úvodu by som ešte rád dodal, že odolnosť organizmu slúži k zachovaniu jeho homeostázy. Vďaka biologickej imunite je človek v bezpečí pred nebezpečnými vonkajšími aj vnútornými vplyvmi na jeho organizmus.

V oblasti práva sa slovo imunita používalo už dávno predtým, než je tomu v prípade biológie. Pojem „imunita“ nie je v našom právnom poriadku právne definovaný, preto závisí od kontextu, v ktorom ho použijeme. Ale ak sa nad tým zamyslíme, tak aj v oblasti práva je imunita, resp. odôvodňovanie potrebnosti právnych imunit, spájaná s *potrebou bezpečia*, a to v zmysle odolnosti voči nejakému nepriaznivému spoločenskému vplyvu. *Ubi societas, ibi ius*, kde je spoločnosť, tam je právo. Vtieravou je potom ale otázka, prečo tam, kde je právo, a obzvlášť v spoločnosti, ktorá sa považuje za právny štát, je potrebný inštitút vyňatia spod účinnosti niektorých právnych predpisov, veď predsa, kde je právo, tam je aj poriadok⁶⁵¹ a s tým sa spája aj bezpečie. Paradoxne to pôsobí ako istá nedôvera voči právnomu poriadku

⁶⁵¹ S istým humorom sa ale zvykne hovoriť, že kým zasadá parlament, nikto si nemôže byť istý majetkom ani životom. Ale nie sme už v časoch Olivera Cromwella.

a činnosti verejnomocenských inštitúcií štátu, ak je potrebné právne zakotviť inštitút právnych imunit, a to či už vo forme procesnej imunity alebo dokonca materiálnej imunity, aby sa zvýšila „odolnosť“ štátnych orgánov, prostredníctvom ktorých sa vykonáva štátna moc. Historicky sa imunita vníma ako privilégium, ako výsada. *Privilegium značí výsadu ze všeobecných ustanovení právních ve prospěch buď jisté třídy osob, věcí, poměrů (p. ve smysle širším), anebo ve prospěch individuální osoby, věci, poměru (p. ve smysle užším).*⁶⁵²

Koniec koncov aj tvorcovia Deklarácie človeka a občana pripustili možnosť existencie spoločenských rozdielov medzi ľuďmi, ktoré sú podmienené užitočnosťou pre celok. Táto užitočnosť pre spoločnosť vytvára legitimitu pre existenciu právne upravenej nerovnosti. *Užitočnosť pre celok značí užitočnosť pre spoločnosť*, ktorá v konečnom dôsledku smeruje k požiadavke homeostázy v spoločnosti. V čom ale spočíva táto užitočnosť? Nemôžeme predsa niekoho označiť ako užitočného a iného ako menej užitočného⁶⁵³, nehovoriac už o tom, že ak by niekto niekoho označil priamo za neužitočného, tak by to pôsobilo ako zásah do jeho ľudskej dôstojnosti.⁶⁵⁴

II.

Spoločenská diskusia o imunitách sa často redukuje na otázku rovnosti medzi ľuďmi a na možnú zneužiteľnosť tohto právneho inštitútu. V takto vedenom diskurze potom pôsobia zakotvené právne imunity ako istý prežitok, neoprávnené výhody pre ich nositeľov, ba nezriedka ako niečo, čo je priamo v rozpore s ideou rovnosti medzi ľuďmi. Ľudia však nie sú rovnakí, čo je determinované už samotnou podstatou nás, ako biologického druhu. Dokonca možno povedať, že ľudská schopnosť organizovať sa, teda žiť v pomerne zložitých sociálnych vzťahoch, ktorú sme získali v procese evolúcie, vedie k výraznej diverzite v rámci ľudskej spoločnosti. Ľudská spoločnosť sa javí byť veľmi odolnou štruktúrou, ktorá umožňuje život aj slabším a chorým jedincem, ktorí sú takisto užitoční pre celok⁶⁵⁵, a u ktorých dokonca môže byť výraznejšie vyvinutá túžba po sebarealizácii, ako to uvádza vo svojich štúdiách zakladateľ

⁶⁵² OTTŮV SLOVNÍK NAUČNÝ. DVACÁTÝ DÍL. 1908. Vydavateľ a nakladateľ J. OTTO v Praze.

⁶⁵³ Možno si ale predstaviť aj veľmi nepríjemné situácie, kedy by panoval väčšinový konsenzus v otázke, kto je užitočnejší a kto menej. Napr. cestujúci v lietadle by prežívali iné pocity, pokiaľ by sa dozvedeli, že piloti zjedli závadné potraviny a sú nespôsobilí riadiť lietadlo, než keby takéto potraviny zjedla letuška či palubný steward.

⁶⁵⁴ Ale zaiste by bol rozdiel medzi hodnotiacim úsudkom „*dôchodkyňa XY je neužitočná*“ a hodnotiacim úsudkom „*politik XY je neužitočný*“, lebo slovné spojenie „*neužitočná dôchodkyňa*“ pôsobí už zraňujúco, ale slovné spojenie „*neužitočný politik*“ pôsobí skôr ako štartovacia čiara pre iné, oveľa urážlivejšie pôsobiace hodnotiace úsudky, nehovoriac už o tom, že pre notorických kritikov politickej situácie môže slovné spojenie „*užitočný politik*“ znieť ako oxymoron.

⁶⁵⁵ Napr. fyzik Stephen Hawking.

školy individuálnej psychológie Alfred Adler.⁶⁵⁶ Paradoxne tak aj jedinec s nedostatkom môže byť pre spoločnosť výrazným prínosom, čo je jedno z odôvodnení existencie princípu solidarity v ľudskej spoločnosti.⁶⁵⁷

Táto diverzita, presnejšie možno rozdielnosť medzi ľuďmi, tvorí prirodzený základ, z ktorého vyplývajú aj požiadavky „nerovnakých“ na možnosť uskutočňovania rozdielnych koncepcií svojho života, a ktoré v podstate napĺňajú obsah ústavného princípu pluralizmu. Pri konkurujúcich si záujmoch členov spoločnosti tak vznikajú konfliktné situácie, ktoré ak sa opakujú, tak sa v mysliach ľudí typizujú a vytvárajú sa paradigmatické konfliktné situácie⁶⁵⁸. *Neolitická dedina* umožňovala spolužitie svojich členov bez toho, aby existoval nejaký zložitý systém inštitúcií a práva. V skupine približne 150 ľudí vie každý, komu je kto nadradený. To okrem iného ponúka dosť odlišný pohľad na rovnosť medzi ľuďmi, než ako ju vnímame dnes nezriedka redukujúc na záver, že ľudia sú si už od prírody rovní. Koniec koncov aj tzv. *právo silnejšieho* vyplýva z ľudskej prirodzenosti a ťažko si predstaviť, že by v kmeňovom spoločenstve doby kamennej bol cenený a rešpektovaný fyzicky zdatný lovec a bojovník rovnako ako starý človek či zdravotne postihnuté dieťa. Aj následný vývoj spoločnosti zohľadňoval nerovnosť medzi ľuďmi, čo sa premietlo aj do zložitého usporiadania vo forme kást a pod., a to bez ohľadu na to ako toto usporiadanie nazveme, pričom ak už išlo o početnejšie celky, tak sa spoločnosť nezaobišla bez inštitucionalizovaných vzťahov a regulácie prostredníctvom toho, čo už môžeme vnímať ako právny poriadok. Požiadavka rovnoprávnosti medzi členmi spoločnosti, ako ju vnímame dnes, však predstavuje istý civilizačný zlom. Tento zlom nebol mysliteľný v kultúre, v ktorej nerovnaké postavenie bolo dané už príslušnosťou k rodu, pričom samotný rod bol spájaný s funkciou, ktorú jeho členovia plnili v rámci spoločnosti. To, že príslušníci šľachty boli profesionálnymi bojovníkmi a zároveň vykonávali aj rôzne administratívne a súdne funkcie, znamenalo, že boli užitoční pre celok, preto ich výsady mali opodstatnenosť, a teda legitimitu. Keď sa v priebehu dejín zmenil spôsob vedenia vojen, organizácia armád, výkon administratívnych a pod. funkcií, stala sa šľachta parazitickou vrstvou, ktorá však mala aj naďalej svoje výsady, ale tie už neboli opodstatnené,

⁶⁵⁶ ADLER, A.: *Člověk, jaký je. Základy individuální psychologie*. 2. vyd. Praha : Portál, s.r.o, 2018. 248 s. ISBN 978-80-262-1385-7. s. 63 a nasl. Adler uvádza, že kompenzácia pocitu menejcennosti vedie k snahe o uplatnenie a prevahu. V tejto súvislosti je potrebné vnímať *pocit menejcennosti* nie ako súčasť dehonestujúceho (negatívneho) označovania, ale ako niečo, čo vedie k snahe sebarealizovať sa a vniknúť a tým existujúci (alebo aj domnelý) nedostatok prekonať.

⁶⁵⁷ Solidarita, rovnako ako potreba ekvivalencie vo vzájomných vzťahoch, je pre ľudskú spoločnosť prirodzená. Už rodinné spoločenstvo funguje na princípe solidarity, bez solidarity by také spoločenstvo nefungovalo. Starí ľudia, a to prakticky vo všetkých kultúrach, pomáhali so starostlivosťou o deti, hoci starí ľudia predstavovali pre sociálnu skupinu aj istú záťaž. Základ pre tento princíp máme dozaista vrozený a v početnejšom spoločenstve sa prejavuje aj právnymi úpravami na úrovni práva sociálneho zabezpečenia a pod.

⁶⁵⁸ KNAPP, V.: *Teorie práva*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck 1995. ISBN 80-7179-028-1. s. 31.

a teda stratili legitimitu, a čím bolo dlhšie obdobie, počas ktorého si istá sociálna skupina udržiavala výsady bez ich opodstatnenia, tým viac sa vytvárali podmienky pre revolučnejšiu zmenu. Odôvodňovanie užitočnosťou pre spoločnosť je v konečnom dôsledku odôvodňovanie verejným záujmom. Verejným funkcionárom, a to s výnimkou rodového nástupníctva v monarchiách, sa človek zväčša nestáva proti svojej vôli. Navyše ak sme schopní označiť politické strany ako subjekty, ktoré sú založené za účelom získať podiel na štátnej moci, tak musíme byť spôsobilí akceptovať to, že podiel na štátnej (verejnej) moci chcú získať ich predstavitelia. Motív, prečo chce niekto získať podiel na štátnej moci a ak ho získal, prečo si ho chce udržať, je už zložitejšia otázka. Argumentácia, že poslancom (prezidentom, primátorom atď., atď.) sa niekto chce stať, lebo chce byť pre spoločnosť užitočným, so sebou prináša aj možnú otázku, ako sa kandidát cítil doposiaľ, teda bez funkcie, o ktorú sa uchádza. A navyše je veľmi veľa ľudí, ktorí sa cítia pre spoločnosť užitoční a aj nimi sú, hoci nemajú žiadnu verejnomocenskú funkciu. Existuje názor, že medzi politikmi je, oproti bežnej populácii, vyšší výskyt osôb s antisociálnym správaním.⁶⁵⁹ Pre úplnosť sa však žiada dodať, že nositeľ verejnej moci, pokiaľ sa správa antisociálne, je viac na očiach verejnosti, než keby nebol činný vo verejnom priestore.⁶⁶⁰ Protispoločensky sa predsa môže správať aj osoba, ktorá nie je politikom. V každom človeku je niečo z *Freuda, Adlera a Frankla*. Podľa Alfreda Adlera je hnacím motorom ľudského snaženia snaha o uplatnenie⁶⁶¹ a je zrejmé, že sebarealizácia je v živote skoro každého človeka veľmi dôležitá. Rovnako to je u osôb, ktoré sa uchádzajú o výkon predovšetkým volenej funkcie. Lenže v prípade osôb, ktoré vykonávajú verejnú moc do úvahy vstupuje aj okolnosť, že sa pracovne pohybujú vo veľmi náročných situáciách, sú neustále vystavovaní stresom, a to aj v dôsledku skutočných alebo domnelých útokov svojich politických protivníkov. Prirodzene to môže mať vplyv na pocit bezpečia verejne činnej osoby. Ide pritom o mimoriadne dôležitú okolnosť, ktorá súvisí aj s opodstatnenosťou existencie právnych imunit, pričom sa jej však nevenuje dostatočná pozornosť. Prirodzenou vlastnosťou človeka je, že voči iným vie byť viac kritický, než je voči sebe samotnému. Na tejto vlastnosti sa dajú pomerne dobre stavať volebné programy, ktoré sľubujú sprisňovanie postihov verejných funkcionárov, prípadne aj zavádzanie foriem objektívnej zodpovednosti za výkon verejnej

⁶⁵⁹ Bližšie sa tejto oblasti venoval F. Koukolík, napr. v publikácii *Vzpoura deprivantů* (autori Koukolík – Drtinová), dostupné na internete <https://adoc.pub/frantiek-koukolik-jana-drtinova-vzpoura-deprivant.html>

⁶⁶⁰ Vyzerá to, že poukazovať na antisociálne správanie verejne činných osôb sa stáva populárnym. Ale antisociálne sa správa v podstate každý, kto koná protiprávne. Verejne činná osoba je však viac pod drobnohľadom verejnosti.

⁶⁶¹ Adler to odôvodňuje tým, že človek trpí komplexom menejcennosti, ktorý získal v detstve, pretože dieťa je fyzicky slabšie ako dospelí, ktorí mu určujú pravidlá. Bližšie k tomu ADLER, A.: *Člověk, jaký je. Základy individuální psychologie*. 2. vyd. Praha : Portál, s.r.o, 2018. 248 s. ISBN 978-80-262-1385-7. S. 61 a nasl.

funkcie. To ale v konečnom dôsledku môže viesť, že do verejných funkcií bude kandidovať stále viac ľudí, ktorí majú znížený prah citlivosti voči riziku.⁶⁶²

III.

John Emerich Edward Dalberg-Acton je známy výrokom (resp. sa s ním spája) „*moc korumpuje a absolútna moc korumpuje absolútne*“. Dokazovať pravdivosť tohto výroku zrejme nie je potrebné. Demokratický a právny štát predpokladá sebaobmedzenie štátnej moci, ktoré by nebolo mysliteľné bez jej del'by. Del'ba štátnej moci, možno presnejšie del'ba verejnej moci⁶⁶³, vytvára základný predpoklad pre sebaobmedzenie štátnej moci a súčasne spôsobuje existenciu viacerých zložiek verejnej moci, ktoré si navzájom konkurujú. Štátna moc tak pri bližšej analýze vykazuje prvky heterogénnej štruktúry, ktorej jednotlivé zložky sa zasa vyznačujú vyššou mierou homogenity. V konečnom dôsledku však dôraz na homogenitu jednotlivých súčastí štátnej moci vedie k tomu, že si nevystačíme s klasickým trojdelením štátnej moci, ale vymedzujeme ďalšie a ďalšie zložky, ako napr. „orgány ochrany práva“, „kontrolné orgány“ a pod., lebo niektoré orgány je problém jednoznačne zaradiť do jednej zo zložiek štátnej moci v rámci trojdelenia. Systém brzd a vyvážení však zároveň predpokladá istý „zápas“ medzi jednotlivými zložkami štátnej moci. Tento „zápas“ konkurujúcich si zložiek verejnej moci je síce prirodzený, ale v niektorých situáciách môže viesť k negatívnym dôsledkom, predovšetkým ak jedna zo zložiek začne výrazne dominovať nad inými. Možno konštatovať, že súčasné ponímanie inštitútu právnej imunity týkajúcej sa verejných funkcionárov, a to či už vo forme materiálnej imunity alebo forme procesnoprávnej imunity, je iné, než tomu bolo napr. v Anglicku v roku 1689, kedy bola prijatá Listina slobôd (Bill of Rights), v ktorej sa zakotvila indemnita poslancov parlamentu.⁶⁶⁴ Takisto v úvode citovaný text z Deklarácie práv človeka a občana bol prijatý za revolučných okolností. Spoločenský kontext Slovenskej republiky v súčasnosti sa javí byť (našťastie) menej turbulentným.

⁶⁶² Vhodným príkladom je spôsob čerpania prostriedkov z verejných zdrojov na úrovni samospráv. Byrokratická záťaž a prípadná prísna zodpovednosť vedú k tomu, že časť samospráv sa pri čerpaní týchto prostriedkov začína správať menej aktívne.

⁶⁶³ Pokiaľ uvažujeme aj o výkone verejnej moci územnou samosprávou v rámci vertikálneho členenia alebo aj horizontálneho členenia. Napr. KLÍMA, K.: Aktuální dilemata veřejné správy v současných evropských ústavních systémech. In: Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte. In *Recenzovaný zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach 2018. ISBN 978-80- 8152-701-2. s. 10 a nasl. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2019/fvs/verejna-sprava-v-sucasnom-state-1-web.pdf>, TRELLOVÁ, L.: *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Wolters Kluwer SR s.r.o., 2018, ISBN: 978-80-8168-842-3. s. 18.

⁶⁶⁴ V tejto súvislosti sa spomína aj tzv. Haxey case z roku 1397. Thomas Haxey kritizoval kráľovský dvor Richarda II., a preto bol odsúdený za zradu (neskôr mu bola udelená milosť).

Konkurencia jednotlivých zložiek štátnych mocí je v činnosti orgánov Slovenskej republiky, a to celkom prirodzene, prítomná. Žiada sa dodať, že intenzita vzájomných stretov, teda „brzdení“ a „vyvažovaní“ je často dôsledkom zmien, ktoré majú politickú povahu. Slovenský parlament je orgánom, ktorého zloženie je priamo závislé od vôle voličov. V prípade výraznej zmeny v zložení parlamentu však sekundárne nastávajú isté zmeny aj v iných štátnych orgánoch. V našich podmienkach nemáme bikameralizmus, teda konštrukciu zákonodarnej moci obsahujúcu dve komory, ktorých volebný cyklus by sa vzájomne líšil, dôsledkom čoho by bolo, že politická dominancia určitého politického spektra v rámci jednej komory by mohla byť vyvažovaná prípadnou politickou dominanciou v druhej komore parlamentu. Predstava väčšinového spektra v Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) sa tak môže prejaviť intenzívnejšie. Za istý prejav dominancie slovenského parlamentu možno považovať napr. odobratie časti právomoci Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“), a to v súvislosti s rozhodovaním o možnom nesúlade ústavných zákonov s ústavou. Vzhľadom na to, že ústavný súd takto vo svojej histórii rozhodol len jedenkrát, a to nálezom sp. zn. PL. ÚS. 21/2014 z 30. januára 2019, bola reakcia parlamentu pomerne dosť razantná. Domnievam sa, že predmetná novelizácia ústavy⁶⁶⁵ bola viac o otázke „suverenity“ pri rozhodovaní, než o úvahách o trojdelení štátnej moci.⁶⁶⁶

IV.

Špecifické postavenie v rámci sústavy štátnych orgánov Slovenskej republiky má súdna moc,⁶⁶⁷ ktorá je tvorená sústavou všeobecných súdov a ústavným súdom. Špecifickosť postavenia súdnej moci je daná tým, že súdna moc rozhoduje aj o konfliktných situáciách medzi

⁶⁶⁵ Ústavný zákon č. 422/2020 Z. z.

⁶⁶⁶ Treba ale pre úplnosť dodať, že nález č.k. PL. ÚS 21/2014 - 96 vzbudil, a to nielen v odbornej verejnosti, značnú pozornosť a rodil sa pomerne dlho, takmer 4,5 roka. A dodať treba aj to, že „odňatie“ tohto oprávnenia ústavnému súdu bolo následne na základe návrhu skupiny poslancov národnej rady na ústavnom súde napadnuté návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov. Ústavný súd vo veci rozhodol uznesením č. k. PL. ÚS. 8/2022 – 39, tak, že návrh odmietol. Z odôvodnenia uznesenia vyplýva, že ústavnému súdu už bráni v rozhodovaní o napadnutom ustanovení aktuálne účinné znenie ústavy, zároveň však ústavný súd formuloval výhradu (bod 27. uznesenia) spočívajúcu v tom, že osobitné postavenie ústavného súdu ako nezávislého ochrancu ústavnosti podľa čl. 124 ústavy by mohlo generovať ochranu materiálneho jadra ústavy v prípade extrémneho zásahu doň. *Za takýto zásah možno považovať narušenie materiálneho jadra ústavy s intenzitou meniacou charakter Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu (porovnaj PL. ÚS 21/2014, body 63 a 64 alebo PL. ÚS 7/2021, bod 114). Článok 2 ods. 2 ústavy, obmedzujúci štátny orgán pri jeho konaní ústavným základom, ústavnými medzami a zákonným rozsahom a spôsobom, by mal v takom kritickom momente pre ústavný súd iné dimenzie, než pre ostatné orgány aplikácie práva.*

⁶⁶⁷ Autor tohto príspevku sa už venoval otázke imunity, a to s dôrazom na jej vývoj, prierezovo pri štátnych orgánoch Slovenskej republiky už v inom príspevku publikovanom v rámci grantovej schémy,

jednotlivými štátnymi orgánmi⁶⁶⁸ a tiež o žalobách voči Slovenskej republike. Súdny rozhodujú aj o trestných a občianskoprávných veciach, ktoré sa tiež nezriedka priamo týkajú verejne činných osôb. Súdna moc, presnejšie sudcovia sa tak dostávajú do pomerne citlivého postavenia. Zatiaľ čo v prípade sudcov ústavného súdu je ústavná úprava zakotvená v čl. 136 ods. 1 a 2 ústavy dostatočná *(1) Za rozhodovanie pri výkone funkcie nemožno sudcu ústavného súdu trestne stíhať, a to ani po zániku jeho funkcie. (2) Ak bol sudca ústavného súdu pristihnutý a zadržaný pri páchaní trestného činu, príslušný orgán je povinný to ihneď oznámiť predsedovi ústavného súdu, a ak ide o predsedu ústavného súdu, podpredsedovi ústavného súdu. Sudcu ústavného súdu nemožno vziať do väzby bez súhlasu ústavného súdu, tak v prípade sudcov všeobecných súdov je situácia iná. Podľa čl. 148 ods. 4 ústavy za právny názor vyjadrený pri rozhodovaní nemožno sudcu ani prísediaceho sudcu z radov občanov stíhať, a to ani po zániku ich funkcie, okrem prípadov, ak by tým bol spáchaný trestný čin; disciplinárna zodpovednosť sudcu tým nie je dotknutá.*

Z formulácie príslušného ustanovenia vyplýva, že ak sudca spáchal trestný čin, tak sudcu stíhať možno, a to aj po zániku funkcie a zároveň nie je za právny názor vyjadrený sudcom pri rozhodovaní vylúčená možnosť disciplinárneho stíhania. Z textácie čl. 148 ods. 4 ústavy je zrejme, že sudca všeobecného súdu nemá vlastne žiadnu imunitu, ktorá by sa týkala otázky prezentovaného právneho názoru. Inými slovami, sudca podľa čl. 148 ods. 4 ústavy nemôže byť stíhaný, ak nespáchal trestný čin. A otázne je navyše ako vykladať vetu za bodkočiarkou *disciplinárna zodpovednosť sudcu tým nie je dotknutá*. Logicky to možno vykladať asi tak, že sudcu nemožno stíhať za právny názor vyjadrený sudcom pri rozhodovaní, okrem prípadov, ak by tým sudca spáchal trestný čin alebo disciplinárny delikt. Takáto úprava však vyznieva úplne nadbytočne, **lebo nikoho predsa nemožno stíhať, ak sa nedopustil protiprávneho konania**. Z predmetnej formulácie je tak zrejme asi len to, že sudca by nebol postihovaný za spáchanie priestupku v súvislosti s právnym názorom prezentovaným sudcom pri rozhodovaní. Ťažko si predstaviť, o aký priestupok by sa mohlo jednať, snáď ak by bol právny názor vyjadrený expresívnou formou a urážlivo, a to tak, že by mohlo dôjsť k priestupku(?), čo by ale bolo možné riešiť v disciplinárnom konaní. Lenže ako principiálnu otázku si treba položiť otázku – **či sa vôbec sudca môže právnym názorom vyjadreným pri rozhodovaní dopustiť protiprávneho konania. Môže sudca právnym názorom**

⁶⁶⁸ Vo všeobecnosti tam budú patriť konania patriace najmä do oblasti abstraktnej kontroly ústavnosti, napr. konanie o súlade právnych predpisov (čl. 125 ústavy), konanie o výklade ústavy alebo ústavného zákona (čl. 128 ústavy) a pod.

vyjadreným pri rozhodovaní spáchať trestný čin? Možno si predstaviť prípady, kedy sudca inštančne podriadeného súdu nerešpektuje právny názor inštančne nadriadeného súdu. Napr. pôjde o otázku doplnenia dokazovania, kedy nadriadený súd zruší rozhodnutie funkčne podriadeného súdu a súčasne zaviazne podriadený súd svojim právnym názorom, že súd má doplniť dokazovanie - napr. nariadiť znalecké dokazovanie. Ak by sudca podriadeného súdu tomuto názoru (obsahovo vlastne pokynu) nadriadeného súdu vzdoroval a znalecké dokazovanie by nenariadil, tak by sa dopustil protiprávneho konania. Čo ale v prípadoch, ak sudca doplnenie dokazovania, rešpektujúc názor nadriadeného súdu, vykoná, následne vyhodnotí skutkový stav a opäť dospeje k rovnakému meritórnemu rozhodnutiu, ktoré bude vo výrokovej časti zhodné s pôvodným, nadriadeným súdom zrušeným rozhodnutím? V takomto prípade, a to s prihliadnutím na zásadu voľného hodnotenia dôkazov, predsa nemožno sudcu akokoľvek postihovať. Ak by sa líšil právny názor inštančne nadriadeného súdu s právnym názorom podriadeného súdu, a to pokiaľ ide o vyhodnotenie riadne a zákonne zisteného skutkového stavu, a to už s doplneného o znalecké dokazovanie v nami uvedenom prípade (alebo už doplneného dokazovania spočívajúceho vo vypočutí ďalších svedkov, ktorých v predošlom konaní sudca súdu nižšej inštanície nepovažoval za potrebné vypočuť, ale inštančne nadriadený súd považuje ich výsluch za dôvodný a pod. a podriadený súd doplnenie dokazovania vykoná), tak nadriadený súd môže využiť svoje oprávnenie a rozhodnutie súdu prvého stupňa zmeniť, za predpokladu, že takýmto oprávnením disponuje. Právny názor inštančne podriadeného súdu a právny názor inštančne nadriadeného súdu sa predsa líšiť môžu, dokonca sa aj predpokladá, že sa právne názory sa nezriedka líšia, a to aj v prípade kolektívu sudcov na tom istom súde, či v senáte – predsa je tu možnosť formulovať odlišné stanovisko. Ak sudca rešpektuje právny názor nadriadeného súdu, aké úkony má ešte vykonať, potom voľne vyhodnotí dôkazy a následne metódami interpretácie práva dospeje k právnemu názoru, tak principiálne nemôže byť, ale ani nesmie byť, nijako postihovaný. Ak by sudca „dospel“ k právnemu názoru v kauze, v ktorej sa dopustil korupčného správania, tak predsa bude trestne stíhaný za korupciu, a to bez ohľadu na to, aký „právny názor“ bude napokon v kauze, ktorú rozhodoval, určujúcim.⁶⁶⁹

Z právnych názorov inštančne nadriadených súdov nemá vyplývať, ako musí podriadený súd rozhodnúť, to by predsa rozhodol meniacim rozhodnutím nadriadený súd, ak to zákon pripúšťa. Právne názory sa môžu líšiť a inštitucionálna konštrukcia súdnej moci v demokratickom a právnom štáte túto okolnosť rešpektuje, čo sa premieta právnou úpravou na

⁶⁶⁹ Myslím tým na prípady, kedy v dôsledku odsúdenia konajúceho sudcu dôjde k obnove konania veci, pri rozhodovaní ktorej sa dopustil trestnej činnosti.

úrovni ako ústavného práva, tak aj podústavného práva. Tak ako existuje *pluralita názorov*, tak existuje aj *pluralita právnych názorov*, ktoré prezentujú (ku ktorým dospeli) jednotlivé sudy, preto je celkom logickým dôsledkom to, že medzi jednotlivými súdmi prebieha *právny diskurz*. Existencia právneho diskurzu medzi jednotlivými inštančne nadriadenými a podriadenými súdmi je v podmienkach právneho štátu nielen úplne prirodzená, ale aj žiaduca. Ak by tomu tak nebolo, tak by nebol potrebný pomerne rozsiahly systém súdnictva s jeho vnútorným členením. Podľa môjho názoru nie je čl. 148 ods. 4 formulovaný práve najlepšie. Pokiaľ ide o „právny názor“ na to, či sa má sudca inštančne podriadeného súdu riadiť „právnym názorom“ inštančne nadriadeného súdu, ktorý bude spočívať v záväznom usmernení, aké úkony má sudca vykonať, tak v prípade takejto situácie je nepochybné, že sudca podriadeného súdu je povinný usmernenie nadriadeného súdu rešpektovať. Ak by takýto právny názor sudca nerešpektoval, dopustil by sa protiprávneho konania. Problém však vidím v tom, že v ústave nie je zakotvená imunita za právny názor spočívajúci v tom, k akému rozhodnutiu pri posúdení veci vo vzťahu k zásade voľného hodnotenia dôkazov, sudca dospel. V modernom a vlastne aj zložitom právnom poriadku orgány aplikácie práva nemôžu aplikovať len gramatický výklad právnych predpisov. Obzvlášť sudy sa nevyhnú využívaniu rôznych metód interpretácie právnych predpisov. Pre úplnosť však treba dodať, že ak by sa právny názor nadriadeného súdu vo vzťahu k výroku rozhodnutia súdu nižšej inštancie líšil a nadriadený súd považoval skutkový stav za dostatočne zistený, tak potom je na mieste, ak funkčne nadriadený súd disponuje oprávnením napadnuté rozhodnutie zmeniť, toto rozhodnutie zmenil a v odôvodnení uviedol, v čom sa jeho právny názor líši od právneho názoru podriadeného súdu.

V.

Inštitút imunity je stále aktuálnou témou. Má svoje opodstatnenie aj v demokratickom a právnom štáte, ktorý rešpektuje rovnosť pred zákonom, ktorá sa týka každého jednotlivca. Ide vlastne o výnimku z pravidla. Právna imunita však slúžil k zabezpečeniu nezávislosti jednej zložky štátnej moci vo vzťahu k inej zložke. Táto nezávislosť nie je, celkom pochopiteľne, absolútna. Medzi jednotlivými časťami verejnej moci bude vždy existovať istá miera súperenia, čo je v konečnom dôsledku prirodzené. Na druhej strane však miera súperenia môže niekedy dosiahnuť nežiaducu intenzitu. Právny štát predstavuje určitý ideál, ku ktorému sa chceme čo najviac priblížiť. Pohľad spoločnosti na to, čo je to vlastne právny štát, sa v priebehu vývoja mení a je veľmi výrazne ovplyvňovaný sociálnou realitou, ktorá sa vyznačuje značnou dynamikou. Tak ako chce mať každý jednotlivec pocit bezpečia a uvedomuje si, že pod pocitom *bezpečia* sa nerozumie automaticky *beztrnosť*, tak ak verejný funkcionár by mal pôsobiť

v takom legislatívnom prostredí, ktoré mu zaručuje podmienky na to, aby aj on mal pocit bezpečia a zároveň si ho nezamieňal s pocitom beztretnosti. V opačnom prípade to môže viesť k tomu, predstaviteľ jednej zložky štátnej moci sa bude správať až príliš konformne voči inej zložke štátnej moci, a to očakávajú, že sa vyhne možným konfliktom s jej predstaviteľmi. Z tohto pohľadu istá miera právnej imunity možný dosah takéhoto konfliktu znižuje.

Použitá literatúra:

OTTŮV SLOVNÍK NAUČNÝ. DVACÁTÝ DÍL. 1908. Vydavateľ a nakladateľ J. OTTO v Praze.

Adler, Alfred: *Človek, jaký je. Základy individuálnej psychológie*. 248 str., druhé vydanie, Portál, s.r.o.

Knapp, V.: *Teorie práva*, 1. vydání. Praha, C.H.Beck 1995, ISBN 80-7179-028-1

Koukolík – Drtinová *Vzpouřa deprivantů* Koukolík – Drtinová, dostupné na internete <https://adoc.pub/frantiek-koukolik-jana-drtinova-vzpouřa-deprivant.html>

Klíma, K.: Aktuální dilemata veřejné správy v současných evropských ústavních systémech. In: *Veřejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte*. Recenzovaný zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach 2018. ISBN 978-80-8152-701-2, str. 10 a nasl. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2019/fvs/verejna-sprava-v-sucasnom-state-1-web.pdf>,

Trellová, L.: *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Wolters Kluwer SR s.r.o., 2018, ISBN: 978-80-8168-842-3

Kontaktné údaje:

JUDr. Štefan Kseňák, PhD.

e-mail: stefan.ksenak@upjs.sk

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra ústavného práva a správneho práva

Kováčska 26

040 75 Košice

Tel.: +421 (055) 234 4174

Ústavné iniciatívy smerujúce k zmenám a doplnkom II. hlavy Ústavy Slovenskej republiky

(historicko-právna analýza 1992 -2022)

Mgr. Zuzana Olexová

Abstrakt:

Základné práva a slobody sú súčasťou našich životov. Tak ako vyžadujeme od okolitého sveta, aby rešpektoval a nezasahoval do našich základných práv a slobôd, tak aj my musíme tieto práva a slobody dodržiavať. Práve Ústava Slovenskej republiky nám garantuje ich ochranu. Bez ústavnej ochrany by boli chránené zákonnou úpravou, čo by nepostačovalo, vzhľadom na ich dôležitosť. Práve preto je cieľom tohto príspevku poukázať na ústavné zmeny, ktoré sa priamo dotýkajú základných práv a slobôd naprieč rokmi 1992 – 2022. Príspevok sa venuje len schváleným novelizáciám II. hlavy Ústavy Slovenskej republiky, ktoré bližšie rozoberá. V závere príspevku autor hodnotí svoj postoj k jednotlivým ústavným zmenám.

Abstract:

Fundamental rights and freedoms are part of our lives. Just as we require the outside world to respect and not interfere with our fundamental rights and freedoms, so too must we respect these rights and freedoms. It is the Constitution of the Slovak Republic that guarantees us their protection. Without constitutional protection, they would be protected by statutory regulation, which would not be sufficient, given their importance. That is why the aim of this paper is to highlight the constitutional amendments that directly affect fundamental rights and freedoms across the years 1992 - 2022. The paper only deals with the approved amendments to Title II

of the Constitution of the Slovak Republic, which it discusses in more detail. In the conclusion of the paper, the author assesses his position on the individual constitutional amendments.

Kľúčové slová:

základné práva a slobody, ústavné zmeny, II. hlava Ústavy Slovenskej republiky.

keywords:

fundamental rights and freedoms, constitutional changes, Title II of the Constitution of the Slovak Republic.

Úvod

Ústavná úprava základných práv a slobôd vychádza z viacerých medzinárodných zmlúv a dohovorov o ochrane ľudských práv a slobôd, ktorých zmluvnou stranou sa stalo ešte bývalé Československo, a ktoré sa následne stali záväznými aj pre samostatnú Slovenskú republiku. II. hlava Ústavy bola prebratá z ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky. Vzhľadom na okolnosti, za ktorých sa tvorila Ústava Slovenskej republiky, najmä krátkosť času, sa Slovenská národná rada rozhodla, na rozdiel od Českej republiky, pre priamu úpravu inštitútu základných práv a slobôd v osobitnej II. hlave Ústavy, do ktorej prevzala text Listiny s drobnými zmenami. Napriek ústavnému zakotveniu základných práv a slobôd, Slovenská národná rada naďalej ponechala v platnosti aj Listinu základných práv a slobôd, čo sa neskôr ukázalo a ukazuje sa ako problém, s ktorým sa do dnešného dňa ústavodarca nevysporiadal, a túto úlohu ponechal na Ústavný súd Slovenskej republiky. V dôsledku novelizácii II. hlavy Ústavy sa text Listiny vzdáľuje od text Ústavy, čo so sebou prináša množstvo interpretačných a aplikačných problémov.⁶⁷⁰

Ústavný vývoj II. hlavy Ústavy slovenskej republiky

V rokoch **1992 – 1998** nedošlo k novelizáciám II. hlavy Ústavy SR, napriek snahe skupiny poslancov NR SR, ktorí predložili návrh na vydanie ústavného zákona NR SR o uplatňovaní základných práv a slobôd. Po roku 1998 sa ústavný vývoj v dôsledku výsledkov volieb a nástupu novej politickej reprezentácie začína pomaly hýbať vpred, v dôsledku čoho dochádza k nárastu ústavných zmien.

⁶⁷⁰ OROSZ, L. *Ústava Slovenskej republiky : Komentár. Zväzok I. s. 73.*

2. volebné obdobie (1998 – 2002) v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi prinieslo zmenu a to v podobe **ústavného zákona 90/2001 Z. z.**, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Šlo o komplexnú novelu v súvislosti s členstvom Slovenskej republiky v Európskej únii, ktorá sa zvykne označovať aj ako euronovela, prípadne veľká novela ústavy. Vo vzťahu k II. hlave došlo k početným zmenám. Došlo k vypusteniu čl. 11. Rozšírili sa pramene práva, ktorými môžu orgány verejnej moci ukladať povinnosti fyzickým aj právnickým osobám. Pôvodné znenie čl. 13 ods. 1 Ústavy, ktoré uvádzalo, že „*povinnosti možno ukladať len na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd*“ bolo rozšírené o medzinárodnoprávne dimenzie v dvoch smeroch. Prvým sa prolongovala akceptácia ukladania povinností aj medzinárodnou zmluvou, čo fakticky plnil dovtedy výklad čl. 11 Ústavy, ktorý bol fakticky premiestnený do čl. 154c Ústavy. Druhý bol dôsledkom dynamického procesu prijímania Slovenska do Európskej únie, kedy bolo potrebné v rýchlom časovom úseku implementovať do právneho poriadku sekundárne právo EÚ. Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. zmenil znenie čl. 17 odsekov 3 a 4 v tom zmysle, že sa predĺžili lehoty spojené s právom zadržanej (zatknutej) osoby byť predvedená pred sudcu, ktorý rozhodne o jej väzbe alebo o prepustení na slobodu, a to tak, že:

- zadržovaná osoba musí byť predvedená pred sudcu najneskôr do 48 hodín, resp. do 72 hodín pri obzvlášť nebezpečných trestných činoch (pôvodne bolo do 24 hodín) a sudca musí do 48 hodín (pôvodne bolo do 24 hodín) rozhodnúť o väzbe alebo o jej prepustení na slobodu,
- zatknutú osobu musí sudca do 48 hodín, resp. do 72 hodín pri obzvlášť závažných trestných činoch (pôvodne bolo do 24 hodín) vypočúť a rozhodnúť o väzbe alebo o jej prepustení na slobodu.

Ďalej sa doplnil článok 18 o odsek 2 písm. e). Ústavným zákonom sa upravila druhá veta v článku 23 odseku 4. Zároveň novela zaviedla v čl. 25 ods. 1 ochranu Slovenskej republiky, ktorá sa stala ústavnou povinnosťou a nielen vecou cti občanov. Čl. 26 ods. 5 prvej vete sa slová „*Štátne orgány a orgány územnej samosprávy*“ nahradili slovami „*Orgány verejnej moci*“.

V čl. 30 ods. 1 došlo k doplneniu vety, ktorá v prípade volieb do orgánov územnej samosprávy garantuje právo voliť a byť volený aj cudzincom s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky. V dôvodovej správe je uvedené „*Ide o zosúladenie čl. 30 ods. 1 Ústavy SR s ustanoveniami jej štvrtej hlavy, ktorá používa pri kreovaní orgánov územnej samosprávy pojem ‚obyvateľ‘. Týmto ústavnoprávnym riešením sa priznáva všetkým obyvateľom obce s trvalým pobytom aktívne a pasívne volebné právo vo vzťahu k orgánom územnej samosprávy.*“⁶⁷¹

⁶⁷¹ <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=188549>.

K zmene došlo aj v prípade čl. 37 ods. 4, kedy sa slová „príslušníci Zboru požiarnej ochrany“ nahradili slovami „príslušníci a zamestnanci hasičských a záchranných zborov“.

Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. zmenil v čl. 44 pôvodné odseky 4 a 5. Aj v tomto volebnom období bolo viacero pokusov o zmenu II. hlavy Ústavy, ktoré nedopadli úspešne.

V priebehu **3. volebného obdobia (2002 – 2006)** nedošlo k žiadnym zmenám II. hlavy Ústavy.

Ústavným zákonom č. 100/2010 Z. z., prijatým v **4. volebnom období (2006 – 2010)** došlo k doplneniu čl. 20 ods. 1 o novú vetu a rozšíreniu čl. 20 o odsek 5. Ako z dôvodovej správy k prijatému ústavnému zákonu vyplýva: „Cieľom tohto ústavného zákona je chrániť vlastnícke právo a majetok, ktorý je nadobudnutý v súlade s právnym poriadkom. Zásahy do vlastníckeho práva môžu byť zákonom dovolené iba vtedy, ak ide o majetok nadobudnutý nezákonným spôsobom alebo z nelegálnych príjmov a ide o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti pre bezpečnosť štátu, ochranu verejného poriadku, mravnosti alebo práv a slobôd iných.“⁶⁷²

V rokoch **2010 – 2012,** počas **5. volebného obdobia** nedošlo k žiadnym zmenám v II. hlavy Ústavy.

6. volebné obdobie (2012 – 2016) prinieslo zmenu v podobe **ústavného zákona 161/2014 Z. z.,** ktorým sa doplnili prvé dve vety článku 41 odsek 1, ktoré výslovne uvádzajú, že manželstvo je jedinečný zväzok medzi mužom a ženou a deklarujú pozitívny záväzok SR všestranne chrániť manželstvo.

Ďalším ústavným zákon prijatým v tomto volebnom období je **ústavný zákon č. 427/2015 Z. z.,** ktorým sa predĺžila lehota na vypočutie zadržanej osoby a buď jej predvedenie pred sudcu, alebo jej prepustenie na slobodu do 96 hodín pri trestných činoch terorizmu.

7. volebné obdobie (2016 – 2020) prinieslo zmenu v podobe prijatia **ústavného zákona č. 137/2017 Z. z.,** ktorým sa rozšíril článok 20 o odsek 2 o tzv. potravinovú bezpečnosť štátu. Zároveň došlo k zmene čl. 44 ods. 4 a doplneniu odseku 5 Ústavy. Cieľom tejto novelizácie bolo umožniť štátu prostredníctvom zákonodarnej moci (prijatia osobitných zákonov) účinnú ochranu poľnohospodárskej pôdy a lesnej pôdy pred špekulatívnym výkupom.

Ďalším ústavným zákonom je **ústavný zákon č. 99/2019 Z. z.,** ktorý označil doterajší text čl. 36 ako odsek 1 a tento článok sa doplnil o odsek 2.

Z dôvodovej správy k ústavnému zákonu č. 99/2019 Z. z.:

⁶⁷² <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=342090>.

„Navrhuje sa zakotviť ústavnú garanciu zamestnanca na odmenu, ktorá nebude nižšia ako minimálna mzda. Ide o základný nástroj zabezpečenia, aby zamestnanec mal garantovanú najnižšiu úroveň odmeny za vykonanú prácu v súvislosti s jeho právom na odmenu, ktorá mu zabezpečí dôstojnú životnú úroveň.“⁶⁷³

Zároveň sa rozšírilo pôvodné znenie čl. 39 o odseky 2 a 3 o zakotvenie základných pilierov dôchodkového zabezpečenia, posilnenie práv občanov o primerané hmotné zabezpečenie v starobe, vyjadrenie hranice dôchodkového veku.

V súčasnom volebnom období bol prijatý ústavný zákon č. 422/2020 Z. z., ktorý vstúpi do účinnosti od 1. januára 2023 a dôjde ním k zmene článku 39 Ústavy. Z dôvodovej správy k zákonu vyplýva, že novým odsekom 3 sa navrhuje ustanoviť podmienku vzniku nároku na starobný dôchodok vo väzbe na dve skutočnosti – dobu účasti a vek. Ustanoveniu odseku 4 je osobitným ustanovením vo vzťahu k vzniku nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe. V odseku 5 sa navrhuje princíp rodinnej medzigeneračnej solidarity, spočívajúci v nároku na tzv. rodičovský bonus, ktorý je viazaný na splnenie troch podmienok – (i) rozhodnutie dieťaťa vyjadrujúce vôľu takýmto spôsobom časť sumy „asignovať“ na tento účel, (ii) poskytovanie starobného dôchodku prijímateľovi tejto sumy a (iii) skutočnosť, že prijímateľ platiteľa (dieťa) vychoval.

Záver

Množstvo ústavných zmien so sebou prináša nedôveru v samotnú Ústavu Slovenskej republiky. Ústavodarca využíva novelizácie, nielen II. hlavy Ústavy, ale aj ostatných ustanovení, vo svoj prospech. Žiaľ možno konštatovať, že k zmene Ústavy nedochádza komplexne, o čom svedčí aj počet doteraz prijatých ústavných zákonov, nehovoriac o množstve navrhovaných zmien, ktoré neboli úspešné. Tieto zmeny sa týkali najmä iných ustanovení Ústavy, ale samozrejme našlo sa niekoľko neúspešných pokusov, ktorých cieľom bolo dosiahnuť práve zmenu ustanovení II. hlavy Ústavy. Za tridsať rokov bolo prijatých osem novelizácií II. hlavy Ústavy. V rokoch 1992 – 1998 nedošlo k zmenám v II. hlavy Ústavy Slovenskej republiky. 2. volebné obdobie však prinieslo viaceré zmeny. Najkomplexnejšou zmenou bolo nepochybne prijatie ústavného zákona 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, v dôsledku vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie. V druhom volebnom období možno pozorovať zvýšenú ústavodarnú aktivitu spôsobenú vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie. Je potrebné spomenúť, že ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. podporilo len 90 poslancov, čo predstavuje najmenšiu možnú väčšinu potrebnú na schválenie ústavného

⁶⁷³ <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=452969>.

zákona. 6. volebné obdobie prinieslo prijatie dvoch ústavných zákonov, ktoré priamo novelizujú II. hlavu Ústavy. V tomto prípade sa stotožňujeme s názorom Radoslava Procházku, ktorý tieto novely považuje za novely, ktorých prijatie si nevyžadovalo žiadnu reálnu aktuálnu potrebu, a ktorých neprijatím by nedošlo k zníženej miere ochrany spoločnosti. Medzi takéto novely patrí aj prijatie ústavného zákona č. 100/2010 Z. z. počas 4. volebného obdobia. V 7. volebnom období došlo k prijatiu dvoch ústavných zákonov, ktorými dochádza k zmene II. hlavy Ústavy. Tieto zmeny nebolo potrebné vykonať zmenou Ústavy Slovenskej republiky, ale je pravdepodobné, že zákonná úprava by tieto problémy vyriešila. Práve na týchto ústavných zmenách môžeme vidieť, že niektoré ústavné zákony boli prijímané z politických, populačných alebo iných dôvodov. Ústava sa považuje za akýsi trhací kalendár, ktorý sa prispôsobuje jednotlivých vládnucim stranám a v očiach verejnosti stráca na dôveryhodnosti.

Použitá literatúra:

- OROSZ, L., SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky Komentár. Zväzok I.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021, 992 s. ISBN 978-80-571-0381-3.
- PROCHÁZKA, R.: *Rozhádzaná republika.* Bratislava : N Press, s. r. o., 2018, 173 s. ISBN 978-80-972394-5-9.

Kontaktné údaje:

Mgr. Zuzana Olexová
zuzana.olexova@student.upjs.sk
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika
Právnická fakulta
Kováčska 26
040 75 Košice
Slovenská republika

Novelizácia ústavného zákona č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu a výnimočného stavu z roku 2020

The Amendmenet of the Constitutional Act No. 227/2002 coll on the State security in time war, state od wor, state of exception and state of emergency of 2020

JUDr. PhDr. Peter Jurišta

Abstrakt:

Príspevok analyzuje novelizáciu ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov z roku 2020. Zamýšľa sa nad právnou úpravou vyhlasovania a predlžovania núdzového stavu z pohľadu de lege lata a kriticky polemizuje nad jeho súladnosťou s demokratickými princípmi a právnym štátom a navrhuje možnosti jeho úpravy de constitutione ferenda.

Abstract:

The paper analyzes the amendment to the Constitutional Act no. 227/2002 Coll. on the security of the state in time of war, state of war, state of exception and state of emergency as amended in 2020. It considers the legal regulation of the declaration and extension of the state of emergency from the point of view of de lege lata and critically debates its compatibility with democratic principles and the rule of law and suggests the possibilities of its modification de constitutione ferenda.

Keywords:

constitutional act on state security, state of emergency, government, Constitutional Court of the Slovak Republic, pandemic, COVID-19.

Kľúčové slová:

ústavný zákon o bezpečnosti štátu, núdzový stav, vláda, Ústavný súd SR, pandémie, COVID-19.

Úvod

Rok 2020 priniesol okrem pandémie COVID-19⁶⁷⁴, ktorá bola vyhlásená Svetovou zdravotníckou organizáciou 30. januára 2020, aj významné ústavnoprávne zmeny do právneho poriadku Slovenskej republiky. Aj pre väčšinu ostatných postihnutých krajín, najmä tých, ktoré sú členskými štátmi Európskej únie, predstavovalo prepuknutie vírusu bezprecedentné inštitucionálne výzvy a zároveň boli ich inštitúcie a vlády povinné prijímať prísne opatrenia zasahujúce do práv občanov postupom, ktorý nemal obdobu od druhej svetovej vojny. Príčinou bolo hlavne to, že dovtedajšia právna úprava sa ukázala ako nedostatočná, či už z pohľadu riešenia núdzovej kritickéj situácie spojenej s ochorením COVID-19, alebo z hľadiska ochrany princípov demokratického a právneho štátu.

Vlády jednotlivých štátov sveta sa pustili do boja s neznámym nepriateľom, ktorého silu si nevedeli vysvetliť ani svetovo uznávaní odborníci na medicínu a prírodné vedy. S cieľom boja s pandemiou aj ústavné orgány Slovenskej republiky prijali množstvo opatrení, ktoré na jednej strane obmedzili niektoré základné práva a slobody, na strane druhej treba ale zdôrazniť, že bolo potrebné operatívne prijímanie opatrení za účelom ochrany verejného zdravia, ako aj zamedzenia závažným ekonomickým škodám vo verejnom i súkromnom sektore. Medzi hlavné aspekty výkonu verejnej moci pod pandemickou hrozbou patril nielen rozsah prijatých opatrení, ale aj ich legitimita, čo vyvolávalo otázku ich trvania, ako aj stupňa parlamentného dohľadu nad nimi. Veľa otáznikov v tomto období bolo spojených s vyhlasovaním a predlžovaním núdzového stavu.

Núdzový stav predstavuje odklon od normálneho fungovania spoločnosti. Znamená niečo, čo nastupuje v situácii, keď nepostačuje využívanie bežných nástrojov riadenia spoločnosti, ale vplyvom rôznych činiteľov si riadenie spoločnosti vynucuje použitie takéhoto extrovného nástroja. Aj keď je núdzový stav prejavom nie bežného stavu a sám predstavuje neobvyklý nástroj jeho riadenia, v demokratickom a právnom štáte by mal byť tento neštandardný nástroj objektom štandardnej ústavnoprávnej úpravy s predvídateľnými úkonmi a prvkami.⁶⁷⁵

Núdzový stav znamená intervenciu do bežného stavu aj vo vzťahu k politickým právam a má dosah aj na ústavný systém štátu, pretože prináša obmedzenie, či dokonca vylúčenie výkonu niektorých politických práv, a tiež vylúčenie bežných demokratických rozhodovacích

⁶⁷⁴ Z anglického Coronavirus Disease. Infekčné ochorenie vyvolané koronavírusom SARS-CoV-2 (Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2), po prvý raz identifikované v decembri 2019 v čínskom meste Wu-chan.

⁶⁷⁵ Dostupné na internete: <https://www.prf.umb.sk/veda-a-vyskum/konferencne-on-line-vystupy/pravne-rozpravy-on-screen-ii/sekcia-verejneho-prava/boris-balog-daniel-kroslak.html>.

mechanizmov. Núdzový stav spolu s výnimočným stavom, vojnovým stavom a vojnou predstavuje krízový právny režim použiteľný len v krízových situáciách. Tieto krízové režimy sú v slovenskej právnej úprave zakotvené v ústavnom zákone 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“). Ústavný zákon o bezpečnosti štátu bol prijatý na vykonanie ústavných blankiet, a to čl. 51 ods. 2 Ústavy SR, ktorý zakladá možnosť obmedziť prostredníctvom ústavného zákona základné práva a slobody nad obvyklý právny režim, a čl. 102 ods. 3 Ústavy SR, ktorý odkazuje na prijatie ústavného zákona, ktorý má upraviť podmienky vyhlásenia vyššie uvedených krízových právnych režimov a spôsob výkonu verejnej moci v ich priebehu.

Jednou z ústavnoprávnych zmien v Slovenskej republike súvisiacich s riešením núdzovej kritickéj situácie spojenej s ochorením COVID-19 bola práve novelizácia ústavného zákona o bezpečnosti štátu, uskutočnená ústavným zákonom č. 414/2020 Z. z.. Táto novelizácia bola schválená počas núdzového stavu v skrátanom legislatívnom konaní hneď po vianočných sviatkoch 28. decembra 2020, možno ako oneskorený vianočný darček, a zároveň tesne pred Silvestrom a oslavou Nového roku 2021. Priznajme si, že v tomto čase málokto nielen z laickej, ale i odbornej verejnosti venoval tejto zásadnej novelizácii zvýšenú pozornosť. Aj keď Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (tzv. Benátska komisia) neodporúča počas núdzových stavov vykonávať ústavné zmeny, na Slovensku, napriek protestu viacerých ústavných právnikov a opozičných poslancov, k tomu došlo.

Skrátané legislatívne konanie predstavuje zásah do štandardného priebehu legislatívneho procesu, ktorý možno uplatniť len vtedy, ak sú naplnené zákonom ustanovené dôvody.⁶⁷⁶ Nie je totiž mysliteľné obchádzať pri tvorbe zákonov všetky zákonné pravidlá, pretože je to komfortnejšie z aspektu presadenia zákona. Potrebná diskusia, pripomienky a proces normotvorby nie sú bez príčiny nastavené takto zložito. Odrážajú potreby demokratickej spoločnosti zúčastniť sa na tvorbe spoločných pravidiel a kontroly ich prijímania. Je veľmi jednoduché odstrániť tieto bariéry skrytím sa za ochranu ľudských práv, ohrozenie štátu alebo hospodárske škody, ako to nezriedka robia politické strany práve z dôvodu obsiahleho chápania týchto pojmov. Treba si ale uvedomiť, že sklzávanie k takýmto postupom a pretlačovanie

⁶⁷⁶ Pozri § 89 ods. 1 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rokovacom poriadku Národnej rady“) „*Za mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti, alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody, národná rada sa môže na návrh vlády uznieť na skrátanom legislatívnom konaní o návrhu zákona.*“

zákonov, ktoré si praje vláda bez ohľadu na zvyšok verejnosti, v minulosti vždy viedli k premene demokratického štátu na štát autoritársky.⁶⁷⁷

Na začiatku prvej vlny pandémie, v prvom štvrtroku 2020, bol priestor pre skrátené legislatívne konanie a to pri rokovaní o návrhoch zákonov, ktoré boli s pandemiou previazané. Čím dlhšie bola pandémia prítomná, tým viac sa oslabovala možnosť jej kvalifikovania ako mimoriadnej okolnosti predvídanej zákonnou úpravou. Po odznení prvej vlny pandémie sa očakávalo, že druhá vlna udrie najneskôr v poslednom štvrtroku roku 2020 a s ňou bude zrejme potrebné opätovne vyhlásiť núdzový stav. Vláda mohla a mala pripraviť a predložiť návrh na zmenu ústavného zákona do pripomienkového konania počas leta alebo na jeseň a zákon by sa pripravil v štandardnom procese. Ak preto vláda 7. decembra 2020 predložila parlamentu návrh na schválenie zmeny ústavného zákona o bezpečnosti štátu v skrátanom legislatívnom konaní, v tomto čase už nebola splnená podmienka mimoriadnej okolnosti, lebo na toto sa bolo možné vopred pripraviť. Proces schvaľovania návrhu zákona trvá v štandardnom režime niekoľko mesiacov, aby mohla k návrhu prebehnúť odborná i politická diskusia. Pokiaľ ide o vládny návrh, ide cez pripomienkové konanie, do ktorého sa môže zapojiť aj verejnosť.

Skrátené legislatívne konanie nepožaduje doručenie písomností slúžiacich ako podklady pre rozhodnutie poslancom najneskôr 24 hodín pred začatím rozpravy. Návrh takéhoto zákona nemusí byť uverejnený na webovom sídle národnej rady najmenej 15 dní pred schôdzou Národnej rady SR, na ktorej sa realizuje jeho prvé čítanie. Zaniká aj lehota na prerokovanie návrhu zákona, ktorá by v riadnom legislatívnom procese nemohla byť kratšia ako 30 dní. Nie je nutné tretie čítanie, ak boli schválené pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, a odpadáva 48 hodinová minimálna lehota na doručenie spoločnej správy výborov alebo informácie od spoločného spravodajcu na rokovanie o návrhu zákona. Všetky tieto intervencie majú za úlohu zefektívniť proces prijímania zákona, aby Národná rada SR mala možnosť rýchlej reakcie na zákonom vymedzené extrémne situácie.⁶⁷⁸

Novelu ústavného zákona, ktorá umožnila vláde predlžovať núdzový stav, prijali poslanci v pondelok 28. decembra 2020 v mimoriadne nedôstojných podmienkach. V rovnaký deň ju

⁶⁷⁷ Podrobnejšie o používaní inštitútu skrátaného legislatívneho konania počas núdzového stavu pozri najmä BALOG, B.: Ochrana základných práv v skrátanom legislatívnom konaní. In.: Bratislavské právnické fórum 2021. Ústavné orgány a ústavná ochrana základných práv v krízových situáciách. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta, 2021, s. 7 – 14, alebo tiež . BALOG, B.: Kultúrny parlament. In NEUMANN, J. (ed.): *Parlamentná kultúra. Zborník z vedeckej konferencie*. Trnavské právnické dni 20210 „Právna politika a legislativa.“ Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2020, s. 17 a nasl.

⁶⁷⁸ Pozri § 89 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku Národnej rady, podľa ktorého „V skrátanom legislatívnom konaní sa obmedzenia podľa § 25, § 72 ods. 1, § 74 ods. 2, § 81 ods. 2, § 83 ods. 4, § 84 ods. 2 a § 86 nepoužijú.“

podpísala aj prezidentka Zuzana Čaputová. Vďaka výnimke mohli vtedy prísť do pléna aj poslanci pozitívni na COVID-19. Novelu poslanci odsúhlasili po tom, ako hlasovanie dvakrát preložili. Dôvodom bol nedostatok poslancov vládnej koalície pre karanténu. Dostatok poslancov koalícia nazbierala po tom, ako hlavný hygienik Ján Mikas v nedeľu 27. decembra 2020 udelil výnimku poslancom Národnej rady SR, ministrom a prezidentke pracovať aj v prípade, ak sú pozitívni na ochorenie COVID-19. V pléne tak boli pozitívni poslanci aj poslanci z karantén oddelení fóliou, zabezpečené mali respirátory a samostatný vchod. V rámci tejto skupiny boli ešte samostatne oddelení aj poslanci, ktorí boli v karanténe iba z dôvodu kontaktu s pozitívnou osobou. Pre týchto poslancov Národná rada SR zabezpečila aj respirátory s certifikáciou FFP3, ktoré mali mať prekryté rúškom. Pre zvyšných poslancov zabezpečili respirátory FFP2. V utorok 29. decembra 2020 tak mohla vláda schváliť návrh na predĺženie núdzového stavu o ďalších 40 dní.⁶⁷⁹

Za popísaných okolností, ktoré sprevádzali záverečnú fázu rokovania o návrhu ostatnej novelizácie zákona o bezpečnosti štátu, nie je žiadnym prekvapením, že rozpravu o ňom charakterizovala tvrdá kritika zvoleného postupu zástupcami opozičných parlamentných klubov a vybičovaná politická atmosféra sprevádzaná množstvom invektív, ktoré sú žiaľ zrkadlom aktuálnej parlamentnej kultúry na Slovensku.⁶⁸⁰

I. Doterajšie novelizácie ústavného zákona o bezpečnosti štátu

Ústavný zákon o bezpečnosti štátu bol doposiaľ 5-krát novelizovaný. K prvej novelizácii ústavného zákona o bezpečnosti štátu, ktorá súvisela s reorganizáciou miestnej štátnej správy, došlo ústavným zákonom č. 113/2004 Z. z., tj. už dva roky po jeho prijatí. Administratívne došlo k premenovaniu okresných úradov na obvodné úrady a okresných bezpečnostných rád na bezpečnostné rady obvodov s tým, že sa priamo v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu upravilo zloženie bezpečnostnej rady obvodu. V tejto súvislosti je namieste otázka, či nie je právna konštrukcia ústavného zákona o bezpečnosti neprimerane podrobná, keďže zmeny

⁶⁷⁹ Kritické výhrady k procesu schvaľovania ostatnej novelizácie ústavného zákona o bezpečnosti štátu pozri tiež OROSZ, L.: Ústavodarné aktivity Národnej rady Slovenskej republiky v VIII. volebnom období – predbežné hodnotenie (žiadne pozitívne zmeny, skôr naopak ...). In.: DOBIAŠ, D.; DVOSKÝ, T.; RUMAN, J. (eds.): Medzi právnym štátom a bezprávím. Košice. Šafárik Press, 2022, s. ..., alebo BRÓSTL, Alexander – GAJDOŠÍKOVÁ, Ľudmila.: Tvorba práva v období pandémie. In OROSZ, Ladislav – GRABOWSKA, Sabina – MAJERČÁK, Tomáš (ed.): *Základné práva a slobody v núdzovom stave a iných osobitných právnych režimov – X. ústavné dni*. Košice : UPJŠ, 2022, s.84.

⁶⁸⁰ Pozri stenografický záznam z rokovania 20. schôdze Národnej rady konanej 28. decembra 2020. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Default?legId=13&termNr=8>.

bežných zákonov vyvolávajú potrebu jeho novelizácií, hoci v skutočnosti by to malo byť naopak.

V poradí druhá novelizácia ústavného zákona o bezpečnosti štátu uskutočnená ústavným zákonom č. 566/2005 Z. z. bola prijatá v súvislosti s prechodom na plne profesionalizované ozbrojené sily SR a zrušením základnej vojenskej služby. V prípade mimoriadnej situácie umožňovala táto novelizácia rozšíriť rady profesionálnych vojakov a vojakov v zálohe aj o vojakov povolaných na výkon mimoriadnej služby. Súčasťou tejto novelizácie bolo aj zjednotenie používanej terminológie, tj. zmeny legislatívno-technického charakteru

Tretia novelizácia ústavného zákona o bezpečnosti štátu vytvorila priestor pre vyhlásenie núdzového stavu aj z dôvodu pandémie, a to v súvislosti s hroziacim rozšírením vtáčej chrípky. V dôvodovej správe k tejto novelizácii ústavného zákona o bezpečnosti štátu (ptč. 454, III. volebné obdobie Národnej rady SR) sa okrem iného uvádza, že chrípkové pandémie, ale aj iné veľké epidémie, môžu mať vážny sociálny a ekonomický dopad na občanov SR a „ohrozujú zásobovanie obyvateľstva základnými životnými zložkami a chod národného hospodárstva.“⁶⁸¹ Preto je pre takéto situácie, ako pokračuje dôvodová správa, „nevyhnutné mať pripravené opatrenia a právne nástroje, ktorými sa zabezpečí eliminovanie negatívnych dôsledkov ako je rozpad trhového zásobovania obyvateľstva životne dôležitými tovarmi a výrobkami, eliminovanie havárií najmä v jadrových elektrárňach, rozvodniach plynu, tepla elektrickej energie, v chemických zariadeniach, v celom systéme dopravy v dôsledku ochorení, resp. nenávratných strát odborníkov – pracovníkov.“⁶⁸²

V poradí štvrtá novelizácia ústavného zákona o bezpečnosti štátu sa uskutočnila ústavným zákonom č. 344/2015 Z. z.. Podľa dôvodovej správy (ptč. 1678, V. volebné obdobie Národnej rady SR) cieľom navrhovanej úpravy bolo „...rozšíriť zloženie ozbrojených síl a vojakov dobrovoľnej vojenskej prípravy a nahradiť pojem vojak v zálohe povolaný na výkon odbornej prípravy pojmom vojak v zálohe povolaný na pravidelné cvičenie alebo na plnenie úloh ozbrojených síl Slovenskej republiky ...v nadväznosti na možnosť použiť takto vycvičených záloh aj v stave bezpečnosti. Navrhovaná právna úprava súčasne vytvorila legislatívne podmienky pre zavedenie dobrovoľnej vojenskej prípravy, ktorá umožnila občanom Slovenskej

⁶⁸¹ Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=135865>.

⁶⁸² K novelizáciám uskutočneným v III. volebnom období Národnej rady pozri aj LORINCOVÁ, Katarína – RUMAN, Ján.: Analýza prijatých a neprijatých noviel Ústavy Slovenskej republiky a ďalších ústavných zákonov vo volebnom období 2002 – 2006. In OROSZ, Ladislav – LEŠKOVÁ, Katarína – RUMAN, Ján (ed.): *Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky 1992 – 2020 (kvantitatívne ukazovatele, analýza, hodnotiace poznámky)*. Košice: Šafárik Press, 2020, s. 78 – 79.

republiky dobrovoľne sa pripraviť na obranu štátu.“⁶⁸³ Touto novelizáciou ústavného zákona o bezpečnosti štátu sa vytvorené legislatívne podmienky premietli následne do zákona č. 378/2015 Z. z. o dobrovoľnej vojenskej príprave.

II. Podstata, účel a obsah novelizácie ústavného zákona o bezpečnosti štátu uskutočnenej ústavným zákonom č. 414/2020 Z. z.

V poradí piata a doposiaľ posledná novelizácia ústavného zákona o bezpečnosti štátu bola schválená po tom, čo vláda 1. októbra 2020 vyhlásila už druhýkrát núdzový stav. V tejto súvislosti vznikol celý rad problémov, ktoré sa vláda, disponujúca v Národnej rade SR kvalifikovanou ústavnou väčšinou, rozhodla riešiť prostredníctvom novelizácie ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Podľa v tom čase aktuálneho znenia zákona mohol byť núdzový stav vyhlásený maximálne na 90 dní a z platného ústavného textu nebolo celkom jasné, za akých okolností ho vláda mohla predĺžiť, resp. predlžovať aj opakovane. Práve riešenie tohto problému bolo hlavným účelom prípravy a schvaľovania ostatnej novelizácie ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Zároveň však touto novelizáciou došlo aj k rozšíreniu možností vládneho kabinetu pri obmedzovaní ľudských práv počas platnosti núdzového stavu.

Po novelizácii uskutočnenej ústavným zákonom č. 414/2020 Z. z. sa síce základná dĺžka núdzového stavu nezmenila (90 dní), ale vláde sa výslovne umožňuje v prípade trvania pandémie rozhodnúť o predĺžení núdzového stavu o 40 dní a to aj opakovane. Zároveň sa do ústavného zákona zaviedla „poistka“ spočívajúca v požiadavke súhlasu Národnej rady s predĺžením núdzového stavu. Podľa platnej úpravy s predĺžením núdzového stavu musí Národná rada SR „...vysloviť súhlas, a to do 20 dní od prvého dňa predĺženého núdzového stavu. Ak národná rada nevysloví súhlas, predĺžený núdzový stav zanikne dňom neschválenia návrhu vlády na vyslovenie súhlasu s predĺžením núdzového stavu, inak uplynutím lehoty podľa tretej vety na vyslovenie takéhoto súhlasu. Súhlas národnej rady je potrebný aj v prípade opätovného vyhlásenia núdzového stavu, ak od skončenia predchádzajúceho núdzového stavu vyhláseného z tých istých dôvodov neuplynulo 90 dní; tretia a štvrtá veta sa použijú rovnako.“ (čl. 5 ods. 2, tretia veta). Zároveň zo štvrtej vety čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vyplýva, že súhlas Národnej rady SR je potrebný aj v prípade opätovného vyhlásenia núdzového stavu, ak od skončenia predchádzajúceho núdzového stavu vyhláseného z tých istých dôvodov neuplynulo 90 dní.

⁶⁸³ Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=251889>.

Doposiaľ posledná novelizácia ústavného zákona o bezpečnosti štátu priniesla aj ďalšie zmeny.⁶⁸⁴ Ide napr. o osobitné postavenie tzv. „pandemického“ núdzového stavu. V tomto režime nemožno využiť všetky možnosti obmedzenia základných práv, ktoré prichádzajú do úvahy pri „bežnom“ núdzovom stave, tj. takého, ktorý bol vyhlásený z iného dôvodu, než je pandémie (napr. odňatie nehnuteľnosti alebo auta). Na druhej strane však došlo aj k rozšíreniu právomocí vlády v oblasti obmedzovania ľudských práv. Po novom môže vláda obmedziť občanov a ich súkromie nielen evakuáciou na určené miesto, ale aj núteným pobytom v obydlí. Ďalším prvkom je zmena v obmedzení slobody pohybu. Pred novelizáciou mohla výkonná moc obmedziť slobodu pohybu zákazom vychádzania v určenom čase a zákazom vstupu na postihnuté alebo bezprostredne ohrozené miesto. Tieto konkrétne opatrenia boli novelizáciou z ústavného zákona vypustené a nahradené všeobecne formulovanou možnosťou „*obmedziť slobodu pohybu a pobytu*“ (čl. 5 ods. 3 písm. g) v spojení s čl. 5 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu).

V dôvodovej správe k ostatnej novelizácii ústavného zákona o bezpečnosti štátu (ptč. 357, VII. volebné obdobie Národnej rady SR) vláda argumentuje, že jej cieľom je, aby obmedzenia „*vo väčšej miere zodpovedali potrebám prijímať efektívne opatrenia znižujúce pohyb obyvateľstva, a tým spomalili šírenie infekčnej choroby v štádiu pred vznikom pandémie alebo v priebehu jej šírenia, pri zachovaní ústavnej požiadavky proporcionality prostriedkov a cieľov.*“⁶⁸⁵

V bezprostrednej reakcii na schválenie ústavného zákona č. 357/2020 Z. z. známy ústavný právnik Peter Kresák uviedol, že „*zmena zákona prináša možnosť predlžovať núdzový stav a táto možnosť tam dovtedy chýbala.*“⁶⁸⁶ Zároveň je to jedno z mála pozitív, ktoré na zmene tohto zákona nachádza. V prvom rade kritizuje spôsob novelizácie ústavného zákona, ktorý prišiel v zrýchlenom režime. „*Deje sa to veľmi skrátaným postupom, čo nie je dobré, vzhľadom na to, že bolo k dispozícii celé leto,*“ hovorí ústavný právnik, „*hlasovanie po prvom čítaní prebehlo 9. decembra. Vláda vďaka tomuto kroku síce presadila zmenu expresne rýchlo, vďaka čomu mohla využiť zákon už v priebehu pár dní, avšak oklieštila klasickú diskusiu a možnosť*

⁶⁸⁴ Podrobnejšie o nich pozri aj BALOG, B.: Ústavná regulácia núdzového stavu. In OROSZ, Ladislav – GRABOWSKA, Sabina – MAJERČÁK, Tomáš (ed.): *Základné práva a slobody v núdzovom stave a iných osobitných právnych režimoch – X. ústavné dni*. Košice: UPJŠ, 2022, s. 120 – 130.

⁶⁸⁵ Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=8&ID=357>.

<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=488775>

⁶⁸⁶ Dostupné na internete: <https://www.aktuality.sk/clanok/849170/nudzovy-stav-aj-opakovane-a-vacsie-obmedzenie-slobod-vlada-dostane-od-poslancov-nove-kompetencie/>.

verejnosti zasiahnuť cez pripomienky do návrhu.“⁶⁸⁷ V dôvodovej správe sa hovorí, že zmeny vyvolali poznatky z praxe, teda najmä z núdzového stavu vyhláseného počas prvej vlny. Ten však prestal platiť 13. júna 2020. Druhý núdzový stav vláda vyhlásila po tri a pol mesiaci, teda 1. októbra. Naskytá sa preto otázka, čo vláda urobila preto, aby sa pripravila na jesennú pandémiu, o ktorej médiá každodenne hovorili počas celého leta.

Podľa medzinárodných štandardov stav núdze musí byť výnimočný a dočasný. Nesmie trvať dlhšie, ako trvá núdza a nesmie sa stať trvalým. Európsky súd pre ľudské práva a Benátska komisia zdôrazňujú, že stav núdze možno predĺžiť len na základe procesu nepretržitých úvah. Ak vláda bude vládnuť prostredníctvom mimoriadnych núdzových právomocí dlhodobo, môže stratiť demokratickú legitimitu.

Podľa odporúčania Parlamentného zhromaždenia Rady Európy č. 1713 (2005) by v právnych predpisoch jednotlivých štátov mali byť ustanovené mechanizmy na zabránenie zneužitia núdzových právomocí vnútroštátnymi orgánmi.⁶⁸⁸

Už v dôvodovej správe k ústavnému zákonu z roku 2001, ktorým sa menila a dopĺňala Ústava SR, sa uvádza, že „štát musí zabezpečiť, aby aj vo výnimočných situáciách nenastalo „bezprávie“ a garantovať aspoň nevyhnutný rozsah práv a slobôd, ktoré je možné odvodiť aj z medzinárodnoprávnej úpravy“. V odôvodneniach oboch nálezov Ústavného súdu SR týkajúcich sa vyhlásenia, resp. predĺženia núdzového stavu (PL. ÚS. 22/2020 zo 14. októbra 2020 a PL. ÚS 2/2021 z 31. marca 2021) sa tento medzinárodný rozmer takmer neobjavuje. Len vo východiskách nálezu PL. ÚS 22/2020 zo 14. októbra 2020 Ústavný súd SR poznamenal, že sa „oboznámil s pozíciami Benátskej komisie k mimoriadnym stavom“. Napriek tomu, že Benátska komisia je „len“ poradným orgánom Rady Európy, z hľadiska svojej odbornej medzinárodnej autority jej názory nemožno prehliadať.

III. Námety de lege constitutione

V kontexte s doposiaľ uvedeným a v súlade s požiadavkou vyplývajúcou z čl. 1 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého „Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná a svoje ďalšie medzinárodné záväzky,“ by bolo podľa nášho názoru vhodné ustanoviť v slovenskej ústavnej úprave limity predlžovania núdzového stavu. Do úvahy prichádza viacero riešení:

⁶⁸⁷ Tamtiež.

⁶⁸⁸ PIROŠÍKOVÁ, M.: *Núdzový stav v Slovenskej republike z hľadiska medzinárodných ľudskoprávných štandardov*. Dostupné online: <https://www.aspi.sk/products/lawText/7/289260/1/2>.

- 1) ustanoviť maximálne obdobie, po uplynutí ktorého už nebude možné núdzový stav predĺžiť, (napríklad ako je to vo Fínsku, kde núdzový stav možno predĺžiť maximálne na 6 mesiacov),
- 2) ustanoviť, že pri opakovanom predĺžení núdzového stavu je potrebné, aby s ním vyslovila súhlas kvalifikovaná ústavná väčšina poslancov Národnej rady SR. Keďže jednoduchou väčšinou vládna časť poslaneckého zboru spravidla disponuje, zvýšením kvóra z jednej polovice prítomných poslancov na tri pätiny všetkých poslancov by sa posilnila legitimita predĺženia, resp. opätovného vyhlásenia núdzového stavu,
- 3) ustanoviť, že predĺženie alebo opätovné vyhlásenie núdzového stavu najskôr musí schváliť parlament, a to najneskôr v posledný deň lehoty, na ktorú bol núdzový stav vyhlásený. Nepozdáva sa nám 20-dňová lehota, ktorú má parlament na schválenie predĺženia núdzového stavu, ktorú považujeme za príliš dlhú. Vláda vlastne získala 20 dní, počas ktorých môže platiť núdzový stav, ale nemusí byť následne odobrený parlamentom.

Parlament sa v takejto situácii musí dokázať zísť vo veľmi krátkom čase. Národná rada SR má 20 dní na hlasovanie, no oprávnené subjekty môžu vyhlásenie núdzového stavu napadnúť len do piatich dní, čo nám pripadá ako nezrovnalosť. Dvadsaťdňová lehota teoreticky poskytuje aj ďalšiu „zneužívateľnú“ možnosť. Po jej vypršaní by mal núdzový stav prestať platiť, ak ho neschváli parlament. Otázkou je, či ho vláda nebude môcť na druhý deň vyhlásiť opäť, a tak získa ďalších 20 dní aj bez jeho súhlasu.

My sa prikláňame k tej druhej alternatíve, keďže zvýšením kvóra z jednej polovice prítomných poslancov na tri pätiny všetkých poslancov by sa posilnila legitimita predĺženia, resp. opätovného vyhlásenia núdzového stavu. Čiastočne by sa tým preniesla zodpovednosť aj na opozičných poslancov, ktorí niekedy *apriori* kritizujú rozhodnutia vládnej väčšiny poslancov.

Kritiku si podľa nás zaslúži aj pribúdanie právomocí vlády a iných orgánov výkonnej moci vo sfére obmedzovania základných práv a slobôd. Predtým bolo možné obmedziť pohyb len na postihnutých územiach, podľa platného stavu ho možno obmedziť bez akýchkoľvek obmedzení. Rozširujú sa možnosti zásahu do základných práv a slobôd. Aj podľa už spomenutého ústavného právnika Kresáka je novela o predlžovaní núdzového stavu zmätočná. Upozornil na to, že novela výrazne rozširuje zásahy do základných práv a slobôd tým, že sa zavádza nútený pobyt a zvyšuje možnosť obmedzenia pohybu a pobytu ľudí. Vláda tak môže akýmkoľvek spôsobom a formou rozšíriť toto obmedzenie. Je to nezodpovedné a neodôvodnené. Nepozdáva sa mu tiež, že do novely sa vložil text o možnom predlžovaní

núdzového stavu, ktorý bol vyhlásený ešte pred účinnosťou novely. Späť sa tak mohol predĺžiť už existujúci núdzový stav, čo hraničí so zásadou retroaktivity a nie je to právne čisté.⁶⁸⁹

IV. Obsahové náležitosti a právna forma rozhodnutia vlády o vyhlásení núdzového stavu

Ústavný zákon o bezpečnosti štátu v platnom znení síce ustanovuje spôsob a podmienky vyhlasovania núdzového stavu, ale nie sú v ňom ustanovené náležitosti rozhodnutia vlády o vyhlásení núdzového stavu. Ústavný súd SR sa vo svojom náleze PL. ÚS 22/2020 zo 14. októbra 2020 vyjadril, že ak dôvod vyhlásenia núdzového stavu nie je v napadnutom uznesení vlády výslovne uvedený, neovplyvňuje to jeho súlad s Ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. Ústavný súd zároveň dodáva, že uznesenia vlády o núdzovom stave by vo všeobecnosti základný dôvod ich prijatia mali uvádzať, a to z dôvodu ich dokumentárnej preskúmateľnosti.

Obligatórnou náležitosťou súdnych rozhodnutí je odôvodnenie. Odôvodnenie je vysvetlením výroku rozhodnutia a malo by byť dostatočne presvedčivé. Právo na riadne odôvodnenie rozhodnutia je subkategoriou práva na spravodlivý proces. Rozhodovanie vlády vyhlásiť núdzový stav má blízko k rozhodnutiam, ktoré sú preskúmané v správnom súdnictve, kde na jednej strane vystupuje štát resp. orgán verejnej správy, ktorý je spravidla žalovaným, a na strane druhej žalobca (fyzická osoba, alebo právnická osoba), ktorého práva alebo právom chránené záujmy boli rozhodovaním priamo dotknuté.

Právo na spravodlivý proces a právo na prístup k súdu vyvoditeľné z čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv je premietnuté do § 440 písm. f) Správneho súdneho poriadku v podobe dôvodu kasačnej sťažnosti, ktorá je mimoriadnym opravným prostriedkom a možno ňou napadnúť právoplatné rozhodnutie krajského súdu. Na základe tohto dôvodu možno zrušiť rozhodnutie správneho súdu, ktorý nesprávnym procesným postupom (nedostatočným alebo nesprávnym odôvodnením rozhodnutia) znemožnil účastníkovi konania, aby uplatnil svoje procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces. Aj podľa judikatúry Ústavného súdu SR do práva na spravodlivý proces patrí právo na riadne odôvodnenie súdneho rozhodnutia, predvídateľnosť rozhodnutia a zákaz svojvoľného

⁶⁸⁹ Dostupné na internete: https://www.hlavnydenik.sk/2020/12/08/podla-kresaka-novela-o-predlzovani-nudzoveho-stavu-je-zmatocna-hranici-to-s-retroaktivitou/?fbclid=IwAR1o_P46ut2v4Z7EGjyK6XLJU9cy-wBvCUX2G7IENNgeqKMNawLGs6mkCvLA.

K tomu kriticky pozri aj BRÖSTL, Alexander – GAJDOŠÍKOVÁ, Ľudmila.: Tvorba práva v období pandémie. In OROSZ, Ladislav – GRABOWSKA, Sabina – MAJERČÁK, Tomáš (ed.): *Základné práva a slobody v núdzovom stave a iných osobitných právnych režimoch – X. ústavné dni*. Košice: UPJŠ, 2022, s. 84.

postupu súdu.⁶⁹⁰ Odôvodnenie rozhodnutia je teda integrálnou časťou súdnych rozhodnutí v civilnom spore, okrem výnimiek v mimosporovom a v správnom súdnictve. Následkom nedostatku riadneho odôvodnenia rozhodnutia je porušenie práva na spravodlivý proces a jeho možná nepreskúmateľnosť.

Chápeme, že urgentnosť uznesenia vlády, ktoré sa týka vyhlásenia alebo predĺženia núdzového stavu môže so sebou niesť deficit odôvodnenia uznesenia v záujme ochrany vyššieho cieľa ako života a zdravia, nazdávame sa však, že by to nemalo byť vnímané bezbreho, pretože takáto prax môže viesť k zneužitiu moci, ktoré je charakteristické pre autokratické modely vlády.

Ústavný súd vo svojom náleze sp. zn. PL. ÚS 22/2020 zo 14. októbra 2020 konštruoval inštitút ústavnej obozretnosti voči vyhlásenému núdzovému stavu a vyslovil myšlienku, že vyhlásenie núdzového stavu „vyžaduje tiež expertné, koncepčné a v konečnom dôsledku politické uváženie“, a tiež, že „...vláda (ako vrcholný exekutívny orgán s rozsiahlymi, vecne súvisiacimi kompetenciami) je v lepšej pozícii posúdiť takéto okolnosti a za toto posúdenie a dôsledky svojho rozhodnutia je demokraticky zodpovedná.“. Ústavný súd však zároveň uviedol, že „... uznesenia vlády o núdzovom stave by vo všeobecnosti základný dôvod ich prijatia mali uvádzať z dôvodu dokumentárnej preskúmateľnosti a z dôvodu identifikácie jasnej nadväznosti na rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu...“.

V nadväznosti na citovanú argumentáciu Ústavného súdu SR možno poukázať na porovnateľnú právnu úpravu v Portugalsku, z ktorej explicitne vyplýva, že vyhlásenie výnimočného stavu alebo núdzového stavu musí byť dostatočne odôvodnené a musí špecifikovať práva, slobody a záruky, ktorých výkon sa má pozastaviť.

Naskytá sa preto otázka, či by aj uznesenie slovenskej vlády o vyhlásení núdzového stavu nemalo mať aspoň rámcové odôvodnenie, keďže sa dotýka práv nielen obmedzeného počtu účastníkov konania, ako je to v správnom súdnictve, ale dotýka sa spravidla práv všetkých občanov štátu. Podľa nášho názoru by mal ústavný zákon o bezpečnosti štátu ustanovovať, že súčasťou rozhodnutia o vyhlásení núdzového stavu musí byť aspoň rámcové odôvodnenie, keďže odôvodnenie so sebou prináša právnu istotu a zamedzuje arbitrárnosti rozhodnutia, ktoré je založené na svojvôli.

⁶⁹⁰ BARICOVÁ a kol.: *Správny súdny poriadok : komentár*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2017. 1617 s. ISBN 978-80-7400-678-4.

V. Právomoc Ústavného súdu Slovenskej republiky podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky a jeho zákonná regulácia

Okrem už uvedených návrhov možnej zmeny novely ústavného zákona o bezpečnosti štátu chceme poukázať aj na kontrolný mechanizmus Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) ohľadom preskúmania vyhláseného núdzového stavu a ponúknuť námety na skvalitnenie zákonnej úpravy.

Zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o Ústavnom súde“) v § 189 ustanovuje taxatívny výpočet subjektov procesne legitimovaných na podanie návrhu na začatie konania podľa článku 129 ods. 6 Ústavy SR, aby Ústavný súd preskúmal, či rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu, ako aj výnimočného stavu a rozhodnutia naň nadväzujúce boli vydané v súlade s ústavou a s ústavným zákonom. Týmito subjektmi sú jedna pätina poslancov Národnej rady SR, prezident SR, vláda SR a generálny prokurátor. Lehota, v ktorej môže oprávnený subjekt podať návrh na začatie konania, je päť dní odo dňa vyhlásenia núdzového stavu. Ústavný súd má po prijatí návrhu lehotu desiatich dní na to, aby rozhodol či vyhlásený núdzový stav, predĺžený núdzový stav, alebo opätovne vyhlásený núdzový stav je v súlade s ústavou, alebo s ústavným zákonom.

V doterajšej rozhodovacej praxi Ústavný súd posudzoval ústavnosť vyhlásenia núdzového stavu dvakrát, a to v náleze sp. zn. PL. ÚS 22/2020 zo 14. októbra 2020 pri posudzovaní uznesenia vlády č. 587 z 30. septembra 2020 k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu z dôvodu rozbiehajúcej sa druhej vlny šírenia COVID-19, a v náleze sp. zn. PL. ÚS 2/2021 z 31. marca 2021 k návrhu na opakované predĺženie času trvania núdzového stavu. Ústavný súd v prvom náleze vychádzal z limitácie svojej právomoci, keď uviedol, že vyhlásenie núdzového stavu „vyžaduje tiež expertné, koncepcné a v konečnom dôsledku politické uváženie“. Preto Ústavný súd deklaroval, že „...vláda (ako vrcholný exekutívny orgán s rozsiahlymi, vecne súvisiacimi kompetenciami) je v lepšej pozícii posúdiť takéto okolnosti a za toto posúdenie a dôsledky svojho (pozitívneho, ale aj negatívneho) rozhodnutia o tom, či vyhlási núdzový stav, je demokraticky zodpovedná“. Z tohto prístupu vychádzal Ústavný súd aj v druhom náleze, kde si však položil „...prirodzenú otázku, či pri dlhodobejšie pretrvávajúcom stave nemá byť ústavný súd pri prieskume jeho odôvodnenosti a nevyhnutnosti prísnejší, než je tomu pri prvotnom vyhlásení.“. Následne Ústavný súd v bode 76 nálezu sp. zn. PL. ÚS 2/2021 z 31. marca 2021 uviedol, že „...jeho podozrievavosť pri prieskume (opakovane) predĺžovaného núdzového stavu, aj napriek potrebe súhlasu národnej rady, je z dôvodu

objektívneho faktu plynutia času vyššia a vyžaduje prísnejšie posúdenie, ako je tomu v prípade vyhláseného núdzového stavu. Prísnosť je však podstatne determinovaná závažnosťou a povahou pretrvávajúcej hrozby.“ K obom nálezom Ústavného súdu boli pripojené odlišné stanoviská sudcov Ústavného súdu. K nálezu PL. ÚS 22/2020 zo 14. októbra 2020 pripojil odlišné stanovisko Peter Straka, v ktorom vyjadril obavu, že predĺženie núdzového stavu „ponúka vláde možnosť vládnúť neobmedzene resp. dochádza k štandardizácii neštandardu.“ K nálezu PL. ÚS 2/2021 z 31. marca 2021 bolo pripojené odlišné stanovisko sudcov Michala Ďuriša a Jany Laššákovej, v ktorom poukazujúc na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora EÚ, zdôraznili, že vyhlásenie núdzového stavu by malo napĺňať požiadavky nevyhnutnosti, proporcionality v užšom zmysle a dočasnosti.

V nadväznosti na uvedené sa nám javí vhodné uvažovať o nasledovných námetoch de lege ferenda:

Okruh subjektov oprávnených iniciovať konanie podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy pred Ústavným súdom by mohol a mal byť doplnený o verejného ochrancu práv, a to najmä z toho dôvodu, že vyhlásenie výnimočného stavu a núdzového stavu, ako aj ich priebeh, je integrálne spojený s obmedzujúcim zásahom do základných práv a slobôd, pričom primárnou úlohou verejného ochrancu práv je chrániť základné práva a slobody pred verejnou mocou.⁶⁹¹

Ďalším námetom smerujúcim k zvýšeniu ústavnej kontroly nad vyhláseným núdzovým stavom by mohlo byť zavedenie oprávnenia Ústavnému súdu preskúmať jeho vyhlásenie aj bez návrhu. Sme si vedomí toho, že konanie orgánu súdneho typu *ex officio* by malo byť celkom výnimočné. Vzhľadom na mimoriadnu situáciu súvisiacu s okolnosťami, za ktorých bol vyhlásený núdzový stav, by sa ale o takejto výnimke dalo uvažovať.

Tretí námet, ktorý ponúkame, spočíva v automatickom preskúmaní ústavnosti už vyhláseného núdzového stavu, a to v prípade, ak bol vyhlásený na 90 dní. Išlo by o priebežnú kontrolu uskutočňovanú *ex officio* v polovici núdzového stavu, teda po 45-tom dni od jeho vyhlásenia. Uvedené sa nám javí ako vhodný nástroj priebežnej kontroly. Tento námet odôvodňujeme skutočnosťou, že aj keď aktívne legitimované subjekty využijú svoje oprávnenie podať v rámci 5-dňovej lehoty návrh na začatie konania podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy SR a Ústavný súd o tomto návrhu rozhodne v 10-dňovej lehote, zvyšných približne 75 dní je

⁶⁹¹ K tomu pozri PATAKYOVÁ, M.: Verejný ochranca práv a jeho právne prostriedky pri ochrane základných práv a slobôd počas núdzového stavu a počas iných osobitných právnych režimov. In OROSZ, Ladislav – GRABOWSKA, Sabina – MAJERČÁK, Tomáš (ed.): *Základné práva a slobody v núdzovom stave a iných osobitných právnych režimov – X. ústavné dni*. Košice : UPJŠ, 2022. s. 51 – 60.

ponechaných bez kontroly Ústavným súdom.⁶⁹² Uvedené riešenie by bolo naplnením konceptu podozrievavosti: „...*Ústavný súd musí byť pri preskúmvaní núdzového stavu podozrievavý...*“, ktorý Ústavný súd vyslovil v 45. bode svojho nálezu PL. ÚS 22/2020 zo 14. októbra 2020.

Záver

Celosvetová pandémia vyvolaná koronavírusom COVID-19 sa nevyhla ani Slovenskej republike a ovplyvnila fungovanie celej spoločnosti, vrátane legislatívneho procesu. So začiatkom pandémie vo februári 2020 došlo na Slovensku k zásadnej zmene vládnej moci. Politickú moc prevzala štvorkoalícia zložená z dovtedy opozičných politických parlamentných strán. Bez ohľadu na pandemickú situáciu, či politickú vládnú garnitúru, úlohou štátnej moci je chrániť princípy právneho štátu, základné práva a slobody fyzických a právnických osôb tak, aby nevyhnutné obmedzenia spojené s vyhlásením núdzového stavu tieto limity ústavnosti zachovávali.

Ústavný zákon o bezpečnosti štátu, ktorý nadobudol platnosť 1. mája 2002, má v rámci polygénneho ústavného systému z formálno-právneho hľadiska rovnakú právnu silu ako Ústava SR. Z tohto hľadiska je zo strany ústavnej teórie nevyhnutné vysloviť tvrdú kritiku na spôsob prípravy a schvaľovania novelizácie tohto ústavného zákona uskutočnenej ústavným zákonom č. 414/2020 Z. z., ako aj k jej v mnohom nedomyslenému obsahu. Cieľom tohto príspevku bolo poukázať na proces novelizácie ústavného zákona o bezpečnosti štátu, ktorý prebiehal počas núdzového stavu v skrátanom legislatívnom konaní, a na legitimitu zmien, ktorých sa týkal. Ak sú v krízových situáciách prijímané opatrenia, ktoré zasahujú do základných práv a slobôd vo väčšej miere ako v bežných situáciách, je legitímne očakávať, že budú zrozumiteľné, dostatočne určité a povahou a rozsahom primerané okolnostiam ich prijatia, čím sa zabezpečí ich predvídateľnosť a záruky proti ich zneužitiu. Opatrenia v čase pandémie musia svojou formou aj obsahom primerane reflektovať na vývoj pandémie. Princíp vzájomnej kontroly a vyvažovania medzi jednotlivými zložkami verejnej moci vyžaduje, aby žiadna z nich nemala monopol na štátnu moc a aby sa mohli navzájom kontrolovať.

Na záver si dovoľíme položiť jednu otázku: „*Je na Slovensku tendencia, aby sa právo prispôbovalo protiprávnemu stavu, alebo je to protiprávny stav, ktorý sa má prispôbiť, aby bol v súlade s tým právnym?*“

⁶⁹² Pozri PAŽITNÝ, L.: Kontrolné mechanizmy pri vyhlasovaní núdzového stavu. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 22. – 23. apríla 2021: ÚSTAVNÉ ORGÁNY A ÚSTAVNÁ OCHRANA ZÁKLADNÝCH PRÁV V KRÍZOVÝCH SITUÁCIÁCH. Bratislavské právnické fórum 2021. Bratislava 2021, s. 62.

Použitá literatúra:

- BALOG, B.: Ochrana základných práv v skrátrenom legislatívnom konaní. In.: Bratislavské právnické fórum 2021. Ústavné orgány a ústavná ochrana základných práv v krízových situáciách. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta, 2021, s. 7 – 14.
- BALOG, B.: Kultúrny parlament. In.: NEUMANN, J. (ed.): Parlamentná kultúra. Zborník z vedeckej konferencie. Trnavské právnické dni 20210 „Právna politika a legislatíva.“ Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2020, s. 16 . 24.
- BALOG, B.: Ústavná regulácia núdzového stavu. In.: OROSZ, L. – GRABOWSKA, S. – MAJERČÁK, T. (ed.): Základné práva a slobody v núdzovom stave a iných osobitných právnych režimov – X. ústavné dni. Košice: UPJŠ, 2022, s. 113 – 132.
- BRÖSTL, A. – GAJDOŠÍKOVÁ, L.: Tvorba práva v období pandémie. In.: OROSZ, L. – GRABOWSKA, S. – MAJERČÁK, T. (ed.): Základné práva a slobody v núdzovom stave a iných osobitných právnych režimov – X. ústavné dni. Košice: UPJŠ, 2022, s. 75 – 88.
- FARKAŠOVÁ, S.: Kríza demokracie v krízových situáciách. s.190 - 214. In.: OROSZ, L. – GRABOWSKA, S. – MAJERČÁK, T. (ed.): Základné práva a slobody v núdzovom stave a iných osobitných právnych režimov – X. ústavné dni. Košice: UPJŠ, 2022,
- GAŇA, S.: Legislatíva v období pandémie. In.: Bratislavské právnické fórum 2021. Ústavné orgány a ústavná ochrana základných práv v krízových situáciách. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta, 2021, s. 49 – 58.
- KÁČER, M. *Na okraji krajnej núdze. O prepisovaní zákonov počas ich aplikácie.* Praha: Leges, 2015.
- LORINCOVÁ, K. – RUMAN, J.: Analýza prijatých a neprijatých noviel Ústavy Slovenskej republiky a ďalších ústavných zákonov vo volebnom období 2002 – 2006. In.: OROSZ, L. – LEŠKOVÁ, K. – RUMAN, J. (ed.): Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky 1992 – 2020 (kvantitatívne ukazovatele, analýza, hodnotiace poznámky). Košice: Šafárik Press, 2020, s. 73 – 90.
- OROSZ, L. – SVÁK, J. a kolektív: Ústava Slovenskej republiky. Komentár Zväzok I.. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021.
- OROSZ, L. – SVÁK, J. a kolektív: Ústava Slovenskej republiky. Komentár Zväzok II. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022.
- OROSZ, L.: Ústavodarné aktivity Národnej rady Slovenskej republiky v VIII. volebnom období – predbežné hodnotenie (žiadne pozitívne zmeny, skôr naopak ...). In.: DOBIAŠ, D.;

DVOSKÝ, T.; RUMAN, J. (eds.): Medzi právnym štátom a bezpráviem. Košice. Šafárik Press, 2022.

PATAKYOVÁ, M.: Verejný ochranca práv a jeho právne prostriedky pri ochrane základných práv a slobôd počas núdzového stavu a počas iných osobitných právnych režimov. In.: OROSZ, L. – GRABOWSKA, S. – MAJERČÁK, T. (ed.): Základné práva a slobody v núdzovom stave a iných osobitných právnych režimov – X. ústavné dni. Košice: UPJŠ, 2022, s. 51 – 60.

PAŽITNÝ, L.: Kontrolné mechanizmy pri vyhlasovaní núdzového stavu. In.: Bratislavské právnické fórum 2021. Ústavné orgány a ústavná ochrana základných práv v krízových situáciách. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta, 2021, s. 59 – 65.

PIROŠÍKOVÁ, M.: Núdzový stav v Slovenskej republike z hľadiska medzinárodných ľudskoprávnych štandardov.. Dostupné na internete: <https://www.aspi.sk/products/lawText/7/289260/1/2>.

TRELLOVÁ, L. – KAŠŠÁK, R.: Ako sa vysporiadalo Slovensko s ľudskoprávnymi výzvami počas pandémie. In.: OROSZ, L. – GRABOWSKA, S. – MAJERČÁK, T. (ed.): Základné práva a slobody v núdzovom stave a iných osobitných právnych režimov – X. ústavné dni. Košice: UPJŠ, 2022, s. 89 -105.

Ďalšie internetové zdroje

<https://www.prf.umb.sk/veda-a-vyskum/konferencne-on-line-vystupy/pravne-rozpravy-on-screen-ii/sekcia-verejneho-prava/boris-balog-daniel-kroslak.html>.

<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=488775>.

<https://www.aktuality.sk/clanok/849170/nudzovy-stav-aj-opakovane-a-vacsie-obmedzenie-slobod-vlada-dostane-od-poslancov-nove-kompetencie/>.

<https://www.aktuality.sk/clanok/849170/nudzovy-stav-aj-opakovane-a-vacsie-obmedzenie-slobod-vlada-dostane-od-poslancov-nove-kompetencie/>.

https://www.hlavnydennik.sk/2020/12/08/podla-kresaka-novela-o-predlzovani-nudzoveho-stavu-je-zmatocna-hranici-to-s%20retroaktivitou/?fbclid=IwAR1o_P46ut2v4Z7EGjyK6XLJU9cywBvCUX2G7IENNgeqKMNAwLGs6mkCvLA.

Kontaktné údaje:

JUDr. PhDr. Peter Jurišta

peter.jurista@student.upjs.sk

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra ústavného a správneho práva

Kováčska 26

040 76 Košice

Slovenská republika

ÚSTAVNÉ DNI

**Ústava Slovenskej republiky ako normatívny základ demokratického a právneho štátu
(30. rokov Ústavy Slovenskej republiky)**

XI. ústavné dni

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Vydavateľstvo ŠafárikPress

Rok vydania: 2022

Náklad: 200

Rozsah strán: 377

Rozsah: 27 AH

Vydanie: prvé

Tlač: EQUILIBRIA, s. r. o.

Účelová publikácia, nepredajná.

ISSN 2454-003X

ISBN 978-80-574-0141-4