

UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH



**ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY A JEJ UPLATŇOVANIE  
V LEGISLATÍVNEJ A PRÁVNO-APLIKAČNEJ PRAXI**

zborník príspevkov z vedeckého seminára  
Košice 28. novembra 2008





ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY A JEJ UPLATŇOVANIE  
V LEGISLATÍVNEJ A PRÁVNO-APLIKAČNEJ PRAXI

zborník príspevkov z vedeckého seminára  
Košice 28. novembra 2008



## ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY A JEJ UPLATŇOVANIE V LEGISLATÍVNEJ A PRÁVNO-APLIKAČNEJ PRAXI

Zborník vychádza v rámci riešenia projektu Vedeckej grantovej agentúry Ministerstva školstva Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied „Ústavný systém Slovenskej republiky – doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy“ č. VEGA 1/4613/07.

**Vedúci grantového projektu:** doc. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

**Zostavili:** JUDr. Jozef Tekeli  
JUDr. Ľubica Cehlárová

### **Recenzenti:**

Prof. JUDr. Alexander Brörtl, CSc. – Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach  
JUDr. Ľudmila Gajdošíková, CSc. – Ústavný súd Slovenskej republiky

© 2009 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.

ISBN 978-80-7097-751-4

## Obsah

Úvod .....	5
Legislatívna nečinnosť zákonodarného orgánu v právnom štáte (v rovine vnútroštátneho práva) <i>Imrich Kanárik</i> .....	6
O nejasnostiach ex constitutione <i>Štefan Kseňák</i> .....	18
Vplyv princípu prednosti komunitárneho práva na právo tvorené vnútroštátnymi orgánmi <i>Gabriela Dobrovičová – Martina Jánošíková</i> .....	25
Ústavná úprava a interpretácia základných ľudských práv Ústavným súdom Slovenskej republiky <i>Ludmila Somorová</i> .....	31
Niekoľko poznámok k článku 25 Ústavy Slovenskej republiky a jeho uplatňovaniu v právnoaplikačnej praxi <i>Margita Čepliková</i> .....	41
Ústavnoprávny rozmer práva na priaznivé životné prostredie <i>Jozef Tekeli</i> .....	48
Wolność premieszczania się (poruszania się) <i>Grzegorz Chmielewski</i> .....	57
Právny a faktický stav priamej demokracie v SR. <i>Alena Krunková</i> .....	68
Ústavný činiteľ (pojmem, historický vývoj a perspektívy rozvoja v SR) <i>Tomáš Majerčák</i> .....	79
Závaznosť rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky (náčrt teoretických a praktických problémov) <i>Ladislav Orosz</i> .....	91

Sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky vo väzobných veciach <i>Jolana Fuchsová</i> .....	107
Vojenská justice v ČR <i>Zdeněk Koudelka</i> .....	119
Podstata a vývoj inštitútu verejnej obžaloby a prokuratúry v kontinentálnom type právnej kultúry <i>Marta Tóthová</i> .....	128
Ústavné východiská a aplikačná prax normotvorby obcí v Slovenskej republike <i>Michal Jesenko</i> .....	138
Sťažnostné právo – vybrané aktuálne problémy s ohľadom na miestnu samosprávu <i>Jozef Sotolář</i> .....	147
Národná banka Slovenska, ústavné postavenie a výkon právomoci v kontexte zavedenia euro v Slovenskej republike <i>Miroslav Štrkolec</i> .....	154

## Úvod

V súvislosti s riešením projektu grantovej agentúry Ministerstva školstva Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied „*Ústavný systém Slovenskej republiky – doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy*“ č. VEGA 1/4613/07 sa na Právnickej fakulte UPJŠ v Košiciach uskutočnil dňa 28. novembra 2008 vedecký seminár „*Ústava Slovenskej republiky a jej uplatňovanie v legislatívnej a právno-aplikačnej praxi*“ za aktívnej účasti členov riešiteľského kolektív zloženého z vedeckých a pedagogických pracovníkov Právnickej fakulty a Fakulty verejnej správy UPJŠ v Košiciach a prizvaných hostí. Príspevky, ktoré odzneli na tomto vedeckom seminári boli zaradené do tohto zborníka a predstavujú jeden z najvýznamnejších publikačných výstupov členov riešiteľského kolektívu, ktorý vznikol v rámci druhého roku riešenia označeného grantového projektu.

Jedným zo základných predpokladov objektívneho hodnotenia kvality a funkčnosti jednotlivých ústavných inštitútov, resp. súborov ústavných noriem je analýza a zhodnotenie ich uplatňovania v spoločenskej praxi. Aj preto bolo kľúčovým zámerom riešiteľského kolektívu v rámci druhého roku riešenia označeného grantového projektu analyzovať a sumarizovať najvýznamnejšie problémy, ktoré sa objavili v súvislosti s interpretáciou a aplikáciou Ústavy Slovenskej republiky a ústavných zákonov v legislatívnej a právno-aplikačnej praxi a ponúknuť výsledky tejto analýzy aj širšej odbornej verejnosti prostredníctvom kolektívneho publikačného výstupu.

Zborník organicky nadväzuje na doposiaľ publikované práce členov riešiteľského kolektívu, osobitne na ich príspevky, ktoré odzneli na medzinárodnej vedeckej konferencii uskutočnenej v septembri roku 2007 z príležitosti 15. výročia schválenia Ústavy Slovenskej republiky a boli publikované v zborníku „*Orosz, L. – Dobrovičová, G. (ed.): 15. rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie Košice 6. – 7. septembra 2007. Košice 2008.*“

Ladislav Orosz  
vedúci riešiteľského kolektívu

# LEGISLATÍVNA NEČINNOSŤ ZÁKONODARNÉHO ORGÁNU V PRÁVNOM ŠTÁTE (V ROVINE VNÚTROŠTÁTNEHO PRÁVA)

*Doc. JUDr. Imrich Kanárik, CSc.*

*Katedra teórie štátu a práva, Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika  
v Košiciach*

## 1. Vymedzenie pojmov

Pre občiansku spoločnosť je právo objektívne nevyhnutným nástrojom jej existencie. Medzi funkcie práva ako hlavné, základné smery činnosti práva patria **regulatívna funkcia a funkcia právnej istoty**. Právo je polysém a preto aj vymedzenie pojmu právnej medzery má viacero významov, **právna medzera má rôzne podoby**. Možno ju preto skúmať vo viacerých rovinách, predovšetkým ako:

- a) právne vákuum
- b) neurčitost' právnej úpravy
- c) legislatívnu nečinnosť (omisnia orgánu tvorby práva)

ad a) Slovenská teória práva spája pojem právnej medzery so stavom, keď určitý druhovo vymedzený spoločenský vzťah nie je právne regulovaný, a to aj napriek tomu, že spoločenská potreba vyplývajúca z charakteru daného spoločenského vzťahu a zo systému a štruktúry právneho poriadku vyžaduje právnu reguláciu.

Na takto chápanú právnu medzeru **nadväzuje** inštitút **analógie v práve**, teda aplikačné rozhodovanie podľa analógie, čiže podľa obdoby, podobnosti.

**Účelom** inštitútu „analógie v práve“ je umožniť „preklenutie“ nedostatku právnej regulácie v rámci aplikácie právnych noriem pri rozhodovaní, ako súčasť výkonu verejnej moci, v situáciách, kedy by existencia právnej medzery mohla znamenať neústavný stav v právnom postavení účastníkov právnych vzťahov.

Medzera v práve môže byť výsledkom vedomého postupu právotvorcu napríklad v prípadoch, keď namiesto výslovnej právnej úpravy určitých spoločenských vzťahov zvolí takú metódu právnej regulácie, že sa odvolá na **primerané použitie** existujúcich normatívnych právnych aktov. (V takýchto prípadoch zrejme nemožno hovoriť o „právnej medzere“ v pravom zmysle slova).

Napríklad § 31a zákona č. 38/1993 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky sa svojím obsahom výslovne dovoľáva použitia analógie, pretože jednotlivé druhy konaní pred ústavným súdom neupravuje procesnoprávne podrobnejšie: „Ak tento zákon neustanovuje inak a povaha veci to nevyučuje, použijú sa na konanie pred Ústavným súdom **primerane** ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku alebo Trestného poriadku“.

Vo verejnom práve hmotnom je vzhľadom na ústavnú povinnosť štátnych orgánov postupovať *secundum et intra legem* (čl. 2 ods. 2 ústavy) analógia

v zásade vylúčená. Použitie analógie je neprípustné v prípadoch, ak by jej uplatnenie malo za následok zhoršenie právneho postavenia subjektov právnych vzťahov. Ak existuje právna medzera v práve procesnom, je analógia vždy prípustná, teda aj keď ide o procesné normy verejného práva<sup>1</sup>.

ad b) Medzera v práve môže mať aj podobu **neurčitosti právnej úpravy**. Ústavný súd zastáva právny názor, podľa ktorého „ak právna norma obsiahnutá v ustanovení zákona nie je formulovaná jednoznačne a pre jej adresáta nie je dostatočne zrozumiteľná, pričom tento nedostatok nie je možné odstrániť ani výkladom podľa čl. 152 ods. 4 ústavy, jej obsah nie je v súlade s obsahom princípu právneho štátu vyjadreným v čl. 1 Ústavy SR“ (PL. ÚS 17/02).

Samozrejme, že rozhodnutie ústavného súdu, ktorým by sa „len“ konštatovala/deklarovala neústavnosť spôsobená nejednoznačnosťou, nezrozumiteľnosťou, resp. obsahovou neurčitosťou právnej úpravy nepostačuje pre naplnenie poslania ústavného súdu, ktorým je ochrana ústavnosti. Uvedené nedostatky v obsahu tvorby práva sú dôvodom pre vydanie nálezu o nesúlade napadnutého právneho predpisu.

Zistenie vedúce k záveru de lege lata, že právna úprava je v istom zmysle nedostatočná, je považované za **nepravú medzeru**<sup>2</sup>. Typickým príkladom je tvorba práva nerešpektujúca ústavný princíp rovnosti. V konkrétnych súvislostiach môže ísť o prípad, keď určitý spoločenský vzťah je právom regulovaný, zatiaľ čo iný „druhovo blízky“ nie, a takáto situácia je pociťovaná záporne z hľadiska princípu rovnosti (napríklad existencia viacerých foriem vysokoškolského štúdia a nerovnaké pravidlá pri platení školného). Ak v uvedenom prípade (a jemu podobných) dospejeme k záveru, že tvorca práva mal zohľadniť isté skutočnosti ako právne relevantné, možno v určitom zmysle hovoriť o legislatívnej nečinnosti, resp. o opomenutí zákonodarcu? V zásade teda možno dať rovnítko medzi nepravú medzeru a legislatívnu nečinnosť?

Ak určitá právna úprava síce existuje, avšak sa javí s istých dôvodov nedostatočná, neúplná, či dokonca protiústavná, potom je záver o legislatívnej nečinnosti sporný. Problém je práve v tom, že nejde o absolútnu nečinnosť zákonodarného orgánu, ale o **nesprávny obsah prijatej právnej úpravy**. V pravom slova zmysle nemožno preto hovoriť o nečinnosti zákonodarcu. Do úvahy by prichádzalo skôr označenie „nedostatočná legislatívna činnosť“.

---

<sup>1</sup> Vzhľadom na prípustnosť analógie (legis, iuris) pri aplikácii práva štátnymi orgánmi nemožno de lege lata hovoriť v pravom zmysle slova o tzv. medzerách v práve. Pozri bližšie: BOGUSZAK, J. – ČAPEK, J. – GERLOCH, A.: *Teorie práva*. Praha, ASPI Publishing, 2. prepracované vydanie. 2004, s. 107 – 108. ISBN 80 – 7357 – 030 – 0.

<sup>2</sup> Bližšie pozri: GERLOCH, A. a kol.: *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha, ASPI. 2008, s. 70 – 71. ISBN 978 – 80 – 7357 – 362 – 1.



Neurobiť tento záver by znamenalo považovať za legislatívnu nečinnosť každý záver o protiústavnosti právnej úpravy, čím by vlastne označenie „legislatívna nečinnosť“ stratilo akúkoľvek opodstatnenosť.

Za nepravé medzery treba považovať tiež tzv. **medzery axiologické**. „Axiologické sú také medzery, kedy právny poriadok síce určité riešenie poskytuje, takže nemožno hovoriť o normatívnej medzere, uvedené riešenie je ale axiologicky nedostatočné, a to preto, lebo zákonodarca nezohľadnil taký aspekt, ktorý zohľadniť mal. Uvedený druh medzery predpokladá, že existuje určitá relevantná vlastnosť, ktorá je však pre systém irelevantná, hoci by pre daný systém mala byť relevantná. Axiologickou medzerou preto nie je taký prípad, kedy právny poriadok ponúka riešenie, ktoré však je riešením zlým (napríklad nespravodlivým). To je iba axiologická chyba. Axiologická medzera vzniká vtedy, keď určitá relevantná vlastnosť jednotlivého prípadu nie je zohľadnená vôbec“.<sup>3</sup>

#### ad c) **Legislatívna nečinnosť**

V odbornej literatúre Slovenskej republiky je prevládajúcim pojmom označujúcim omisiu orgánu tvorby práva pojem „**legislatívna nečinnosť**“, respektíve „**nečinnosť štátneho orgánu pri tvorbe práva**“. Legálna definícia (pojmové vymedzenie) legislatívnej nečinnosti v slovenskom právnom poriadku neexistuje. Neústavnosť legislatívnej nečinnosti možno len implicitne vyvodiť zo znakov právneho štátu („Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát“ – čl. 1 ods. 1 ústavy), najmä pokiaľ ide o ústavné požiadavky rešpektovania princípov ústavnosti a zákonnosti, právnej istoty a garancií základných práv a slobôd.

Okrem pojmu „legislatívna nečinnosť“ sa niekedy synonymicky používa pojem „**legislatívne opomenutie**“ (resp. „opomenutie zákonodarcu“). Označenie legislatívne opomenutie však treba považovať za **užšie**, lebo vyvoláva dojem, že ide o úmyselnú nečinnosť zákonodarného orgánu, a pritom spravidla tomu tak nie je<sup>4</sup>. Axiomaticky treba vychádzať z idey racionálneho zákonodarcu, vyplývajúcej z požiadavky na vnútornú bezrozpornosť a konzistentnosť právneho poriadku a preto je primeranejšie používať pojem legislatívna nečinnosť. „Idea racionálneho zákonodarcu...predpokladá, že zákonodarca sa úmyselne nedopúšťa nesprávnych postupov a prípadné nedostatky v legislatíve možno pripísať nedoceneniu určitých

<sup>3</sup> ALCHOURRÓN, C. E. – BULYGIN, E.: *Normative Systeme*. München: Karl Alber Freiburg. 1994, s. 184 – citované in práca uvedená v pozn. č. 2, s. 71.

<sup>4</sup> Podľa Synonymického slovníka slovenčiny slovo „opomenúť“ má aj významy „vynechať“ a „zabudnúť“. Vynechať znamená úmyselne alebo omylom nevziať do úvahy; synonymickým slovom v právnom význame opomenúť je napríklad opomenutý dedič. Zabudnúť synonymickým slovom v právnom význame opomenúť znamená neurobiť, čo treba: napríklad zanedbať svoju povinnosť. Bližšie pozri: PISÁRČIKOVÁ, M. a kol.: *Synonymický slovník slovenčiny*. Bratislava, Veda, vyd. SAV. 1995, s. 417, 854, 890. ISBN 80 – 224 – 0427 – 6.

aspektov týkajúcich sa okruhu spoločenských vzťahov, ktoré zákonodarca reguluje“.<sup>5</sup>

Pojem legislatívnej nečinnosti je polysémický. Nemožno ho zúžiť iba na samotný fakt, že zákonodarný orgán neplní svoju úlohu spočívajúcu v prijímaní zákonov ako takých.

## 2. Formy legislatívnej nečinnosti<sup>6</sup>

a) Krajnou formou je stav, keď schôdze zákonodarného orgánu sa vôbec nekonajú a preto zákonodarný zbor nerokuje vôbec. „Prirodzeným“ dôsledkom skutočnej nečinnosti parlamentu je legislatívna nečinnosť. Ústava v čl. 102 ods. 1 písm. e) umožňuje prezidentovi rozpustiť Národnú radu Slovenskej republiky, okrem iného, aj z dôvodov ak národná rada nebola dlhšie ako tri mesiace spôsobilá uznášať sa, hoci jej zasadanie nebolo prerušené a hoci bola v tom čase opakovane zvolávaná na schôdzu alebo ak zasadanie národnej rady bolo prerušené na dobu presahujúcu štyri mesiace v roku. (Toto právo nemôže prezident uplatniť počas posledných šiestich mesiacov svojho volebného obdobia, počas vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu.).

Pre odstránenie uvedenej formy legislatívnej nečinnosti teda ústava poskytuje garancie/sankcie, ktoré reagujú na celkovú nečinnosť parlamentu.

Ak je parlament nečinný môže prichádzať do úvahy **zákonodarná substitúcia, ktorá znamená prechod zákonodarnej právomoci na iný subjekt.** (Môže ním byť osobitný, a len na tento účel zriadený parlament, parlamentný orgán vykonávajúci aj iné úlohy, vláda, hlava štátu, prípadne osobitný orgán so zmiešaným členstvom integrujúcim jednotlivé moci). Zákonodarná substitúcia z dôvodov nečinnosti národnej rady uvedených vyššie v slovenskom právnom poriadku prípustná nie je. Ústavne konformným riešením je len možnosť prezidenta rozpustiť národnú radu.

b) Ďalšou formou legislatívnej nečinnosti je stav, keď **ústavodarca uložil zákonodarcovi povinnosť prijať zákon** a zákon prijatý nie je.

Ústava ako „základný zákon štátu“ nie je koncipovaná ako právny predpis, ktorý explicitne vyčerpávajúcym spôsobom upravuje všetky relevantné druho

---

<sup>5</sup> d. c. v pozn. pozn. č. 2, s. 63. Koncept racionálneho zákonodarcu je zároveň východiskom pre jednotnú interpretáciu právneho poriadku a je súčasne nevyhnutným východiskom pre akékoľvek úvahy o nečinnosti zákonodarcu, ak má byť predmetná problematika skúmaná v rovine čistej právnej. V opačnom prípade musí byť legislatívnej nečinnosti venovaná pozornosť aj v rovine politickej, ekonomickej etc.

<sup>6</sup> V príspevku abstrahujeme od hodnotenia významu miery kreativity parlamentu v rámci jeho právotvornej pôsobnosti obmedzovanej priamou aplikovateľnosťou ústavy, rozvojom medzinárodného práva a prehlbovaním vplyvu európskeho práva (deparlamentarizácia), teda hodnotenia vyúsťujúceho do konštatovania, že „parlament zákony skôr schvaľuje, než ich tvorí.“

vymedzené spoločenské vzťahy. Svedčí o tom značné množstvo **neúplných blanketových noriem**, ktoré predpokladajú, presnejšie povedané prikazujú vydať zákon, ktorý bude upravovať základné spoločenské vzťahy ústavne konformným spôsobom. Zákon, ktorého vydanie ústava nevyhnutne predpokladá/ukladá sa nazýva **organický zákon**. Napríklad podľa čl. 6 ods. 2 ústavy: „Používanie iných jazykov než štátneho jazyka v úradnom styku ustanoví zákon“. Zákon o používaní jazykov národnostných menšín v úradnom styku však bol v dôsledku legislatívnej nečinnosti zákonodarcu vydaný po niekoľkoročnom právnom vákuu.

Ďalšie ústavné blanketové právne normy, ktorými ústavodarca **prikazuje zákonodarcovi vydať organický zákon** sú napríklad v čl. 5 ods. 1 (nadobúdanie a stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky ustanoví zákon), čl. 10 ods. 2 (postavenie Bratislavy ako hlavného mesta Slovenskej republiky ustanoví zákon), čl. 17 ods. 5 (do väzby možno vziať...na čas ustanovený zákonom), čl. 30 ods. 3 (podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon), čl. 66 ods. 2 (zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce upraví zákon), čl. 70 (zákon ustanoví predpoklady a spôsob vyhlásenia obce za mesto; upraví aj názvy orgánov mesta).

Na viacerých miestach ústavy však príkaz zákonodarcovi vydať zákon má znenie: „**Podrobnosti** o...ustanoví zákon.“ Napríklad čl. 9 ods. 5 (podrobnosti o štátnych symboloch Slovenskej republiky a ich používaní ustanoví zákon), čl. 46 ods. 4 (podmienky a podrobnosti o súdnej a inej právnej ochrane ustanoví zákon), čl. 74 ods. 3 (podrobnosti o voľbách poslancov ustanoví zákon), čl. 101 ods. 10 (podrobnosti o voľbách prezidenta ustanoví zákon), čl. 121 (podrobnosti o práve vlády udeľovať amnestiu vo veciach priestupkov ustanoví zákon), čl. 141a ods. 6 (podrobnosti o spôsobe ustanovenia členov Súdnej rady Slovenskej republiky, o jej pôsobnosti, o organizácii a o vzťahoch k orgánom správy súdnictva a k orgánom sudcovskej samosprávy ustanoví zákon).

Ak má byť dodržaný ústavný princíp vnútornej nerozpornosti práva, vyváženosť právneho poriadku<sup>7</sup>, konzistentnosť právneho poriadku, potom je žiaduce **de constitutione ferenda slovný výraz „podrobnosti“ vypustiť**. Legislatívne pravidlá tvorby zákonov uverejnené v Zbierke zákonov pod číslom 19/1997 v čl. 4 ods. 1 medzi základné požiadavky kladené na zákon zaraďujú imperatív, podľa ktorého: „Zákon má upravovať v príslušnej oblasti všetky **základné spoločenské vzťahy**.“<sup>8</sup> Argumentum a contrario to znamená, že „podrobnosti“ majú byť obsahom podzákonných právnych predpisov.

<sup>7</sup> K pojmu „vyváženosť právneho poriadku“ pozri čl. 2 Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov č. 19/1997 Z. z. (schválených uznesením NR SR č. 519 z 18. decembra 1996).

<sup>8</sup> Nedostatkom z hľadiska prameňov práva je, že Legislatívne pravidlá tvorby zákonov č. 19/1997 Z. z. nie sú všeobecne záväzným právnym predpisom, ale „len“ normatívnou internou inštrukciou adresovanou poslancom NR SR a výborom NR SR.

Existuje ešte jedna forma ústavných blanketových právnych noriem, ktorá však právne štylizovaným znením nemá podobu príkazu, ale dovolenia (zákonodarca môže uvážiť účelnosť/potrebu prijatia zákona). Napríklad podľa čl. 35 ods. 4 **zákon môže** ustanoviť odchylnú úpravu pre cudzincov, týkajúcu sa práva na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť, práva na prácu; podľa čl. 54 osobám v povolaniach, ktoré sú bezprostredne nevyhnutné na ochranu života a zdravia, môže zákon obmedziť právo na štrajk; podľa čl. 102 ods. 4 podrobnosti o výkone ústavných právomocí prezidenta podľa odseku 1 môže ustanoviť zákon.

Posúdenie a rozhodovanie o legislatívnej nečinnosti zákonodarného zboru v prípadoch vyššie uvedených, v ktorých ústavný text znie „zákon môže ustanoviť“, bude mimoriadne obtiažne. Bude zrejme nevyhnutné rozlišovať prípady, keď vydanie niektorých zákonov môže byť z ústavnoprávneho hľadiska „iba“ účelné, zatiaľ čo v iných prípadoch možno urobiť **záver o ústavnoprávnej nevyhnutnosti** vydať organický zákon.

Pri riešení dôsledkov legislatívnej nečinnosti, v prípadoch, keď prijatie zákona je predpokladané blanketovou ústavnou normou, je potrebné vychádzať z toho, že viaceré ustanovenia v ústave týkajúce sa základných práv a slobôd sú **priamo vymáhateľné**, bez toho, aby museli byť bližšie upravené zákonom. Uvedený záver však v súlade s čl. 51 ústavy neplatí pre práva uvedené v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46, pretože domáhať sa ich možno len v medziach zákona, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.

Nevydanie organického zákona v uvedených prípadoch môže byť výsledkom rôznych mimoprávnych situácií, a teda príčinou legislatívnej nečinnosti môže byť aktuálny politický stav v spoločnosti, medzinárodná situácia, zlý stav v ekonomike, ktorý neumožňuje finančné vykrytie pripravovanej právnej úpravy. Do úvahy musí byť preto vzatý prípadný nedostatok „všeobecnej politickej vôle“ v spoločnosti, politické rozpory vo vládnucej koalícii a pod.

V rovine **právnej** je parlament jediným zákonodarným orgánom v sústave štátnych orgánov (čl. 72 ústavy: „Národná rada je **jediným** ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky“). V parlamentných republikách a parlamentných monarchiách však parlament má aj **politicky** dominantné postavenie vo vzťahu k postaveniu ostatných zložiek jednotnej štátnej moci. Aká je potom zodpovednosť zákonodarného orgánu v prípade legislatívnej nečinnosti. Je právnou zodpovednosťou? Je „len“ politickou zodpovednosťou? Je zodpovednosťou morálnou?

c) Nielen ústava a ústavné zákony môžu vyžadovať/predpokladať vydanie zákona, ale vydanie zákona môže byť predpokladané/**vyžadované iným zákonom**,

odkazujúcim na osobitnú právnu úpravu. Nevydanie zákona predpokladaného iným zákonom možno taktiež považovať za legislatívnu nečinnosť zákonodarcu.

d) Náročné je posúdenie, či v konkrétnom prípade ide o neprípustnú legislatívnu nečinnosť za situácie, keď platné právne normy implicitne vyžadujú prijatie zákona ako podmienku, aby bolo možno určitú právnu normu vôbec aplikovať (napríklad medzinárodná zmluva implicitne predpokladá existenciu zákona pod podmienkou možnej realizovateľnosti práv v nej upravených). Posudzovanie legislatívnej nečinnosti musí vychádzať z kritérií, ktorými sú rozlišovanie osobitosti jednotlivých práv, požadovaná miera aktivity zákonodarcu nevyhnutná k ich realizácii, ako aj rozlišovať situácie, keď právna úprava vôbec neexistuje, od situácie, keď síce existuje, ale je nedostatočná, nevhodná, diskriminačná a pod.

### 3. Normotvorná nečinnosť ďalších subjektov tvorby práva

a) Problematika nečinnosti štátnych orgánov, ktoré vydávajú podzákonné (vykonávacie) právne predpisy s celoštátnou pôsobnosťou je implicitne upravená v § 68 ods. 4 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, ktorý ustanovuje: „Ak sa má na základe zákona vydať vykonávací právny predpis, predseda národnej rady môže **vyžiadať od navrhovateľa zákona** aj návrh vykonávacieho právneho predpisu. Návrh vykonávacieho predpisu predloží navrhovateľ vždy, ak má vykonávací právny predpis nadobudnúť účinnosť súčasne so zákonom, podľa ktorého má byť vydaný“. Citované ustanovenie upravuje obligatórne a fakultatívne predkladanie návrhov vykonávacích právnych predpisov. Pri obligatórnom predkladaní návrhov je jednoznačne určená doba, dokedy majú byť predložené. Touto dobou je doba predloženia návrhu zákona.

Pretrvávajúcim trendom v slovenskom právnom poriadku je skutočnosť, že vykonávacie právne predpisy k zákonu sú vydávané až po uplynutí neprimerane dlhej doby (v niektorých prípadoch nie sú vydané vôbec). Právne garancie ústavnosti však v predmetných súvislostiach absentujú. De lege ferenda je žiaduce novelizovať zákon o rokovacom poriadku Národnej rady SR tak, aby pri obligatórnom predkladaní návrhov vykonávacích právnych predpisov nenadobudol zákon účinnosť do vydania vykonávacieho právneho predpisu.

b) **Normotvorba orgánov územnej samosprávy** je v právomoci obecného zastupiteľstva a zastupiteľstva samosprávneho kraja. Všeobecne záväzné nariadenia, ktoré vydávajú sú právnymi predpismi s obmedzenou (lokálnou) územnou pôsobnosťou a pokiaľ sa v súlade s čl. 68 ústavy týkajú vecí územnej samosprávy ide o oblasť ich samostatnej pôsobnosti týkajúcich sa záležitostí, ktoré sú v záujme obce a jej obyvateľov. Právne predpisy (ústava, zákony) neobsahujú

ustanovenia, že obec a vyšší územný celok sú vo veciach územnej samosprávy povinné prijať všeobecne záväzné nariadenie, preto nemožno neprijatie všeobecne záväzného nariadenia považovať za neústavnú a nezákonnú normotvornú nečinnosť.

#### 4. Prípustnosť rozhodovania o legislatívnej nečinnosti

Odpoveď na otázku o prípustnosti / dovoľenosti rozhodovania o legislatívnej nečinnosti zákonodarného orgánu je závislá od viacerých podmieňujúcich skutočností, predovšetkým od poňatia suverenity parlamentu, konkrétneho modelu formy vlády (parlamentná republika, parlamentná monarchia, prezidentská republika, vodcovský typ štátu atď.), v neposlednom rade aj od nevyhnutnosti modifikácie modelu del'by moci vyvolanej súčasným vplyvom partiokracie v rámci politického systému spoločnosti.

V. Británia, kolíska parlamentarizmu, pripisuje rozhodujúci význam suverenite parlamentu, ktorá v zásade vylučuje možnosť rozhodovať o legislatívnej nečinnosti. Zdržanlivý postoj ku kontrole činnosti parlamentu je v škandinávskych štátoch. V SRN pod vplyvom teórie *Drittwirkung* ústavný súd prijíma rozhodnutia o povinnosti parlamentu prijať zákon umožňujúci občanovi uplatnenie jeho ústavného práva. Slovinský ústavný súd môže nariadiť parlamentu, aby vydal zákon upravujúci uplatnenie verejnej moci. Maďarský ústavný súd má právomoc (*ex offio* alebo na návrh kohokoľvek) po zistení, že zákonodarca nespĺnil svoju zákonodarnú povinnosť odvodenú z právnej normy a nečinnosťou umožnil vznik neústavnosti, vyzvať zákonodarcu, aby svoju povinnosť splnil v určenej lehote<sup>9</sup>.

S problematikou prípustnosti rozhodovania o legislatívnej nečinnosti kauzálnie súvisí otázka, **ktorý vnútroštátny orgán moci má mať právomoc posúdiť stav nečinnosti a rozhodnúť o dôsledkoch** a teda o odstránení neústavnosti.<sup>10</sup> Vzhľadom na politickomocenský vplyv partiokracie na moc zákonodarnú a moc výkonnú je týmto orgánom **ústavný súd** ako výsledok modifikácie/aktualizácie pôvodného modelu del'by moci reagujúcej na potrebu efektívneho pôsobenia jednotnej štátnej moci v súčasnosti.

---

<sup>9</sup> Ku komparatívne pohľadu na prípustnosť rozhodovania o legislatívnej nečinnosti pozri bližšie DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár k novelizácii ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., Šamorín, Heuréka*. 2001, s. 230 – 233. ISBN 80 – 968567 – 0 – 7.

<sup>10</sup> Abstrahujeme od úvah o fakultatívnej možnosti občanov v referende rozhodovať o stave legislatívnej činnosti a jeho dôsledkoch v intenciách čl. 2 ods. 1 ústavy.

## 5. Právomoci Ústavného súdu SR vo vzťahu k legislatívnej nečinnosti Národnej rady SR

a) Ústava SR v čl. 124 definuje ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti. Na základe ústavou vymedzených kompetencií získal ústavný súd postavenie „negatívneho“ aj „pozitívneho zákonodarcu“.

Postavenie „negatívneho zákonodarcu“ má ústavný súd v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy: ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi rôznej právnej sily je nesúlad, dňom publikácie nálezu o ich nesúlade v Zbierke zákonov SR **strácajú** nesúladné právne predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia **účinnosť**. Orgány verejnej moci, ktoré tieto právne predpisy vydali sú povinné ich do šiestich mesiacov od publikovania nálezu uviesť do súladu. Ak tak neurobia, **strácajú platnosť po šiestich mesiacoch** od publikovania nálezu (čl. 125 ods. 3 ústavy). Na rozdiel od právnej úpravy v Českej republike **nemôže Ústavný súd SR odložiť vykonateľnosť** nálezu o nesúlade právneho predpisu.

V **teoretickej rovine** možno vysloviť názor, že v prípade, ak jedným z dôvodov neústavnosti podústavných právnych predpisov je omisívne konanie, potom **možno šesťmesačnú ústavnú lehotu na odstránenie neústavnosti považovať za pokyn ústavodarcu ex constitutione aby bol vydaný právny predpis**. V prípade pokračujúcej nečinnosti orgánu verejnej moci pri tvorbe práva bude ústavnosť garantovaná taktiež ex constitutione zánikom platnosti právneho predpisu, jeho časti alebo označených ustanovení.

Omisívne konanie orgánu tvorby práva môže byť taktiež jedným z dôvodov pre **pozastavenie účinnosti** napadnutých právnych predpisov v rámci konania o súlade. Novelou ústavy bolo totiž posilnené postavenie ústavného súdu ako „negatívneho zákonodarcu“ možnosťou pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov ako súčasť konania o súlade, ak ich ďalšie uplatňovanie, ale v predmetných súvislostiach aj legislatívna nečinnosť, ešte pred meritórnym rozhodnutím v konaní o súlade môže ohroziť základné práva a slobody (napríklad aj v prípade, že nie je vydaný vykonávací právny predpis), ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný závažný nenapraviteľný následok (čl. 125 ods. 2 ústavy).

Ústavný súd má však aj postavenie „pozitívneho zákonodarcu“ vyplývajúce z čl. 128 ústavy, na základe ktorého podáva výklad ústavy alebo ústavného zákona (nie „obyčajného zákona“), ak je vec sporná medzi ústavnými orgánmi. Rozhodnutie o výklade sa vyhlasuje v Zbierke zákonov SR. **Výklad je všeobecne záväzný** odo dňa publikácie (pôsobí teda erga omnes). Nie je však rozhodnutím v konkrétnom spornom prípade, pôsobí ex nunc.

Výklad ústavného súdu podaný v rozhodnutí v rámci konania o výklade ústavy a ústavného zákona podľa čl. 128 ústavy je právnou teóriou jednoznačne označovaný za **legálny výklad**, ktorý ako jediný druh výkladu v Slovenskej republike je všeobecne záväzný.

Možno pripustiť úsudok, že predmetom konania o výklade ústavy (resp. ústavného zákona) môže byť spor medzi ústavnými orgánmi, ktorého vecná podstata spočíva v tom, či ústavnoprávne normy pripúšťajú rozhodovanie o legislatívnej nečinnosti a prípadne, aké dôsledky z nej možno vyvodiť.

b) Ústava Slovenskej republiky, ani zákon č. 38/1993 Z. z. neupravujú **špecifickú** právomoc ústavného súdu konať **výlučne** o odstránení neústavnosti prejavujúcej sa legislatívnou nečinnosťou s možnosťou donútiť parlament k prijatiu zákona a zároveň stanoviť lehotu na splnenie tejto povinnosti parlamentom.

Uznesením I. ÚS 19/96 senát ústavného súdu v prípade „Marcelová“ explicitne uznal, že ak ústava podmieňuje realizáciu práva zákonom a takého zákona niet, potom národná rada porušuje legislatívnou nečinnosťou základné ústavné právo.

Ústavný súd doposiaľ nevytvoril (aj vzhľadom na absenciu ústavnoprávnej úpravy) doktrínu o následkoch zistenia faktu legislatívnej nečinnosti. Vo viacerých rozhodnutiach však vyslovil právny názor, ktorým jednoznačne potvrdil viazanosť Slovenskej republiky **pozitívnym záväzkom** stanovujúcim povinnosť štátu včas prijať právnu úpravu korešpondujúcu obsahu medzinárodných zmlúv (II. ÚS 8/96; II. ÚS 47/97; II. ÚS 8/96; PL. ÚS 5/97).

Ústavnosť legislatívnej nečinnosti môže posudzovať ústavný súd (vzhľadom na platnú právnu úpravu) „len“ v rámci konania o výklade (čl. 128 ústavy) a konania o súlade, posúdením súladu napadnutého právneho predpisu s právnym predpisom vyššej právnej sily (čl. 125 ústavy). Ústavný súd v takýchto prípadoch skúma, či v dôsledku právnej medzery nemôže viesť aplikácia ustanovení napadnutého právneho predpisu ku kolízii s princípmi právneho štátu – predovšetkým s princípmi legality, právnej istoty a garancie základných práv a slobôd, prípadne či nie je z uvedeného hľadiska aplikácia ustanovení napadnutého právneho predpisu absolútne vylúčená (napríklad časť rozhodnutia vo veci PL. ÚS 6/04).

Námietka existencie legislatívnej nečinnosti v zákone alebo podzákonnom akte bola súčasťou argumentácie navrhovateľov v konaní podľa čl. 125 ústavy napríklad vo veciach PL. ÚS 10/01, PL. ÚS 11/01 či PL. ÚS 6/04. Je však pravdou, že ústavný súd v označených veciach na základe argumentácie podanej navrhovateľmi nesúlad napadnutých právnych predpisov nevyslovil.

c) Vyššie uvedený neuspokojivý právny stav je okrem iného podmienený aj tým, že slovenská právna veda (ale aj politické vedomie spoločnosti) **neposudzuje**



**jednotne** možnosti ústavného súdu pri odstraňovaní legislatívnej nečinnosti štátnych orgánov v rámci podústavnej právotvorby.

Monografické spracovanie problematiky legislatívnej nečinnosti slovenská právna veda neposkytuje. Polaritu právnych názorov v otázke legislatívneho opomenutia možno prezentovať prostredníctvom interpretácie, ktorú podali Eduard Bárány a Ján Drgonec v súvislosti s inštitútom pozitívneho záväzku štátu.

Eduard Bárány prezentuje väčšinový názor v slovenskej právnej vede, keď konštatuje: „Nie je a v systéme parlamentnej demokracie ani nemôže byť orgán, ktorý by parlament prinútil vydať zákon, alebo ho vydal namiesto parlamentu, ak je tento neúčinný“<sup>11</sup>.

Uvedené konštatovanie vychádza **zo suverenity parlamentu**, ktorá je zastupiteľsky odvodená od suverenity občanov (podľa čl. 2 ods. 1 ústavy: „Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo“).

Námietky, ktoré je možno vysloviť k uvedenej argumentácii sú prinajmenšom dve:

- Len formálne možno konštatovať, že štátne moc je suverénna a teda nezávislá. V skutočnosti existuje **rôzna miera nezávislosti štátnej moci**, ktorá je podmienená rôznosťou ekonomických, politických, duchovných, medzinárodných...faktorov jej realizácie. Nemôže teda ísť o absolútnu nezávislosť. Následne ani suverénny parlament nedisponuje nezávislosťou v jej absolútnej podobe. Aj vo vzťahu k suverénnemu parlamentu platí del'ba moci v právnom štáte so svojimi brzdami.
- *Conditio sine qua non* právneho štátu je **sebaobmedzenie štátnej moci** (limited government). V konkrétnych súvislostiach to má znamenať, že aj legislatívne nečinnému parlamentu najmä v prípadoch omisívneho konania týkajúceho sa organických zákonov možno uložiť povinnosť (a zároveň lehotu) ich vydania.

Opačný názor, teda taký, ktorý aj v podmienkach suverenity parlamentu umožňuje ústavnému súdu „prikázať zákonodarcovi aby konal“ v prípadoch legislatívnej nečinnosti vyslovil Ján Drgonec<sup>12</sup> a súčasne argumentuje, že aj výkladom Ústavy SR možno dospieť k záveru o tom, že nečinnosťou parlamentu v oblasti legislatívy nastáva neústavnosť. J. Drgonec vychádza z dikcie čl. 127 ods. 2 ústavy, ktorý v konaní o ústavnej s'ťažnosti umožňuje ústavnému súdu „**prikázať tomu, kto práva porušil, aby vo veci konal**“ v prípade ak porušenie práv alebo slobôd vzniklo nečinnosťou.

---

<sup>11</sup> BĀRĀNY, E.: *Uplatniteľnosť druhej a tretej generácie ľudských práv podľa Ústavy Slovenskej republiky*. In: Právny obzor. 1995, č. 1, s. 15.

<sup>12</sup> d.c. v pozn. č. 9, s. 237.

Problematickosť uvedenej argumentácie však spočíva v tom, že čl. 127 ústavy – ústavná sťažnosť – sa podľa väčšinového názoru týka realizácie (aplikácie) práva a nie tvorby práva.

## **RESUMÉ**

Legislatívna nečinnosť je skúmaná v rovine vnútroštátneho práva. Legálna definícia legislatívnej nečinnosti v slovenskom právnom poriadku neexistuje. Legislatívna nečinnosť je medzerou v práve (právne vákuum). Existuje viacero foriem legislatívnej nečinnosti vrátane normotvornej nečinnosti orgánov vydávajúcich vykonávacie právne predpisy. Nejednotnosť je v otázke prípustnosti rozhodovania o legislatívnej nečinnosti. Ústavný súd je tým ústavným orgánom, ktorý má mať právomoc rozhodovať o stave legislatívnej nečinnosti a dôsledkoch s tým súvisiacich, predovšetkým z hľadiska garancií základných práv a slobôd.

# O NEJASNOSTIACH EX CONSTITUTIONE

JUDr. Štefan Kseňák, PhD.

*Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach*

Nekvalitná právotvorba má negatívne dôsledky na celú spoločnosť a jej závažnosť sa premieta nielen do neefektívnosti normatívnej regulácie, ale aj do nižšej akcieschopnosti exekutívy a všeobecne zvyšuje mieru právneho nihilizmu. Tento príspevok nie je venovaný samotnej otázke tvorby práva, príspevok je zameraný na regulatívny rozmer práva a určitý pohľad na vzťah parlamentnej a sudcovskej tvorby práva v náväznosti na právnu istotu. Súčasne poukážem na niekoľko nedostatkov ústavnoprávnej úpravy.

## 1. Právna stabilita a dôvera v právo

Presne definovať pojem práva je pravdepodobne nemožné a aj zrejme neúčelné. Otázna je vôbec samotná spôsobilosť definovateľnosti práva. V tejto súvislosti uvádza právny teoretik V. Knapp, že „*vec súvisí s mierou abstraktnosti definovaného pojmu, ale asi hlavne tiež s preceňovaním významu definície pre ľudské poznanie*“.<sup>1</sup>

Bez ohľadu na to, aký máme názor na obtiažnosť definovateľnosti práva, je potrebné vyvodiť záver, že je nevyhnutné aspoň vymedziť jeho pojem, pretože inak nie je možné právom vedecky sa zapodievať a je otáznne či by dokonca mohla o práve prebehnúť akákoľvek komunikácia. Právo nie je samoučelom, teda predpokladá sa dôvod jeho existencie. Tým dôvodom (alebo dôvodmi) je plnenie istých funkcií v spoločnosti. Optiku pohľadu na právo je preto potrebné zamerať na účel práva. Právo je nepochybne regulátorom, reguluje správanie ľudí. Je normatívnym regulátorom, čo otvára pohľad smerom na právo ako normatívny systém.

Správanie ľudí je však regulované nielen právom, ale aj ďalšími regulátormi, ako sú morálka, náboženské systémy a predovšetkým základný materiálny regulátor, ktorým je trh. Právo, morálka a náboženské systémy majú kvalitatívne iný charakter ako trh.

Medzi týmito regulátormi sú vertikálne i horizontálne väzby a počas existencie ľudstva dochádza k uprednostňovaniu a neraz aj preceňovaniu toho ktorého regulátora. Empirická skúsenosť vedie k záveru, že ako materiálny regulátor, tak aj duchovný regulátor, sú pre vývoj spoločnosti nevyhnutné. Toto zistenie má význam nielen pre oblasť právnej politiky, na pôde ktorej sa vyskytujú nezriedka extrémnejšie uhly pohľadu nachádzajúce svoje vyjadrenie v preceňovaní

---

<sup>1</sup> KNAPP, V.: *Teorie práva*. 1. vydanie. Praha. C. H. Beck 1995. str. 42

práva alebo trhu, či v právnom nihilizme alebo ignorovaní trhu, ale je významným aj pre oblasť normotvorby, pretože duchovný regulátor má nastúpiť tam, kde materiálny regulátor nestačí. Výhodou právnej politiky je to, že môže čerpať množstvo poznatkov z empirických skúseností jednotlivých právnych systémov, dokonca z právnych jurisdikcií.<sup>2</sup> V prípade normotvorby sú empirické poznatky oveľa subtilnejšie a otázka znie skôr tak, čo a v akom rozsahu je vhodné normatívne regulovať. Napriek tomu, že prehnaný legislatívny optimizmus nie je produktom dvadsiateho storočia, ale badateľný je od obdobia osvietenstva<sup>3</sup>, majú zákonodarcovia tendenciu sklzávať na jeho platformu. Legislatívna expanzia však so sebou súčasne prináša aj reguláciu takých oblastí, ktoré pôvodne regulované neboli, averzia k prílišnej regulácii preto môže byť aj nechutou k zmene a môže súvisieť s tým, že ľudia sú v podstate *lauda tores temporis acti*, teda vychvalovači starých časov.

Absencia normatívneho regulátora, resp. nedostatočne rozvinutý normatívny regulátor, má za následok nestabilitu v čase. Pre vysvetlenie – trh ako materiálny regulátor môže existovať aj bez normatívneho regulátora. Trh je o výmene tovarov a služieb. Ak má jeden subjekt viac tovaru ako potrebuje – napr. potravín – vymení ich za iné tovary alebo služby. Takáto výmena môže prebehnúť neformálne a bez akejkoľvek právnej úpravy, a v jednoduchších kultúrach takáto výmena prebieha do dneška. Naviazať takúto trhovú operáciu na časovo dlhšie obdobie, alebo ju zrealizovať v rôznom čase na rôznych miestach a medzi viacerými subjektami, si vyžaduje existenciu duchovného regulátora, nakoľko zabezpečiť inú ako bezprostrednú výmenu tovarov a služieb, len trhovú regulátor, bez existencie duchovného, nedokáže.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Napr. zavedenie prohibície v USA v r. 1919, ktorá spočívala v zákaze výroby, predaja a požívania nápojov s viac než 0,5% alkoholu (Volsteadov zákon), menej známe zavedenie prohibície v Rusku v r. 1914 (platila aj v ZSSR, a to do 1925), snaha o čiastočnú prohibíciu v ZSSR v 80. rokoch 20. storočia. Spomenuté prohibície sú vhodným príkladom neúčinnosti právnej regulácie, v konečnom dôsledku viedli k rozvoju antiprávných deregulátorov, nárastu príjmov nelegálnych štruktúr, výpadku príjmov na spotrebných daniach a pod. Zaujímavá je aj korelácia medzi množstvom vrážd na počet obyvateľov v USA pred zavedením prohibície, počas nej a po jej zrušení. Jednoznačne najvyšší počet bol počas prohibície. Z čiastočnej prohibície na sklonku existencie ZSSR sa Moldavsko úplne nespamätalo dodnes. A tak trochu z našej histórie – je dobré si občas spomenúť na nákup tuzexových poukážok alebo valút v ČSSR, prípadne si pozrieť aj vtedajšiu trestnoprávnu úpravu ochrany devizového hospodárstva.

<sup>3</sup> Napr. jozefínske nariadenie o pochovávaní zosnulých bez rakví, len vo vreciach.

<sup>4</sup> Ide o vývoj napr. záväzkového práva.

To, že právo ako regulátor existuje dlhú dobu, svedčí o jeho potrebnosti, pretože nepotrebný systém by v procese evolúcie zanikol.<sup>5</sup>

Pokiaľ má právo zabezpečovať časovú a priestorovú stabilitu, je nevyhnutné, aby samo bolo, ako normatívny systém, efektívne a stabilné. Právna stabilita a efektívnosť sa prejavujú v právnej istote, ktorá zasa vedie v dôveru v právo. Ide o do istej miery podmienené vzťahy, pretože dôvera v právo má priamy vplyv na efektívnosť práva.

Tvorba práva sa deje v zásade na dvoch základných úrovniach, a to na úrovni legislatívnej tvorby práva a na úrovni sudcovskej právotvorby. V špecifickom (a do istej miery nedocenenom) postavení je autonómna tvorba práva.

## 2. Parlamentná a sudcovská tvorba práva

19. storočie sa zvykne označovať ako storočie parlamentov. V kontinentálnej Európe je obdobím prijímania významných kódexov (od konca 18. storočia), ktorých účelom bola komplexná úprava určitej problematiky. Bez ohľadu na to, že v súčasnosti sa pozeráme na snahu kodifikátorov s istou blahosklonnosťou, musíme si uvedomiť, že išlo o obdobie, kedy sa zakotvovali v unifikovanej podobe základné pravidlá a snaha obmedziť, resp. limitovať výkonnú moc a súdnu moc, bola aj snahou o jednotný právny poriadok a elimináciu partikularizmov. Niektoré z prijatých kódexov sudcom výslovne zakazovali zohľadňovať rozhodnutia v minulých veciach<sup>6</sup>. Koncept exkluzivity právotvorby parlamentu je už v súčasnosti prekonaný, analýza a zdôvodnenie expanzie sudcovskej tvorby práva ani nie je predmetom tohto príspevku. Poukázať je však treba na nárast významu sudcovskej tvorby práva. Okrem nesporných prínosov ako sú dotváranie zákonnej úpravy judikatúrou, ktorá je podrobnejšia ako strohý normatívny text a zjednocujúci výklad právnych predpisov všeobecnými súdmi<sup>7</sup>, ktorý hoci nie je autoritatívny, tak silou právnej argumentácie v konečnom dôsledku prispieva k jednotnejšej aplikácii práva, so sebou sudcovská právotvorba prináša aj riziko

---

<sup>5</sup> Na príklade dieťaťa, ktoré si kúpi napr. zmrzlinu môžeme pozorovať vplyv regulátorov. Dieťa si kúpi zmrzlinu lebo ju nemá a má peniaze na jej kúpu, predávajúci predá zmrzlinu lebo ju má v dostatočnom množstve (ak by umieral od hladu a mal jej málo, zrejme by ju skonsumoval) a chce peniaze (trhový regulátor), dieťa a predávajúci uzavrujú kúpnu zmluvu (ako reálny kontrakt), čo si dieťa ani neuvedomuje a následne ak sa so zmrzlinou podelí so súrodencom, tak dôjde k darovaniu (právny rozmer si tiež zrejme neuvedomí). Potreba právnej regulácie je ľudskej spoločnosti vlastná a bez nej sa rozvoj spoločnosti nezaobíde.

<sup>6</sup> Napr. pruský kódex zemskeho práva z r. 1794, podobne aj Code Civil.

<sup>7</sup> Zaujímavosťou je oprávnenie francúzskych sudcov, ktorí sa mohli do tridsiatych rokov 19. storočia obrátiť na zákonodarcu, aby poskytol legálny výklad normy v prípade, ak zmysel normy nebol sudcovi jasný. Túto možnosť však francúzske sudy nikdy nevyužili. Čerpané z: GERLOCH, A. a kol.: *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha, ASPI, 2008, str. 88.

možného súdneho aktivizmu, a preto je súčasne nevyhnutné zdôrazňovať, že prioritu má legislatívna tvorba práva, pričom sudcovská tvorba práva je, a mala by, z dôvodov zabezpečenia právnej stability, aj ostat', podpornou a obmedzovanou, pretože možné spoliehanie sa na dotvorenie tvorby práva rozhodovacou činnosťou súdov vedie k sťaženiu plánovania aktivít adresátov právnej úpravy. Toto tvrdenie dôvodňujem nasledovne: legislatívna tvorba práva je tvorbou apriórnu a sudcovská tvorba práva je tvorbou aposteriórnu. Už z toho je zrejmé, že na určenie pravidiel, ktoré pôsobia do budúca, je potrebná precízna legislatívna tvorba práva, pričom sudcovská je len doplnková a sudca ako kauzálny právnik sa zapodieva prípadom ex post. Účastníci právnych vzťahov sa však môžu len ťažko spoliehať na reguláciu ex post, je pre nich nevyhnutné, aby boli pravidlá jasné vopred. To sa týka predovšetkým dynamickej vrstvy spoločnosti, t.j. podnikateľskej sféry. Jasnosť pravidiel, predvídateľnosť a vymožitelnosť práva sú jedným z kritérií aj pre umiestňovanie kapitálových investícií a celkovo hospodársky život.

### **3. Ústava ako základný prvok stability práva**

V našom prípade je ťažiskovým právnym predpisom ústava. Ústava č. 460/1992 Zb. (v nasledujúcom texte len „Ústava“) je kódexom, hoci ústavný systém Slovenskej republiky je polylegálnym, teda okrem Ústavy (v zmysle právneho predpisu ako prameňa práva) existujú aj ďalšie právne predpisy, s právnou silou rovnakou ako má Ústava (ústavné zákony). V ďalšom texte chcem poukázať na niekoľko nejasností, resp. nesprávnych prístupov, ktorých existencia spôsobuje prinajmenšom nejasnosti pri aplikačnej praxi.

#### **3. 1. Vzťah ústavy a Listiny základných práv a slobôd**

V právnom poriadku Slovenskej republiky existujú dva právne predpisy s rovnakou právnou silou, ktoré upravujú oblasť základných práv a slobôd. Časovo starším predpisom je Listina základných práv a slobôd prijatá Federálnym zhromaždením ako ústavný zákon č. 23/1991 Zb., pričom tento právny predpis bol recipovaný do právneho poriadku Slovenskej republiky na základe recepčnej normy obsiahnutej v Ústave. Už pri zbežnom nahliadnutí do Listiny základných práv a slobôd (v nasledujúcom texte len „Listina“) a do druhej hlavy Ústavy je zrejmé, že veľká časť textu je identická a časť textu sa líši. Nezostáva však než konštatovať, že duplicitná právna úprava rovnakou normatívnou textáciou nie je žiadúca, avšak z hľadiska právnej istoty, len jej samotný výskyt, je neutrálny. Problém nastáva, ak sa v jednom z prepisov vykoná zmena, ale druhý z prepisov ostáva nezmenený. A k tomu aj došlo, čo znamená, že právna istota je do istej miery znížená. Iste by nebol priechodný opačný záver, teda že rôzniaci sa text je na prospech právnej istoty. V tejto situácii nastupuje úloha interpretácie vzťahu

Listiny a ústavy súdnym orgánom, ktorý je oprávnený túto interpretáciu vykonať.<sup>8</sup> Domnievam sa, že v takýchto prípadoch nie je namieste aplikovať výkladové pravidlo *lex posterior derogat priori*. V prvom rade si treba uvedomiť, že ide o oblasť základných práv a slobôd, a teda je namieste rešpektovať princíp privilegovanej ochrany základných práv, ktorý je možné radiť aj medzi princípy moderného konštitucionalizmu. Aj napriek tomu, že sme krajinou s parlamentnou formou vlády, tak aj v našom ústavnom systéme sa aplikuje princíp bŕzd a vyvážení. Existencia dvoch protirečiacich si právnych úprav rovnakej právnej sily upravujúcich rovnaký predmet, je istou formou legislatívnej nečinnosti – ak parlament zmenil ústavu, tak to isté upravené v Listine mal zmeniť tiež, alebo priamo zrušiť. Ústavný súd tak nevytvoril tlak na zákonodarcu, problém len odsunul. Už principiálne ide o nie najšťastnejšiu situáciu. V jurisdikcii s písanými prameňmi práva sa ponechá otázka obmedzenia základného práva na vóli interpreta. Ak by sme daný postup aplikovali na prípad rozporu dvoch právnych predpisov rozdielnej právnej sily, tak by sa jednalo o protiústavnosť zákona vo vzťahu k ústavnej norme a riešením by iste bolo konanie na ústavnom súde a nie aplikácia výkladového pravidla *lex superior derogat inferiori* ako jednej z foriem derogácie mlčky.

### **3. 2. Verejná moc samosprávy a jej ústavné zakotvenie**

Ťažiskovým článkom Ústavy, v ktorom je obsiahnutý princíp legality a ukotvená legálna licencia konania štátnych orgánov a ostatných subjektov, je čl. 2 Ústavy. V predmetnom ustanovení – v druhom odseku sa spomínajú štátne orgány a tretí odsek je venovaný subjektom súkromného práva. Z dôvodu narastajúceho významu činnosti územných samospráv a oprávnení samospráv pri vydávaní všeobecne záväzných predpisov (nariadení) by sa mala v čl. 2 spomenúť aj verejná moc. Územné samosprávy sú oprávnené vydávať normatívne právne akty jednak v rámci delegovanej štátnej správy (v tomto prípade vlastne aj povinné) a takisto aj pri výkone samosprávy. Nakoľko obec (samosprávny kraj) realizujú pri výkone samosprávy svoje vrchnostenské postavenie, možno ich, pokiaľ vydávajú všeobecne záväzné nariadenie, subsumovať pod čl. 2 ods. 2 Ústavy, aj keď nie sú štátnym orgánom. Na druhej strane je potrebné akceptovať aj názor, že obec ako samosprávna jednotka nie je štátnym orgánom, ale subjektom, ktorý možno podriaďiť pod čl. 2 ods. 3 Ústavy. Do istej miery pôsobí neprirodzene konštrukcia, keď subjekt podľa čl. 2 ods. 3 Ústavy má byť pri výkone svojej pôsobnosti poňmaný ako subjekt podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy. Nepochybne by prospelo presnejšie vymedziť postavenie obcí a samosprávnych krajov pri výkone samosprávy.

---

<sup>8</sup> Poukazujem na zakotvenie možnosti obmedziť osobnú slobodu a rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky.

### 3.3. Abstraktná kontrola zákonnosti všeobecne záväzných nariadení územnej samosprávy

15. októbra 2008 nadobudol účinnosť zákon č. 384/2008 Z.z., ktorým sa menil občiansky súdny poriadok a niektoré ďalšie zákony. Spomínaná novela so sebou priniesla zmenu, podľa ktorej získali všeobecné súdy právomoc v oblasti abstraktnej kontroly zákonnosti všeobecne záväzných nariadení jednotiek územnej samosprávy. Nehovoriac o tom, že ide o nesystémovú zmenu, všeobecné súdy tak získali právomoc, ktorá už typicky patrila do pôsobnosti ústavného súdu. Navyše si treba uvedomiť, že všeobecne záväzné nariadenia môžu byť nesúladné ako so zákonom, tak aj s ústavou, ústavným zákonom a pod. To znamená, že návrh by sa potom mal v prípade takéhoto všeobecne záväzného nariadenia podať aj na ústavný súd aj na všeobecný súd? Všeobecné súdy sa tak navyše dostávajú do postavenia negatívneho normotvorcu, čo je pre všeobecné súdy v podmienkach existencie koncentrovaného typu ústavného súdnictva nezvyklá pozícia.

### 3.4. A na záver oxymorón

Pod oxymorónom sa rozumie spojenie dvoch slov, ktorých význam sa navzájom vylučuje.<sup>9</sup> Podľa prvej vety čl. 48 ods. 2 „Každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných prieťahov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom.“ Z predmetnej vety by sa dal a contrario vyvodiť záver, že ak opakom zbytočného prieťahu by mal byť zrejme *nie zbytočný prieťah*, teda zrejme *žiaduci prieťah*. Je to samozrejme nezmysel, nakoľko už samotný *prieťah* slúži na označenie závadného stavu.

## RESUMÉ

Právo je normatívnym regulátorom, ktorý realizuje reguláciu v čase. Pokiaľ by sa regulácia nere realizovala v časovo dlhšom období, na reguláciu by postačoval trh ako materiálny regulátor. Zabezpečenie právnej istoty si vyžaduje precíznu normatívnu reguláciu. Normatívna regulácia je prvotnou reguláciou a sudcovská tvorba práva je sekundárnou a doplnkovou tvorbou práva. Je tomu tak preto, lebo sudcovská tvorba práva je aposteriórnou právtvorbou, teda tvorbou práva ex post na konkrétnu kauzu, pretože sudca je kauzálny právnik.

Základným právnym predpisom v Slovenskej republike je Ústava č. 460/1992 Zb. Tento právny predpis bol viackrát novelizovaný. Cieľom tohto príspevku nie je kritika ústavy, ale poukázanie na niektoré jej nedostatky. Takými sú napr. súbežná existencia podobnej (resp. aj identickej) právnej úpravy v Ústave a Listine základných práv a slobôd (ústavný zákon č. 23/1991 Zb.), nedostatočné vymedzenie verejnej moci v Ústave a niektoré terminologické nedostatky.

---

<sup>9</sup> Oxymorón sa aplikuje aj v poézii, kde ide o básnický prívlastok významom zdanlivo odporujúci významu slova, ktoré rozvíja, teda v poézii by bol akceptovateľný.



The law is a normative regulator that realises regulation in time. If this regulation wasn't carried out in longer period of time, the market would be sufficient for regulation as a material regulator. The precise normative regulation is needed for provision of peace. The normative regulation is initial regulation and judicial law making is secondary and supplementary law making. It is therefore because the judicial law making is ex post law making, thus law making ex post for particular cause, because the judge is a causal lawyer.

The Constitution No. 460/1992 Coll. is the fundamental legal act in Slovak republic. This legal act was amended several times. The purpose of this contribution is not the criticism of the constitution but to point out some its objections. They are e.g. concurrent existence similar (or identical) legal regulation in the Constitution and in the Declaration of Fundamentals rights and freedoms (constitutional legal act No. 23/1991 Coll.), insufficient definition of public authority in the Constitution and some terminological objections.

# VPLYV PRINCÍPU PREDNOSTI KOMUNITÁRNEHO PRÁVA NA PRÁVO TVORENÉ VNÚTROŠTÁTNYMI ORGÁNMI

*doc. JUDr. Gabriela Dobrovičová, CSc., JUDr. Martina Jánošíková*

*Katedra teórie štátu a práva, Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika  
v Košiciach,*

*Ústav európskeho práva, Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika  
v Košiciach*

V dôsledku pôsobenia komunitárneho práva na právny poriadok členského štátu sa mení chápanie vnútroštátneho parlamentu ako suverénneho zákonodarcu, ktorého moc pri prijímaní zákonov by nemala byť podriadená žiadnej inej vyššej norme.

Možno konštatovať, že parlament je obmedzený komunitárnym právom pri rozhodovaní, tzn. musí brať do úvahy pôsobnosť orgánov EÚ a členských štátov. Vzniká mu aj povinnosť prevádzať do právneho poriadku záväzky z tých aktov komunitárneho práva, ktoré nepôsobia bezprostredne. Okrem toho je potrebné poukázať na povinnosť lojality i tam, kde pôsobnosť ostáva členským štátom, v dôsledku ktorej je treba vnútroštátne právo vykladať eurokonformne (tzv. princíp nepriameho účinku).

Príčinou tohto stavu je **princíp prednosti** komunitárneho práva pred právom vnútroštátnym, ktorý síce nie je v primárnom komunitárnom práve výslovne uvedený<sup>1</sup>, ale ako vyplýva z judikatúry Súdneho dvora Európskych spoločenstiev (ďalej len Súdny dvor), jeho existencia je dôsledkom osobitného charakteru Európskeho spoločenstva. Súdny dvor k tomuto záveru dospel v rámci výkladu komunitárneho práva. Bez rešpektovania judikatúry Súdneho dvora by bolo komunitárne právo nefunkčné a v mnohých oblastiach neexistujúce.

Prvýkrát sa Súdny dvor zmienil o princípe prednosti v rozsudku z 15. júla 1964 vo veci 6/64 Costa/ENEL<sup>2</sup>, kde konštatoval, že *právo vyplývajúce zo zmluvy, ako autonómneho prameňa práva, nemôže byť vzhľadom na svoju osobitnú a pôvodnú povahu prevážené vnútroštátnymi právnymi ustanoveniami akéhokoľvek charakteru, ak nemá byť zbavené svojho charakteru práva Spoločenstva, a ak sa nemá spochybníť samotný právny základ Spoločenstva.*

---

<sup>1</sup> Výslovnú zmienku o prednosti predpokladala tzv. Ústavná zmluva, ktorá však nebola ratifikovaná všetkými členskými štátmi. Najnovšia revízia primárneho práva, ktorej ratifikačný proces práve prebieha, teda tzv. Lisabonská zmluva, upustila od výslovnej zmienky o prednosti komunitárneho práva

<sup>2</sup> Pomenovaniu princípu prednosti predchádzalo tvrdenie Súdneho dvora obsiahnuté v tom istom rozsudku, že komunitárne právo tvorí nový právny poriadok, ktorého subjektmi sú na rozdiel od medzinárodného práva už nielen štáty, ale rovnako aj ich občania.

Vysvetlenie a zdôvodnenie princípu prednosti nájdeme aj v nedávnych návrhoch generálneho advokáta Ruiz-Jarabo Colomera, ktoré predniesol 1. apríla 2008 v spojených veciach C-152/07 až C-154/07 Arcor, body 82 až 84. Podľa jeho názoru je princíp prednosti dôležitý pre **jednotnosť** komunitárneho práva. Bez jeho existencie by tak primárne ako aj sekundárne právne predpisy nemali vo všetkých štátoch rovnaký význam, rovnakú záväznosť a podobný obsah. Upozorňuje, že sila komunitárneho práva sa oslabí, ak by bola spochybnená nedeliteľnosť alebo bezpodmienečnosť prednosti komunitárneho práva a nebolo by uznané to, že tento princíp sa vzťahuje na celé komunitárne právo. Pripomenul, že Súdny dvor sa už vyjadril, že v rámci súdneho konania sa nie je možné odvolávať na vnútroštátnu právnu úpravu, ktorá je v rozpore s právom vyplývajúcim zo Zmluvy a že ustanovenia komunitárneho práva majú prednosť pred akýmkoľvek vnútroštátnym ustanovením, ktoré by im odporovalo, čo umožňuje tvrdiť, že ide o prednosť, ktorá sa nepochybne vzťahuje aj na ústavy členských štátov.

Z princípu prednosti komunitárneho práva, tak ako ho chápe Súdny dvor, teda vyplýva povinnosť vnútroštátnych orgánov uplatňovať, a to aj z úradnej moci, právne akty komunitárneho práva, a to aj napriek existencii rozporných vnútroštátnych noriem, bez ohľadu na právnu silu vnútroštátnych noriem a bez ohľadu na skutočnosť, či vnútroštátne normy boli prijaté skôr alebo neskôr ako právny akt komunitárneho práva. Súdny členských štátov sú povinné pri konflikte vnútroštátneho a komunitárneho pravidla odmietnuť aplikáciu nezlučiteľného vnútroštátneho pravidla či právneho predpisu z vlastnej iniciatívy, bez toho, aby potrebovali predchádzajúci súhlas či rozhodnutie akéhokoľvek iného súdneho či štátneho orgánu členského štátu, napr. ústavného súdu či parlamentu.

Samotným aktom pristúpenia a záväzkom členského štátu aplikovať na svojom území komunitárne právo, vzniká povinnosť orgánov členského štátu uplatňovať kompletne *acquis communautaire*, ktorého nedielnou súčasťou je aj judikatúra Súdného dvora. Vnútroštátne súdy členských štátov sú viazané právnym názorom Súdného dvora bez ohľadu na to, či ide o rozhodnutie o priamej žalobe alebo o rozhodnutia o prejudiciálnej otázke. Všetky rozhodnutia Súdného dvora sú v právnych poriadkoch členských štátov rovnako záväzné. Vnútroštátne súdy a ostatné orgány najčastejšie pracujú s rozhodnutiami Súdného dvora o prejudiciálnej otázke.<sup>3</sup> Je to dané aj tým, že práve rozhodnutia o prejudiciálnej otázke sú svojou všeobecnosťou a abstraktnosťou použiteľné na nasledujúce prípady. Výrok v rozsudku, ktorý je výsledkom konania o prejudiciálnej otázke má iný charakter, ako výrok v rozsudku pri priamych žalobách. V konaní

---

<sup>3</sup> KUHN, Z., BOBEK, M., POLČÁK, R. (eds.): *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha, 2006, s. 67

o prejudicálnej otázke ide o zhrnutie odpovede na predložené otázky. Rozhodnutie Súdneho dvora tvorí nedeliteľný celok.

Práve prostredníctvom prejudiciálnych otázok rozhodol Súdny dvor svoje najdôležitejšie prípady (okrem prednosti a priameho účinku komunitárneho práva, tiež aj zodpovednosť štátu za neprevedenú smernicu a pod.). Úlohou Súdneho dvora je zabezpečiť čo v najväčšej miere jednotnú aplikáciu komunitárneho práva na základe prejudiciálnych otázok podávaných domácimi súdmi členských štátov. Jednotná aplikácia komunitárneho práva je základnou požiadavkou právneho poriadku Európskych spoločenstiev.<sup>4</sup>

Treba však uviesť, že princíp prednosti nie je jednoznačne prijímaný v jednotlivých členských štátoch a to hlavne v súvislosti s ústavnými vnútroštátnymi normami. Medzi najznámejšie príklady patrí rozhodnutie nemeckého ústavného súdu z roku 1974 označované ako Solange I, v ktorom tento súd odmietol princíp prednosti komunitárneho práva v prípade jeho rozporu so základnými právami chránenými nemeckou ústavou<sup>5</sup>. Podobne reagoval aj francúzsky kasačný súd (Cour de cassation) v roku 2000<sup>6</sup>, podľa ktorého sa prednosť nevzťahuje na ustanovenia vnútroštátneho práva ústavnej hodnoty. Z nových členských štátov sa k tejto otázke vyjadril napríklad poľský ústavný súd, podľa ktorého konflikt medzi komunitárnou normou a ústavnou normou nemôže byť vyriešený uznaním prednosti komunitárnej normy, ani stratou platnosti ústavnej normy a jej nahradením komunitárnou normou<sup>7</sup>.

Znenie článku 7 ods. 2 a ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky rovnako naznačuje, že prednosť komunitárneho práva pred celým právnym poriadkom nemusí byť jednoznačná, keďže v týchto ustanoveniach je zmienka o prednosti pred zákonmi. Ústavný súd Slovenskej republiky však zatiaľ nemal príležitosť sa k tejto otázke vyjadriť.

Princíp prednosti je treba chápať ako aplikačný princíp. V prípade rozporu medzi vnútroštátnou normou a komunitárnou normou nedochádza k zrušeniu vnútroštátnej normy, ale len k jej neaplikovateľnosti. Preto ani nie je na mieste používať pojem nadradenosť komunitárneho práva, ktorý by mohol evokovať

---

<sup>4</sup> GERLOCH, A. a kol.: *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha, 2008, s. 344

<sup>5</sup> Toto tvrdenie zmiernil nemecký ústavný súd v roku 1987 v rozhodnutí Solange II, v ktorom dospel k záveru, že ochrana základných práv poskytovaná na úrovni Spoločenstva je už porovnateľná s ochranou, ktorú garantuje nemecká ústava a teda už nemusí viac podrobovať komunitárne akty kontrole ich súladu s ústavnými normami. Rozhodnutie Solange I bolo jedným z dôvodov, prečo Súdny dvor v rozsudku z 12. decembra 1969 vo veci 29/69 Stauder konštatoval, že považuje ochranu základných práv za všeobecnú zásadu komunitárneho práva.

<sup>6</sup> Bližšie pozri: BERGÉ, J.-S. – ROBIN-OLIVIER, S.: *Introduction au droit européen*. Presses Universitaires de France, Paríž 2008, str. 495

<sup>7</sup> Bližšie pozri: SKRZYPEK, N.: *Le Tribunal constitutionnel polonais et le droit communautaire*. In Cahier de droit européen, č. 1-2, 2007, str. 179

záver, že nadradená norma, teda komunitárna, ruší právnu normu nižšej právnej sily, teda vnútroštátnu. Takýto vzťah však medzi komunitárnym a vnútroštátnym právom neexistuje. Právne akty komunitárneho práva sa nezačleňujú do hierarchickej výstavby vnútroštátneho právneho poriadku a ponechávajú si svoj špecifický komunitárny charakter. Vo vzťahu medzi právnu normou komunitárneho práva a právnu normou vnútroštátneho práva nemôže platiť pravidlo *lex posteriori derogat legi priori*. Ináč by bola ohrozená jednotná aplikácia komunitárneho práva.<sup>8</sup>

Predpokladom uplatnenia princípu prednosti je rozpor medzi komunitárnym a vnútroštátnym právom. Problémom však je, kto má rozoznať a autoritatívne rozhodnúť o existencii rozporu medzi vnútroštátnou a komunitárnou normou. V rámci vzájomnej kolízie noriem vnútroštátneho práva túto úlohu plní ústavný súd, dôsledkom jeho rozhodnutia je „vyčistenie“ vnútroštátneho systému od prípadnej rozpornej normy, ktorá v konečnom dôsledku stráca platnosť. Pri kolízii vnútroštátnej a komunitárnej normy túto úlohu preberá **všeobecný súd** (alebo všeobecnejšie orgán aplikujúci právo, pretože prednosť komunitárneho práva nezaväzuje len súdy členského štátu, ale napríklad aj správne orgány).

Všeobecnému súdu môže prostredníctvom prejudiciálneho konania pomôcť Súdny dvor, ktorý na základe položenej otázky poskytne výklad komunitárneho práva. Súdny dvor sa však v tomto konaní nezaobrá vnútroštátnym právom a nemôže konštatovať rozpor medzi komunitárnou a vnútroštátnou normou. V dôsledku nevedomenia si tejto skutočnosti sa obracajú vnútroštátne súdy na Súdny dvor s otázkami typu: *Je vnútroštátna úprava v rozpore s nariadením ...?* Aby mohol Súdny dvor odpovedať, musí najprv takéto otázky preformulovať napríklad do takejto podoby: *Bráni komunitárna úprava takej vnútroštátnej právnej úprave, ktorá ...?*

Vzťah medzi Súdny dvorom a vnútroštátnymi súdmi nie je vzťahom hierarchickým, ale je vzťahom založeným na spolupráci.<sup>9</sup> Článok 234 Zmluvy o založení ES ako základ tejto spolupráce zakotvuje „deľbu povinností medzi domáce súdy a Súdny dvor v záujme náležitej aplikácie a jednotnej interpretácie komunitárneho práva naprieč členskými štátmi“.

Úlohou vnútroštátneho súdu v súvislosti s princípom prednosti sa Súdny dvor zaoberal v rozsudku z 9. marca 1978 vo veci 106/77, *Simmenthal*. Už v roku 1976 taliansky súd na základe odpovede Súdneho dvora rozhodol o nezlučiteľnosti vnútroštátnej úpravy s komunitárnym právom a rozhodol sa ju neaplikovať.

---

<sup>8</sup> MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Výber rozhodnutí súdneho dvora ES pre právnu prax*. Bratislava, 2007, s. 65

<sup>9</sup> Podrobnejšie: BOBEK, M., KOMÁREK, J., PASSE, J., GILLIS, M.: *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha, 2005, s. 106

Účastníci konania sa voči jeho rozhodnutiu odvolali a v následnom konaní sa musel vnútroštátny súd znovu zaoberať otázkou rozporu medzi niektorými normami komunitárneho práva a neskoršie vyhláseným vnútroštátnym zákonom, pričom podľa judikatúry talianskeho ústavného súdu bolo potrebné obrátiť sa na ústavný súd, ktorý je jediný oprávnený posúdiť neústavnosť vnútroštátnej úpravy. Súdny dvor v tejto súvislosti uviedol, že *akékoľvek ustanovenie vnútroštátneho právneho poriadku, ako aj administratívna alebo súdna prax, ktoré by mohli oslabiť účinnosť uplatňovania práva Spoločenstva tým, že príslušnému vnútroštátnemu súdu, ktorý aplikuje toto právo, nepriznávajú ani v momente tohto uplatnenia právomoc, aby urobil všetko, čo je nevyhnutné pre neuplatnenie ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré sú prekážkou plnej účinnosti noriem Spoločenstva, sú nezlučiteľné s požiadavkami, ktoré sú podstatou práva Spoločenstva. O takýto prípad by išlo vtedy, ak by riešenie rozporu medzi ustanovením práva Spoločenstva a neskorším vnútroštátnym zákonom bolo vyhradené inému orgánu ako súdu zabezpečujúcemu aplikáciu práva Spoločenstva, ktorý disponuje vlastnou voľnou úvahou, hoci by prekážka brániaca plnej účinnosti tohto práva bolo iba dočasná.*

Na základe uvedeného je možné závery Súdneho dvora zovšeobecniť do tzv. doktríny Simmenthal, v zmysle ktorej vnútroštátny súd rozhodujúci konkrétny spor musí sám odsunúť aplikáciu rozporného vnútroštátneho práva a nesmie čakať na jeho zrušenie.

V tejto súvislosti vzniká problém, spočívajúci v čl. 144 ods. 2 Ústavy, ktorý sudcu núti práve k takémuto konaniu, ak by išlo o rozpor vnútroštátneho práva s primárnym právom, pretože z neho vyplýva povinnosť súdu prerušiť konanie, ak sa domnieva, že iný všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenia, ktoré sa týkajú prejednávanej veci odporujú ústave, ústavnému zákonu, medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 alebo zákonu a podať návrh na začatie konania na základe čl. 125 ods. 1 Ústavy. Teda ak by bol všeobecne záväzný predpis v rozpore so Zmluvou o založení ES (napr. zákazom diskriminácie na základe štátnej príslušnosti) je súd povinný konanie prerušiť a podať návrh na Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý rozhodne o predpokladanom nesúlade. Tento postup je v príkrom rozpore s princípom prednosti komunitárneho práva, pretože súd sám by mal rozhodnúť o tom, že nebude aplikovať rozporné ustanovenie vnútroštátneho právneho predpisu.

Dôsledky princípu prednosti komunitárneho práva na právo tvorené vnútroštátnymi orgánmi sa prejavujú v dvoch rovinách, a to:

- v neaplikovateľnosti všetkých odporujúcich ustanovení vnútroštátneho práva a aplikovaní priamo aplikovateľných ustanovení Zmluvy o založení ES a priamo aplikovateľných právnych aktov orgánov Európskych spoločenstiev;

- v brázení tvoríť nové vnútroštátne právne akty, ktoré by boli v rozpore s komunitárnym právom, pretože priamo aplikovateľné ustanovenia Zmluvy o založení ES a priamo aplikovateľné právne akty orgánov Európskych spoločenstiev tvoria nedeliteľnú prednostnú súčasť právneho poriadku aplikovateľného na území každého z členských štátov. Ak by členský štát predsa vydal právny predpis, ktorý by bol v rozpore s komunitárnym právom, vzniká dôvod na podanie žaloby voči štátu pre neplnenie povinnosti zo Zmluvy.

Na záver možno uviesť, že princíp prednosti komunitárneho práva pred vnútroštátnym právom mení postavenie sudcu vo vzťahu k parlamentu, prípadne všeobecnejšie vyjadrené, kvalitatívne mení vzťah medzi zákonodarnou a súdnou mocou.

## **RESUMÉ**

Cieľom príspevku je poukázať na pôsobenie princípu prednosti komunitárneho práva na vnútroštátne právo a zvýrazniť, že na základe princípu prednosti komunitárneho práva sú neaplikovateľné odporujúce ustanovenia vnútroštátneho právneho poriadku, pretože prednosť majú priamo aplikovateľné ustanovenia zmluvy o založení Európskych spoločenstiev a priamo aplikovateľné právne akty orgánov Európskych spoločenstiev. Okrem toho uvedený princíp bráni tvorbe vnútroštátnych právnych aktov, ktoré by boli v rozpore s komunitárnym právom.

# ÚSTAVNÁ ÚPRAVA A INTERPRETÁCIA ZÁKLADNÝCH ĽUDSKÝCH PRÁV ÚSTAVNÝM SÚDOM SLOVENSKEJ REPUBLIKY

*Doc. JUDr. Ľudmila Somorová, CSc., mim. prof.*

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

## 1. Úvod

Inštitút základných práv a slobôd je upravený v druhej hlave Ústavy slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších zmien a doplnkov (ďalej aj ústava). Platný ústavný stav základných práv a slobôd vzhľadom na čl. 152 ods.1 ústavy, zahŕňa aj Listinu základných práv a slobôd vyhlásenú ústavným zákonom Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej federatívnej republiky č. 23/1991 Zb. (ďalej aj Listina).<sup>1</sup>

Slovenský ústavodarca pri úprave základných práv a slobôd zachováva tradičnú klasifikáciu práv tak ako ju poznáme z ústavných dokumentov prijatých v európskych štátoch v priebehu 20 storočia. Prvú skupinu tvoria práva osobné, druhú práva politické a tretiu práva hospodárske, sociálne a kultúrne. Určitou modifikáciou v porovnaní s ústavami iných krajín je v tomto zmysle zaradenie osobitných oddielov (v rámci druhej hlavy ústavy) práva príslušníkov národnostných menšín a etnických skupín (4. oddiel), právo na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva (6. oddiel) a právo na súdnu a inú právnu ochranu (7. oddiel).

V tejto súvislosti treba poznamenať, že rozlišovanie základných práv a slobôd na práva osobné, politické, hospodárske, sociálne a kultúrne je formálne a pomocné. Toto formálne poňatie komplexu ústavných práv neumožňuje ich materiálne podmienené rozlíšenie, preto pri konkrétnom ústavnom práve môže byť jeho povaha z hľadiska takéhoto členenia veľmi sporná.<sup>2</sup> Osobitne to platí, napr. o slobode myslenia a svedomia, o slobode slova a prejavy, pri ktorých nie je ako v ústavnom tak aj v teoretickom chápaní ustálené či ide o práva osobné, či politické. Dôležité je v každom konkrétnom prípade posúdiť obsah týchto práv a slobôd. Podobne právo na štrajk v sebe nevyhnutne obsahuje aspekty práva politického i práva sociálneho. Ústavná úprava vlastníckeho práva v moderných

---

<sup>1</sup> Vytvára sa tak kuriózný a nepraktický stav, v ktorom na území SR platia dva dokumenty najvyššej právnej sily upravujúce inštitút základných práv a slobôd. Problémom v tejto súvislosti začína byť skutočnosť, že v dôsledku postupných zmien a doplnkov Ústavy SR dochádza k významnejším obsahovým rozdielom medzi nimi. Pozri k tomu napr. SOMOROVÁ, Ľ.: *Ústavnoprávna úprav a základných práv a slobôd v SR*, in. Zborník „15 rokov Ústavy SR“, Košice 2007, s. 148 a nasl.

<sup>2</sup> Pozri bližšie BLAHOŽ, J.: *Sjednocijící se Európa a lidská a občanská práva*, ASPI, a.s., Praha 2005, s. 48



európskych ústavách zdôrazňuje jeho sociálnu funkciu čím toto právo stráca doposiaľ prevažujúce rysy osobného práva. Niektoré ústavy toto právo priamo zaraďujú medzi práva hospodárske (napr. čl. 42 talianskej ústavy; čl. 62 portugalskej ústavy).

## 2. Charakteristika ústavnej úpravy osobných práv v Ústave Slovenskej republiky

Osobné práva sú upravené v druhom oddieli druhej hlavy Ústavy SR pod názvom Základné ľudské práva a slobody. Medzi osobné práva a slobody podľa ústavy náležia najmä: spôsobilosť každého na práva (čl. 14), právo na život (čl. 15), nedotknuteľnosť osoby a súkromia (čl. 16), osobná sloboda (čl. 17), zákaz nútených prác (čl. 18), právo na ľudskú dôstojnosť (čl. 19), vlastnícke právo (čl. 20), nedotknuteľnosť obydlia (čl. 21), tajomstvo dopravovaných správ (čl. 22), sloboda pohybu a pobytu (čl. 23), sloboda myslenia, svedomia, náboženského vyznania a viery (čl. 24).

Výpočet základných ľudských práv v Ústave SR zodpovedá katalógu týchto práv ako ho poznáme z ústav iných demokratických štátov v Európe, hoci konkrétna dikcia sa v jednotlivých prípadoch môže odlišovať. Významnejšie modifikácie v obsahu a ponímaní osobných práv odrážajúce moderné doktríny ľudských práv možno pozorovať najmä v ustanoveniach ústavy belgickej (1994), portugalskej (1976) a španielskej (1978).

Spôsobilosť na práva (čl. 14 ústavy) treba nepochybné chápať ako všeobecné uznanie právnej osobnosti človeka v štáte. Ústava tým garantuje každej ľudskej bytosti postavenie v právnom systéme tým, že ju robí spôsobilou mať práva. Táto spôsobilosť je vyhlásená absolútne a nepodmienečne, nie je viazaná a priori na žiadne podmienky. Ide vlastne o ústavný princíp uznania prirodzeného stavu človeka, rešpektovania neprípustnosti „capitis deminutio maxima“ v zmysle obecnom (abstraktnom). Takto formulovaný princíp v rámci základných ľudských práv sa v ústavách iných európskych krajín nevyskytuje. Z prirodzenoprávneho hľadiska je totiž samozrejmé, že táto spôsobilosť existuje. Jednoznačne vyplýva z práva na život.<sup>3</sup>

V čl. 15 ústava formuluje prirodzené právo každého na život čím zdôrazňuje skutočnosť, že ústavodarca vyjadruje v pokore, úcte a s rešpektom svoj vzťah k životu a zároveň svoj záväzok, že bude životu človeka poskytovať ochranu vo

---

<sup>3</sup> Ústavná formulácia tohto princípu korešponduje ale s ustanovením čl. 16 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (MPOPP), ktorý hovorí, že „Každý má právo, aby bola všade uznaná jeho právna osobnosť“. Pozri k obsahu tohto princípu napr. KLÍMA, K.: *Ústavní právo* (druhé rozšírené vydání); Aleš Čenek, s. r. o, Praha 2004, s. 220; DRGONEC, J.: *Základné práva a slobody podľa Ústavy Slovenskej republiky*, Zväzok 1, MANZ, Bratislava 1997, s. 78 a nasl.

všetkých rozmeroch, čo si vyžaduje plnenie rozmanitých povinností zo strany štátu. A to ako povinnosť štátu zdržať sa určitého správania, tak aj povinnosť pozitívneho konania. Po právnej stránke má ustanovenie čl. 15 ústavy najmä aspekt negatívny, to znamená požiadavku nezasahovať do tohto práva zo strany štátu a jeho orgánov. Niektorí autori však vo vzťahu k čl. 15 ústavy resp. čl. 6 Listiny uvádzajú, že výkladom tohto ustanovenia možno dospieť aj k predvídaní pozitívnej funkcie verejnej moci, resp. tvrdia, že toto ustanovenie svojím vyjadrením takéto pozitívne správanie štátu nevylučuje.<sup>4</sup> Ide napr. o právo na osobnú bezpečnosť (tak ako ho upravujú čl. 17 ods. 1 španielskej ústavy či čl. 27 ods. 1 portugalskej ústavy), o starostlivosť o kvalitu života ako je ochrana ľudského zdravia, ochrana životného prostredia či ochrana dôstojnej sociálnej a kultúrnej existencie človeka. Tento nový multidimenzionálny význam práva na život je obsiahnutý v čl. 23 belgickej ústavy. Podľa tohto ustanovenia „Každý má právo na život v súlade s ľudskou dôstojnosťou. Za týmto účelom zaručuje zákon, dekrét alebo pravidlo... s ohľadom na zodpovedajúce povinnosti sociálne a kultúrne práva. Tieto práva zahŕňujú najmä: právo na prácu a slobodnú voľbu povolania, právo na primerané pracovné podmienky a primeranú odmenu ako aj právo na informácie, konzultácie a kolektívne vyjednávanie; právo na sociálne zabezpečenie, ochranu zdravia a na sociálnu, lekársku a právnu pomoc; právo na primeraný byt, právo na ochranu zdravého životného prostredia; právo na kultúrny a sociálny rozvoj“.<sup>5</sup>

Význam a dôležitosť tohto ustanovenia spočíva v novom ponímaní práva na život ako zakladateľského ľudského práva, od ktorého sa odvíjajú ostatné základné práva a slobody ako osobitné nároky ľudskej bytosti na kvalitu života najmä v zmysle jeho bezprostredného prepojenia s právami sociálnymi a kultúrnymi. To môže v pozitívnom zmysle modifikovať doposiaľ prevažujúce názory odmietajúce uznať hospodárske, sociálne a kultúrne práva za súčasť katalógu ľudských a občianskych práv resp. názory odmietajúce uznať hodnoty chránené hospodárskymi, sociálnymi a kultúrnymi právami za rovnako dôležité.<sup>6</sup>

Nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia je zaručená v čl. 16 ústavy analogicky s ústavami iných demokratických štátov Európy. Upravuje tak princíp zabezpečujúci okázalú ochranu ľudskej integrity, ochranu človeka, jeho fyzickej ale aj duševnej integrity. V tejto súvislosti čl. 16 ods. 2 ústavy zdôrazňuje „zákaz mučenia a krutého, neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu“. Tento

---

<sup>4</sup> Bližšie k tomu: KLÍMA, K. cit. d. s. 222-223 ; BLAHOŽ, J.: cit. d. s. 127. Ide o názory autorov vo vzťahu k čl. 6 Listiny, ktorého znenie je ale identické s čl. 15 Ústavy SR (právo na život)

<sup>5</sup> Ústava Belgického kráľovstva z r. 1994 (stav k 1.2.2003) in: KLOKOČKA, V. – WÁGNEROVÁ, E.: *Ústavy štátu Európske únie*, 1. díl, Linde Praha 2004

<sup>6</sup> Bližšie k tomu tiež KRATOCHVÍL, J.: *Sociální práva – navždy chudý příbuzný ostatních lidských práv?*; In Zborník z medzinárodnej konferencie k 60 výročiu Všeobecnej deklarácie ľudských práv, Košice 2008

článok je logickým rozvinutím ustanovenia o práve na život a je tiež nepochybne spätý s osobnou slobodu, zákazom nútených prác a ochranou ľudskej dôstojnosti.

Osobná sloboda je zaručená v čl. 17 ods. 1 ústavy. Odseky 2 až 7 tohto ustanovenia obsahujú zásadnú a konkrétnu procesnú ochranu pred zásahmi verejnej moci. Tieto ustanovenia obsahujú základné garancie práv obvineného alebo podozrivého zo spáchania trestného činu (napr. „nikoho nemožno stíhať alebo pozbaviť slobody inak, ako z dôvodov a spôsobom, ktorý ustanoví zákon; obvineného alebo podozrivého z trestného činu možno zadržať len v prípadoch stanovených v zákone; skúmanie duševného stavu osoby obvinenej z trestného činu je možné iba na písomný príkaz súdu“). Uznávame zároveň nemožnosť predvídať (pri formulovaní konkrétneho základného práva) všetky v budúcnosti sa vyskytujúce zásahy do slobodného priestoru osoby.

Ústava v tomto článku chráni človeka aj vo vzťahoch súkromnoprávnej povahy t.j. vo vzťahoch zmluvných. V ustanovení čl. 17 ods. 2 totiž ustanovuje, že „nikoho nemožno pozbaviť slobody len pre neschopnosť dodržať zmluvný záväzok“. Zakazuje teda čokoľvek, čo by mohlo byť vnímané ako väzenie pre dlžníkov.

Za určitú špecifickú ochranu osobnej slobody možno považovať zákaz nútených prác (čl. 18) a právo na ochranu pred neoprávneným zhromažďovaním, zverejňovaním alebo iným zneužívaním údajov o svojej osobe (čl. 19 ods. 3).

Ďalšie záruky slobodnej existencie a aktivity človeka sú zahrnuté v ustanoveniach o slobode pohybu a pobytu na území SR (čl. 23), o slobode myslenia, svedomia, náboženského vyznania a viery (čl. 24) či nedotknuteľnosti obydli (čl. 24).

Do tejto kategórie práv (osobných) svojim obsahom a chránenými hodnotami nepochybne patrí aj sloboda vedeckého bádania a umenia. Listina základných práv a slobôd upravuje toto právo v skupine osobných práv spoločne so slobodou myslenia a svedomia (čl. 15 Listiny). Aj v porovnaní s ústavami iných štátov EÚ je táto sloboda zaraďovaná do skupiny ľudských práv (napr. čl. 42 portugalskej ústavy, čl. 20 španielskej ústavy, čl. 5 Základného zákona SRN).<sup>7</sup> Slovenský ústavodarca umiestnil túto slobodu do skupiny práv sociálnych a kultúrnych (čl. 43 ústavy). Že sloboda vedeckého bádania u menia je svojou podstatou odlišná od práv sociálnych či kultúrnych svedčí aj článok 51 ods. 1 ústavy, ktorý túto slobodu pod svoju pôsobnosť nezaraďuje.

Tradičným ľudským právom je vlastnícke právo, resp. podľa čl. 20 ústavy právo vlastníť majetok. Obsah a hranice vlastníckeho práva ústava nevymedzuje ani ho nedefinuje – ponecháva to na zákonnú úpravu. V ustanovení čl. 20 ods. 1 ústava stanovuje, že „vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný

<sup>7</sup> Bližšie k tomu KLÍMA, K.: cit. d. s. 228

obsah a ochranu“. To znamená, že ústava neumožňuje (nedovoľuje) zákonom zvýhodňovať žiadny zo subjektov vlastníckeho práva a nedovoľuje akúkoľvek hierarchizáciu medzi nejakými formami vlastníctva.

Pri porovnaní zakotvenia vlastníckeho práva v Ústave SR s ústavnými úpravami v iných demokratických štátoch Európy treba poznamenať, že ustanovenie takéhoto druhu v nich chýba. Na druhej strane obdobné ustanovenie možno nájsť v ústavných úpravách posttotalitných štátov. Dôvod je teda jednoduchý. Ide o reakciu ústavodarcu na nerovnosť foriem vlastníctva v totalitných režimoch kedy zjavne aj z hľadiska právnej ochrany dominovalo štátne socialistické vlastníctvo.<sup>8</sup>

Inak ústavná úprava vlastníckeho práva v SR zodpovedá ústavným úpravám vlastníctva v stabilizovaných demokratických štátoch vrátane zdôraznenia sociálnej funkcie vlastníctva (vlastníctvo zaväzuje a nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore s všeobecnými záujmami chránenými zákonom - čl. 20 ods. 3 ústavy) a ústavných podmienok vyvlastnenia alebo núteného obmedzenia vlastníckeho práva (čl. 20 ods. 4 ústavy).

### **3. Ústavno-súdne garancie osobných práv a interpretácia práva na život** **Ústavným súdom SR**

V rámci ochrany základných ľudských práv akcentuje právna veda právne záruky. Do popredia sa v uvedenom zmysle kladú také inštitúty ako ústavné súdnictvo, všeobecné súdnictvo, správne súdnictvo a tiež inštitút verejného ochrancu práv.

Najvýznamnejšou právnou zárukou ľudských práv v európskych štátoch vrátane Slovenska, je nepochybne súdna kontrola ústavnosti resp. ústavné súdnictvo. V rámci mnohosti právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj ústavný súd) je to predovšetkým právomoc podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, t.j. právomoc rozhodovať o sťažnostiach fyzických osôb a právnických osôb ak namietajú porušenie svojich základných práv a slobôd alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom.<sup>9</sup> Doplním, len fakt, že sťažnosť sa stala efektívnym prostriedkom ochrany ľudských práv a základných slobôd až po novele ústavy v r. 2001.

Dôležitým prostriedkom ochrany osobných práv je nepochybne aj právomoc ústavného súdu rozhodovať o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy.

---

<sup>8</sup> Pozri: BLAHOŽ, J.: cit. d. s. 131

<sup>9</sup> Medzi ústavno-súdne prostriedky ochrany osobných práv patrilo do 1. júla 2001 (resp. na základe interpretácie ústavného súdu do 31.12.2001) aj rozhodovanie ústavného súdu o podnetoch fyzických osôb a právnických osôb podľa dovtedy platného čl. 130 ods. 3 ústavy. K jeho zrušeniu došlo úst. z.č. 90/2001 Z.z. z dôvodu neefektivity tohto prostriedku ochrany práv

Osobitne v prípadoch námietok nesúlady právneho predpisu jeho časti alebo niektorých jeho ustanovení s ustanoveniami druhého oddielu, druhej hlavy ústavy upravujúceho osobné práva, a to či už prostredníctvom abstraktnej kontroly ústavnosti alebo konkrétnej kontroly ústavnosti v súvislosti s prebiehajúcim súdnym sporom.

Významným prostriedkom ochrany osobných práv je aj právomoc ústavného súdu rozhodovať o ústavnosti rozhodnutí o vyhlásení výnimočného a núdzového stavu a na tieto rozhodnutia nadväzujúcich rozhodnutí podľa čl. 129 ods. 5 ústavy. Ide o nezanedbateľný prostriedok ochrany osobných práv, ktoré môžu byť práve rozhodnutiami orgánov verejnej moci v čase týchto mimoriadnych stavov vážne ohrozené.

Z prostriedkov ústavnej ochrany osobných práv nemožno vylúčiť ani právomoc ústavného súdu podávať záväzný výklad ústavy alebo ústavného zákona podľa čl. 128 ústavy. Ostatné právomoci ústavného súdu nie sú pre oblasť osobných práv významné.

V tejto súvislosti chcem poznamenať, že v tomto článku sa venujem len ochrane ľudských práv upravených v článkoch 14 až 25 ústavy, bez ohľadu na možné diskusie o tom, že aj ďalšie ústavné práva sú svojou povahou skôr právami osobnými, hoci ústava ich zakotvuje v rámci iných skupín tradičnej trichotómie ústavných práv a slobôd.

Významné judikáty ústavného súdu z oblasti osobných práv sa podľa nášho výberu týkajú najmä: práva na život, slobody svedomia, myslenia, a náboženského vyznania, osobnej slobody, nedotknuteľnosti osoby a súkromia, vlastníckeho práva a prirodzene aj procesnoprávných garancií.

V rámci pojednania o interpretácii osobných práv ústavným súdom sa budem venovať len právnym názorom vzťahujúcim sa k právu na život v jeho hmotnoprávnom chápaní. Dôvodom je nielen mimoriadna závažnosť a citlivosť problematiky o čom svedčia aj tri odlišné názory sudcov voči výroku rozhodnutia ústavného súdu v konaní o ústavnosti niektorých ustanovení zákona upravujúceho umelé prerušenie tehotenstva (Nález PL. ÚS 12/01 zo dňa 4.12.2007), ale aj limitovaný rozsah tohto príspevku.

Základnou úlohou ústavného súdu bolo interpretovať (vymedziť) obsah čl. 15 ods. 1 druhá veta ústavy, podľa ktorého „ľudský život je hodný ochrany už pred narodením“. Podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu, východiskom právnych úvah v tejto otázke bola vzájomná súvislosť resp. nadväznosť všetkých relevantných ústavných noriem. V tomto prípade najmä súvislosť práva na život a ochrany nenarodeného ľudského života s právom na súkromie upraveného v čl. 16 ods. 1 a v čl. 19 ods. 2 ústavy, prípadne aj s inými právami ako je sloboda myslenia, svedomia, náboženského vyznania a viery (čl. 24 ústavy) či právo na

ochranu zdravia (čl. 40 ústavy). Možno to charakterizovať najmä ako snahu ústavného súdu nájsť rovnováhu medzi právom ženy slobodne sa rozhodnúť (vyplývajúcom z práva na súkromie) a ochranou nenarodeného života. Ústavnoprávna garancia práva na súkromie interpretovaného ako právo ženy na prerušenie tehotenstva v strete s právom na život sa stala základným východiskom pri posudzovaní analogických otázok aj ústavnými súdmi v iných krajinách Európy. (osobitne v Spolkovej republike Nemecko, v Taliansku, vo Francúzsku či Rakúsku).<sup>10</sup>

V náleze PL. ÚS 12/01 ústavný súd uviedol: „Zo znenia čl. 15 ods. 1 ústavy zreteľne vyplýva, že ústavodarca rozlišuje medzi právom každého na život (prvá veta) a ochranou nenarodeného ľudského života (druhá veta). Toto rozlíšenie naznačuje rozdiel medzi právom na život ako osobným subjektívnym nárokom a ochranou nenarodeného ľudského života ako objektívnou hodnotou“.

Význam ústavnej normy „Ľudský život je hodný, ochrany už pred narodením“ ústavný súd najprv interpretoval dvoma krajnými spôsobmi pričom sa ani s jedným z nich nestotožnil, resp. obidva popísané prístupy odmietol.

„Prvou možnosťou je normatívna irelevancia tohto ustanovenia. To znamená, že ustanovenie čl. 15 ods. 1 druhá veta ústavy nie je právnou normou, ktorá by vyjadrovala príkaz, zákaz alebo hranice dovoleného, ale deklaráciu obsahujúcou prianie, v ktorej je nepochybne obsiahnutá etická norma (pozri napr. Čič, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Martin 1997, Matica Slovenská s. 87)“. Podľa názoru ústavného súdu „vyložiť toto ustanovenie len ako proklamáciu je však v zásadnom rozpore s koncepciou ústavy... ako skutočným súborom priamo aplikovateľných noriem, princípov a hodnôt, ktoré majú svoj konkrétny normatívny dopad“.

„Druhou možnosťou je priznať nascitúrovi (nenarodenému ľudskému životu) právo na život, t.j. kvalitu základného práva. Druhá veta čl. 15 ods. 1 ústavy by tak bola chápaná ako špecifikácia prvej vety, teda odstraňovala by akékoľvek pochybnosti o tom, že pod „každým“ v zmysle čl. 15 ods. 1 prvej vety ústavy je nutné rozumieť tiež nascitura. K takému záveru sa prikláňajú navrhovatelia v niektorých častiach svojej argumentácie. Inde navrhovatelia naopak smerujú svojou argumentáciou k tomu, že nenarodený ľudský život má právo na život, hoci toto právo nemusí byť rovnako intenzívne ako právo na život osoby už narodenej. Z tohto hľadiska by bolo možné konštatovať, že čl. 15 ods. 1 ústavy zakotvuje v oboch vetách dve základné práva, ktorých ochrana je garantovaná rôznou intenzitou“.

---

<sup>10</sup> Pozri k tomu BLAHOŽ, J.: cit. d. s. 172 a nasl.; DRGONEC, J.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*, 2. vydanie, Heuréka 2007, s. 162 a nasl.

Z porovnania doslovného výkladu prvej a druhej vety čl. 15 ods. 1 ústavy, najmä spojenia „má právo na život“ v. „hodný ochrany“ vyplýva, že ústavodarca v čl. 15 ústavy celkom zjavne rozlišuje medzi právnym statusom nascitura a právnym statusom narodenej soby. Tento jazykový výklad je podporovaný tiež systematickým výkladom. Katalóg základných ľudských práv a slobôd v druhom oddiele druhej hlavy ústavy je uvedený ustanovením čl. 14, podľa ktorého každý má spôsobilosť na práva. Je pritom bez akýchkoľvek pochybností, že pod pojmom každý, použitom v tomto (ale i ďalších) ustanovení ústavy treba rozumieť každého, kto sa narodí (pozri napr. Čič, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin: Matica Slovenská, 1977. 82 s., alebo Prusák, J. Teória práva. Bratislava: UK, 1995, 279 s.), t.j. spôsobilosť na práva vzniká narodením a končí smrťou, prípadne vyhlásením za mŕtveho. Ústava teda zásadne spája vznik subjektívnych práv až s okamihom narodenia človeka, nie už s jeho počatím“.

„Akokoľvek z už uvedených dôvodov nemožno hovoriť o normatívnej bezvýznamnosti čl. 15 ods. 1 druhej vety ústavy, pretože normatívny význam tohto ustanovenia už s ohľadom na jeho samotnú formuláciu a ústavný kontext nedosahuje takú intenzitu, aby o ňom bolo možné hovoriť ako o základnom práve, ktoré je obmedziteľné len na základe prísneho vyvažovania a proporcionality voči inému základnému právu v zmysle čl. 15 ods. 4 ústavy“.

„Bez ohľadu na to, že ústava obsahuje prinajmenšom tri typy základných práv, nemožno priznať ustanoveniu čl. 15 ods. 1 druhej vety ústavy štatút zvláštneho základného práva *sui generis* bez toho, aby sa to dramaticky neodrazilo na celkovej štruktúre základných práv podľa ústavy. O základných právach platí kľúčové ústavné východiskom podľa ktorého ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i právach (čl. 12 ods. 1 ústavy). Právny poriadok Slovenskej republiky chráni ľudský život ako kľúčovú hodnotu právneho štátu. S ohľadom na ústavný zákaz trest smrti môže byť človek zbavený života v zásade len v prípade ochrany životov či zdravia iných osôb (napr. krajná núdza, nutná obrana, oprávnené použitie zbrane). Uvedené prípady pritom v žiadnom prípade nespochybňujú zásadu, že právo na život má rovnakú váhu bez ohľadu na jeho nositeľa (subjekt). Naproti tomu dotvorenie ústavy o „slabšie, právo na život prostredníctvom judikáúry, ktorým by bol obdarený nositeľ práva *sui generis* (v danom prípade nasciturus), ako sa toho domáhajú v tomto konaní navrhovatelia, by bolo nebezpečným precedensom. Vytváranie rôznych kategórií práva na život, z ktorých by nie každé malo rovnakú váhu, eventuálne dokonca vytváranie nových subjektov práva prostredníctvom judikáúry (vedľa klasickej dichotómie fyzické v. právnické osoby), by bolo v rozpore s ústavným postulátom rovnosti ľudí v právach. Súčasne by také dotváranie ústavy malo potencionálne nevypočítateľné

následky vytvárania rozličných kategórií základných práv, obsah ktorých by bol určený v závislosti na nositeľoch týchto práv.“

Ústavný súd vyslovil názor, že „podľa Ústavy Slovenskej republiky nasciturus nie je subjektom práva, ktorému patrí základné právo na život podľa čl. 15 ods. 1 prvej vety ústavy. Nasciturus sa síce môže stať subjektom práva ex tunc a teda ex tunc aj nositeľom základných práv, avšak pod podmienkou, že sa narodí živý“.

Z odôvodnenia nálezu možno tiež vyvodit' tézu zhodnú s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP), podľa ktorej „ochrana ľudského života pred narodením je povinnosťou všetkých orgánov verejnej moci, do pôsobnosti ktorých táto ochrana môže v konkrétnych okolnostiach patriť bez závislosti na tom, že nasciturus samostatným subjektom práva bez ďalšieho nie je (inak by disponoval základným právom na život)“. Z judikatúry ESLP možno tiež na tomto mieste uviesť: „Prinajmenšom možno pokladať za spoločný základ medzi štátmi, že embryo/plod patrí k ľudskej rase. Potenciál tejto bytosti a je spôsobilosť stať sa osobou užívajúcou ochranu v mene ľudskej dôstojnosti, bez toho aby sa stala „osobou“ s „právom na život“ pre účely čl. 2 Dohovoru“ (case of Vo v. France, no. 53924/00, 8. july 2004, § 84).<sup>11</sup>

V súvislosti s posudzovaním vo vzájomnom konflikte stojacích ústavných práv, hodnôt či princípov ústavný súd povedal: „Hodnota spätá s ochranou nenarodeného ľudského života v pomyselnej hierarchii ústavných práv, princípov a hodnôt nestojí a vzhľadom na formu svojho ústavného vyjadrenia ani nemôže stať a priori vyššie ako iné ústavné práva, princípy alebo hodnoty, in concreto právo na súkromie v jeho celostnom chápaní. Obsah a normatívne implikácie (naplnenie) ústavnej povinnosti chrániť nenarodený ľudský život sú preto do výraznej miery aj otázkou obsahu a normatívnych implikácií práva tehotnej ženy na súkromie“.

„Z uvedeného vyplýva, že zákonodarca nesmie ignorovať imperatív obsiahnutý v čl. 15 ods. 1 druhej vety ústavy, t.j. povinnosť poskytnúť nenarodenému ľudskému životu ochranu. Na strane druhej musí rešpektovať, že každý vrátane tehotnej ženy má právo rozhodovať o svojom súkromnom živote a chrániť realizáciu vlastnej predstavy o ňom pred neoprávneným zasahovaním“.

„Ústavnú hodnotu nenarodeného ľudského života preto možno chrániť len do takej miery aby táto ochrana nespôsobovala zásah do podstaty slobody ženy

---

<sup>11</sup> Podľa čl. 2 ods. 1 Dohovoru „právo každého na život je chránené zákonom. Nikoho nemožno úmyselne zbaviť života, okrem výkonu súdom uloženého trest nasledujúceho po uznání viny za spáchanie trestného činu, pre ktorý zákon ukladá tento trest“. Zásadný význam pre výklad čl. 2 ods. 1 Dohovoru má Protokol č. 6 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podľa ktorého „Trest smrti sa nepripúšťa. Nikoho nemožno na taký trest odsúdiť ani popraviť“.



a jej práva na súkromie a v konečnom dôsledku neznamenaia uloženie povinnosti, ktorá presahuje ústavný rámec“.

Na základe uvedených ale aj ďalších právnych názorov obsiahnutých v odôvodnení nálezu ústavný súd dospel k záveru, že ústavná ochrana sa priznáva ľudskému životu pred narodením ako ústavnej hodnote ale právo na život ako subjektívne právo sa nepriznáva skôr ako sa človek narodí. Na takomto argumentačnom základe ústavný súd právo ženy požiadať o umelé prerušenie tehotenstva v lehote do 12 týždňov od začiatku tehotenstva upravené v napadnutom zákone neposúdil ako nesúladne s čl. 15 ods. 1 druhá veta ústavy.

## RESUMÉ

V tomto článku sa autorka zaoberá charakteristikou osobných práv a spôsobom ich úpravy v Ústave Slovenskej republiky v porovnaní s ústavami niektorých iných štátov Európy. Druhá časť článku je venovaná formám ústavnoprávnej ochrany základných ľudských práv a osobitne právnym názorom ústavného súdu vo vzťahu k právu na život resp. k „právu nenarodeného ľudského života na život“.

In the article the author deals with the characteristics of individual 's rights and the method of their regulation in the Constitution of the Slovak republic, in comparison with constitutions of other European countries. The second part of the article is dedicated to forms of the fundamental human rights ' constitutional protection, particularly to Constitutional court 's legal opinions in relation to right to life or to “unborn human being' s right to life”.

# NIEKOĽKO POZNÁMOK K ČLÁNKU 25 ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY A JEHO UPLATŇOVANIU V PRÁVNOAPLIKAČNEJ PRAXI

*JUDr. Margita Čepliková, CSc.*

*Katedra teórie štátu a práva, Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach*

## **Poznámka č. 1 – „sloboda vyznania a svedomia“**

Slobode náboženského vyznania patrí v každej demokratickej spoločnosti nezastupiteľné miesto a je súčasťou prejavu jej právnej kultúry. Toto právo sa nedá odlúčiť od ostatných demokratických práv. Sloboda vyznania patrí medzi základné ľudské (osobné) práva a slobody a z hľadiska jej obsahu a významu ju radíme do prvej generácie ľudských práv a slobôd.

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v úplnom znení ako základný zákon nášho štátu v 2. oddieli 2. hlavy dotýkajúcej sa základných ľudských práv a slobôd rieši i otázky slobody myslenia, svedomia, náboženského vyznania a viery i práva byť bez náboženského vyznania.

Článok 24 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky stanovuje: „Sloboda myslenia, svedomia, náboženského vyznania a viery sa zaručujú.“ Z prvej vety čl. 24 ods. 1 možno identifikovať štyri kategórie slobôd – slobodu myslenia, slobodu svedomia, slobodu náboženského vyznania a slobodu viery. Obsahom uvedených slobôd, ako to Ústava SR ďalej konkretizuje v druhej vete článku 24 ods. 1, je aj možnosť zmeniť náboženské vyznanie alebo vieru. Nemenej podstatným (z hľadiska občanov nevyznávajúcich žiadnu náboženskú vieru) je ustanovenie článku 24 ods. 1, tretia veta ústavy, o tom, že každý má právo byť bez náboženského vyznania. Ide teda o ochranu tých, ktorí sa k žiadnej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti nehlásia. „Sloboda náboženského vyznania“ v najvšeobecnejšom slova zmysle vyjadruje slobodný vzťah jednotlivca k akejkoľvek cirkvi či náboženskej spoločnosti. Umožňuje jednotlivcovi slobodné vnútorné prihlásenie sa k akémukoľvek náboženskému vyznaniu (konfesii) a jeho nerušený vonkajší výkon.

Uvedené práva majú absolútny charakter v tom zmysle, že nikto nemôže byť podrobený takému opatreniu, cieľom ktorého by bola zmena procesu a spôsobu jeho myslenia. Rovnako nikoho nemožno nútiť, aby mal určité náboženské vyznanie alebo vieru. Pri ochrane týchto práv ide o rešpektovanie ich „vnútorného – interného“ rozmeru (forum internum), ktorý vylučuje akýkoľvek nátlak alebo ovplyvňovanie myslenia, svedomia, náboženského vyznania alebo viery.<sup>1</sup> Uvedené

---

<sup>1</sup> Bližšie pozri: Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 18/95. In: Zbierka nálezov a uznesení 1993-1994, Ústavný súd Slovenskej republiky, Košice 1995, s. 173.

skutočnosti napokon potvrdzuje i samotný článok 1 ods. 1, 2. veta Ústavy Slovenskej republiky, v ktorom sa stanovuje, že Slovenská republika sa neviaže na nijakú ideológiu ani náboženstvo. Z toho vyplýva, že ani ústava ani žiaden iný právny predpis SR neukladá jej občanom, aby mali (v zmysle vyznávali) určité náboženské vyznanie alebo vieru, alebo aby svoje náboženské vyznanie alebo vieru zmenili.

Z článku 12 ods. 1 ústavy vyplýva, že základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremľateľné a nezrušiteľné, ale v prípade slobody vyznania v podobe forum internum možno konštatovať, že je to aj právo nedotknuteľné pre jeho absolútny charakter, a preto z tohto aspektu nemôže podliehať žiadnym zákonným obmedzeniam. Na tomto mieste je potrebné zvýrazniť osobitosť základných práv a slobôd povahy forum internum a z toho vyplývajúci ich absolútny charakter, pretože v ostatných prípadoch (a tých je prevažná väčšina), nemajú základné práva a slobody absolútny charakter, pretože Ústava Slovenskej republiky pripúšťa z dôvodov v nej uvedených ich obmedzenia vo forme zákonnej úpravy.

Uvedené práva však nemajú len svoj vnútorný, ale aj vonkajší rozmer – forum externum. Z tohto pohľadu zasluhuje pozornosť ďalšie ustanovenie článku 24 ods. 1 ústavy, kde je stanovené, že každý má právo verejne prejavovať svoje zmýšľanie. V predmetnej otázke toto právo zahŕňa možnosť verejne prejavovať svoje myslenie, náboženské vyznanie alebo vieru. Termínom "zmýšľanie" je tu chápaný každý vonkajší, t.j. navonok identifikovateľný prejav osoby, motivovaný jej myslením, svedomím, náboženským vyznaním alebo vierou. Tieto vonkajšie prejavy náboženského vyznania alebo viery sú v Ústave SR aj konkrétne špecifikované. Článok 24 ods. 2 v tejto súvislosti uvádza: "Každý má právo slobodne prejavovať svoje náboženstvo alebo vieru buď sám, buď spoločne s inými, súkromne alebo verejne, bohoslužbou, náboženskými úkonmi, zachovávaním obradov alebo zúčastňovať sa na jeho vyučovaní." Verejné prejavy náboženského vyznania alebo viery však už môžu byť predmetom zákonného obmedzenia. Presviedča nás o tom ďalšie ustanovenie článku 24 ods. 4 ústavy, na základe ktorého podmienky výkonu týchto práv možno obmedziť iba zákonom, ak ide o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na ochranu verejného poriadku, zdravia a mravnosti alebo práv a slobôd iných. Ide o naplnenie ústavného princípu ukladania obmedzení základných práv a slobôd, vyjadreného v článku 13 ods. 2 ústavy. V uvedenom článku je stanovené: "Medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom." Základnou podmienkou pre stanovenie medzí základných práv a slobôd je teda forma zákona, v žiadnom prípade nie akt orgánu výkonnej alebo súdnej moci. To sa v plnej miere vzťahuje aj na realizáciu slobody vyznania. Charakterizovaný

článok 13 ods. 2 ústavy určuje nielen to, že základné práva a slobody možno obmedziť iba formou zákona, ale aj to, že sa tak môže stať len za podmienok ustanovených Ústavou SR. Rovnako nemožno opomenúť ani ods. 4 uvedeného článku, ktorý stanovuje, že pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel, a že takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ. Verejné prejavy náboženského vyznania alebo viery (forum externum) na rozdiel od ich podoby forum internum nepoživajú absolútnu voľnosť prejavu ich nositeľov. Pre potvrdenie tejto argumentácie možno uviesť bližšiu konkretizáciu niektorých všeobecných ustanovení ústavy špeciálnymi zákonmi.

### **Poznámka č. 2 – „civilná služba“**

V článku 25 ods. 2 ústavy sa v súvislosti s analyzovanou otázkou slobody vyznania uvádza: „Nikoho nemožno nútiť, aby vykonával vojenskú službu, ak je to v rozpore s jeho svedomím alebo náboženským vyznaním. Podrobnosti ustanoví zákon.“ V zmysle vyššie uvedeného je navonok identifikovateľným prejavom náboženského vyznania aj ten prejav, ktorého cieľom je odmietnutie vojenskej služby.<sup>2</sup> Podrobnosti vyplývajúce zo všeobecných ustanovení ústavy v tomto smere v minulosti konkretizoval zákon č. 207/1995 Z. z. o civilnej službe v znení neskorších predpisov.<sup>3</sup>

V zmysle všeobecných ustanovení tohto zákona sa civilnou službou rozumela iná služba, ktorú bol povinný vykonať občan, ak podľa tohto zákona odoprel vykonať povinnú vojenskú službu s vyhlásením, že je to v rozpore s jeho svedomím alebo náboženským vyznaním. Pritom vyhlásenie o odoprení výkonu vojenskej základnej (náhradnej) služby alebo vojenských cvičení bolo možné urobiť z vyššie uvedených dôvodov len v zákonom stanovených lehotách a spôsobom určeným týmto zákonom.

Formou uplatnenia tohto práva bolo v zmysle a podľa zákona č. 207/1995 Z. z. o civilnej službe v znení neskorších predpisov odoprenie písomným vyhlásením a to do 30 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o odvode (to znamená len zákonom stanoveným spôsobom a v zákonom stanovenej lehote). Dôvodom takéhoto obmedzenia bolo zabrániť zneužívaniu dôvodu svedomia alebo náboženského vyznania na odmietnutie výkonu vojenskej služby kedykoľvek (napr. v okamihu prevzatia povolávacieho rozkazu, počas výkonu vojenskej služby, či v čase brannej pohotovosti štátu). Zákon o civilnej

---

<sup>2</sup> Výhrada svedomia voči vojenskej službe sa stala takmer akýmsi „základným typom“ a „paradigmou“ každého ďalšieho druhu vo viacerých krajinách. Bližšie pozri: TURCHI, V.: Všeobecný pojem „výhrada svedomia“. Talianska právna skúsenosť s odvolaním sa na porovnávacie právo. In: MORAVČÍKOVÁ, M. (ed): *Výhrada vo svedomí. Conscientious objection*, Ústav pre vzťahy štátu a cirkví, Bratislava 2007, s. 34-39. ISBN 80-89096-28-X.

<sup>3</sup> Novelu tohto zákona predstavoval zákon č. 185/2000 Z. z.

službe potvrdzoval ústavné právo na odmietnutie výkonu vojenskej služby z dôvodov svedomia alebo náboženského vyznania. Nedotýkal sa práva na slobodu myslenia, svedomia, náboženského vyznania alebo viery v polohe "forum internum", upravoval iba verejný prejav svedomia alebo náboženského vyznania s cieľom odmietnutia vojenskej základnej, náhradnej služby alebo vojenských cvičení. Týkal sa teda iba "forum externum".

Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. zo dňa 23. februára 2001, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov v článku 25 ods. 1 stanovil: „Obrana Slovenskej republiky je povinnosťou a vecou cti občanov. Zákon ustanoví rozsah brannej povinnosti.“<sup>4</sup> Pre porovnanie - text Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v článku 25 ods. 1 uvádzal, že obrana Slovenskej republiky je vecou cti každého občana (teda nie aj povinnosťou).

### **Poznámka č. 3 – „mimoriadna a alternatívna služba“**

V súčasnosti je povinná vojenská služba zrušená z dôvodu profesionalizácie armády. Aj pri plne profesionalizovanej armáde však branná povinnosť ostáva zachovaná. Uvedenú oblasť spoločenských vzťahov v súčasnosti právne upravuje zákon č. 570/2005 Z. z. o brannej povinnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Zákon upravuje rozsah brannej povinnosti, národnú registráciu, odvod, prieskum zdravotnej spôsobilosti a zálohy ozbrojených síl Slovenskej republiky. Ďalej upravuje povolanie, výkon, oslobodenie, prepustenie a skončenie výkonu mimoriadnej služby v období krízovej situácie.

Rozsah brannej povinnosti vymedzuje nasledovne: „Branná povinnosť je povinnosť

- a) podrobiť sa odvodu, ak tento zákon neustanovuje inak,
- b) vykonať mimoriadnu službu alebo alternatívnu službu.“<sup>5</sup>

V zmysle § 2 písm. c) uvedeného zákona je mimoriadnou službou „vojenská služba, ktorú je povinný vykonať občan, ktorému vznikla branná povinnosť v období krízovej situácie“. Povinnú vojenskú službu tak nahradila mimoriadna služba. Uvedená skutočnosť je v zákone č. 570/2005 Z. z. o brannej povinnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov vyjadrená v prechodných ustanoveniach (§ 22 ods. 8) nasledovne: „Ak sa vo všeobecne záväzných právnych predpisoch používa pojem „povinná vojenská služba“, rozumie sa tým „mimoriadna služba“. Zákon nadobudol účinnosť 1. januára 2006.

---

<sup>4</sup> „... „obyčajný“ zákon, ktorý je spravidla „vykonávacím predpisom“ vo vzťahu k ústave a ústavnému zákonu (je takpovediac aktom „podústavným“), musí svojím obsahom byť v súlade s ústavou a ústavným zákonom.“ – KANÁRIK, I.: *Zvrchovanosť zákona (Aktuálne otázky v slovenskom právnom poriadku)*, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Košice 2003, s. 10. ISBN 80-7097-531-8.

<sup>5</sup> § 4 zákona č. 570/2005 Z. z. o brannej povinnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 569/2005 Z. z. o alternatívnej službe v čase vojny a vojnového stavu upravuje alternatívnu službu v čase vojny a vojnového stavu, spôsob odopretia výkonu mimoriadnej služby, dokumentáciu registrovaných občanov a vojakov v zálohe povinných vykonať alternatívnu službu, povolávanie registrovaných občanov a vojakov v zálohe povinných vykonať alternatívnu službu a výkon alternatívnej služby.

Na účely tohto zákona alternatívnou službou je „iná služba namiesto mimoriadnej služby, ktorú je registrovaný občan alebo vojak v zálohe (ďalej len „evidovaný občan“) povinný vykonať v čase vojny a vojnového stavu, ak podal písomné vyhlásenie o odopretí výkonu mimoriadnej služby z dôvodu, že jej výkon je v rozpore s jeho svedomím alebo náboženským vyznaním (ďalej len „vyhlásenie“)“. § 4 ods. 1 s rubrikou „Odopretie výkonu mimoriadnej služby“ v tejto súvislosti uvádza, že evidovaný občan môže v stave bezpečnosti odoprieť výkon mimoriadnej služby vyhlásením

- a) v roku, v ktorom mu vznikla branná povinnosť,
- b) v januári každého nasledujúceho roka až do zániku brannej povinnosti podľa osobitného predpisu“ (§ 7 zákona č. 570/2005 Z. z. o brannej povinnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Na vyhlásenie podané po lehote uvedenej v odseku 1 a na vyhlásenie podané v čase vojny a vojnového stavu sa neprihliada.<sup>6</sup> Odopretie výkonu povinnej vojenskej služby podľa doterajších právnych predpisov (rozumej zákon o civilnej službe v znení neskorších predpisov) sa považuje za odopretie výkonu mimoriadnej služby podľa tohto zákona.<sup>7</sup> Občania, ktorí pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona odopreli výkon povinnej vojenskej služby podľa doterajších právnych predpisov a nevykonali inú službu namiesto povinnej vojenskej služby a jej výkon im nebol odpustený, sú povinní vykonať alternatívnu službu podľa tohto zákona. Kňazov, diakonov registrovaných cirkví a náboženských spoločností, absolventov bohosloveckých fakúlt a na ich úroveň postavených seminárov a vzdelávacích inštitúcií územná vojenská samospráva povolá na výkon alternatívnej služby do organizácií registrovaných cirkví a náboženských spoločností v oblasti ich pôsobenia<sup>8</sup> alebo k zamestnávateľovi, ktorý plní úlohy v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti, sociálnej pomoci a podobne.

Zákon derogáčnou klauzulou zrušil zákon č. 207/1995 Z. z. o civilnej službe v znení neskorších predpisov. V zmysle § 16 ods. 6 „Tam, kde sa vo všeobecne záväzných právnych predpisoch používa pojem „civilná služba“, rozumie sa tým

<sup>6</sup> § 4 ods. 2 zákona č. 569/2005 Z. z. o alternatívnej službe v čase vojny a vojnového stavu.

<sup>7</sup> Tamže, § 16 ods. 1.

<sup>8</sup> Pozri bližšie: Zmluva medzi Slovenskou republikou a Svätou stolicou o duchovnej službe katolíckym veriacim v ozbrojených silách a ozbrojených zboroch Slovenskej republiky č. 648/2002 Z. z.

„alternatívna služba v čase vojny a vojnového stavu“. Zákon č. 569/2005 Z. z. o alternatívnej službe v čase vojny a vojnového stavu nadobudol účinnosť 1. januára 2006.

Oba vyššie charakterizované zákony predstavujú vykonávacie zákonodarstvo vo vzťahu k ústavnému zákonu č. 566/2005 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení ústavného zákona č. 113/2004 Z. z., ktorý v článku 2 ods. 4 a v článku 3 ods. 4 stanovuje, že v čase vojny (rovnako i vojnového stavu) môže prezident na návrh vlády

- „a) nariadiť výkon mimoriadnej služby profesionálnym vojakom a vojakom v zálohe povolaným na výkon odbornej prípravy,
- b) povolať na výkon mimoriadnej služby vojakov v zálohe a registrovaných občanov, ktorí sú na základe odvodného konania odvedení,
- c) povolať na výkon alternatívnej služby registrovaných občanov a vojakov v zálohe, ktorí v stave bezpečnosti odopreli výkon mimoriadnej služby, alebo
- d) nariadiť čiastočnú alebo všeobecnú mobilizáciu ozbrojených síl.“ V čl. 1 ods. 7 ústavný zákon uvádza blanketovou normou: „Výkon mimoriadnej služby upraví zákon“. Uvedený ústavný zákon nadobudol účinnosť 1.1.2006.

Ako vyplýva z vyššie uvedeného, článok 25 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky teda nestratil svoju platnosť ani po zrušení povinnej vojenskej služby a zavedení profesionalizácie armády a nie je teda (ako sa domnievajú i mnohí odborníci z oblasti práva), ustanovením, ktoré by bolo z uvedených dôvodov svojím obsahom obsolentným. Uvedené ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky predstavuje jednu z foriem uplatňovania výhrady vo svedomí, napriek tomu, že dnes stráca veľa z pôvodného „vedúceho postavenia“ predovšetkým tam, kde bol zrušený systém povinných odvodov podľa smerovania legislatívy, ktorá spája niektoré európske a mimoeurópske štáty.

## RESUMÉ

Pozornosť je venovaná analýze článku 25 Ústavy Slovenskej republiky. Autorka v troch poznámkach analyzuje otázky slobody vyznania a svedomia, problematiku civilnej služby, ako aj mimoriadnej a alternatívnej služby a právne predpisy, ktoré regulujú uvedené oblasti.

The attention is paid to the analyse of the article No. 25 of the Constitution of the Slovak republic. In the three notes the author analyses the questions of the freedom of religion and the question of the conscience, also the problems the civil

service, the special service and the alternative service and legal regulations of the areas mentioned above.



# ŽIVOTNÉ PROSTREDIE A JEHO ÚSTAVNOPRÁVNÝ ROZMER

*JUDr. Jozef Tekeli*

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

Cieľom predkladaného príspevku je poukázať na interakciu niektorých inštitútov, ktoré sú predmetom regulácie práva životného prostredia a inštitútu základných práv a slobôd, tak ako vyplývajú z medzinárodných dokumentov a z ústavnoprávnej úpravy. V záujme dosiahnutia vytyčeného cieľa analyzujem judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva v Štrasburgu, judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky a taktiež zákonnú úpravu z oblasti práva životného prostredia.

Ústava Slovenskej republiky č. 460 / 1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava Slovenskej republiky“) v čl. 20 upravuje jedno zo základných ľudských práv a slobôd, a to vlastnícke právo. Ústava v ods. 1 predmetného článku uvádza: „Každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Dedenie sa zaručuje.“ Ods. 4 uvedeného článku vymedzuje podmienky vyvlastnenia a núteného obmedzenia vlastníckeho práva: „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.“

Keďže životné prostredie sa bezprostredne dotýka každého človeka a záujem na ochrane životného prostredia je záujmom celej spoločnosti, teda môžeme konštatovať, že je nepochybne záujmom verejným, práve spomínané ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky je možné považovať za jeden zo styčných bodov ústavnoprávných noriem a noriem environmentálneho práva.

Platná ústavnoprávna úprava inštitútu vlastníctva a vlastníckeho práva v Slovenskej republike vychádza zo Všeobecnej deklarácie ľudských práv a Dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd z roku 1952, podľa ktorého: „Každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré stanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva.“ (článok 1 prvá a druhá veta Dodatkového protokolu č. I k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení Dodatkového protokolu č. 11) Práve toto ustanovenie Dodatkového protokolu sa stalo základom pre rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva v Štrasburgu [ Chassagnou a ostatní proti Francúzsku - Povinný prechod poľovníckeho práva k pozemkom a povinné členstvo v poľovníckom združení ], dotýkajúceho sa vzťahu základných práv a slobôd a niektorých kategórií práva životného prostredia.

Sťažovateľmi na Európskom súde pre ľudské práva boli desiatich francúzskych štátni občania, vlastníci pozemky o rozlohe menšej než 20 ha v obvode Miestneho schváleného združenia lovu Association communale de chasse agréée ( ďalej len „ACCA“ ), ktorého boli povinne členmi, vzhľadom na rozlohu svojich pozemkov. Dôvodom bola francúzska právna úprava ( tzv. Verdeillov zákon), podľa ktorej všetky neoplotené pozemky s rozlohou menšou ako 20 ha a ležiace od obydli ďalej ako 150 metrov podliehajú činnosti ACCA prostredníctvom vkladu vlastníkov alebo držiteľov práva poľovníctva, pričom tento vklad je považovaný za vykonávaný plne v súlade s právom, aj proti vôli týchto osôb a na druhej strane je neloviaci vlastník zo zákona členom združenia. Dôvodom prijatia a jedným z hlavných cieľov takéhoto zákona bolo vytvorenie jednotnej správy, smerujúcej k racionálnejšiemu využitiu lovu.

Sťažovatelia namietali, že povinnosť vložiť pozemky do ACCA bez ich súhlasu a odškodnenia je neprimeraným zasahovaním do ich práva na pokojné užívanie majetku. Napriek tomu, že sú odporcami poľovačiek z etických dôvodov, sú nútení každý rok na svojich pozemkoch znášať prítomnosť ozbrojených ľudí a psov. Vláda k otázke odškodnenia uviedla, že nútený vklad pozemkov do ACCA nie je bez protihodnoty; vlastníci síce strácajú svoje exkluzívne právo poľovníctva, ale táto strata je kompenzovaná skutočnosťou, že môžu poľovať na celom území ACCA.

Európsky súd pre ľudské práva konštatoval, že napriek tomu, že sťažovatelia neboli zbavení práva užívať svoj majetok, prenajímať ho alebo predat', nútený vklad ich práva poľovníctva na ich pozemkoch do ACCA im bráni, aby toto právo, priamo spojené s vlastníckym právom, užívali podľa svojich predstáv. V prejednávacom prípade si sťažovatelia neprajú poľovať na svojich pozemkoch a nesúhlasia s tým, aby na ne mohli vstupovať, za účelom poľovačky, iné osoby. Avšak, napriek tomu, že sú odporcami poľovačiek z etických dôvodov, sú nútení každý rok na svojich pozemkoch znášať prítomnosť ozbrojených ľudí a psov. Je nepochybné, že toto obmedzenie voľného nakladania s užívacím právom predstavuje zasahovanie do práv, ktoré majú sťažovatelia ako vlastníci. Súd dospel k záveru, že bez ohľadu na legitímne ciele sledované zákonom z roku 1964 má systém núteného vkladu za následok, že sťažovatelia sa nachádzajú v situácii, ktorá nerešpektuje spravodlivú rovnováhu, ktorá musí vládnuť medzi ochranou vlastníckych práv a požiadavkami verejného záujmu. Skonštatoval preto porušenie Dodatkového protokolu č. I k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Využitím komparatívnej metódy konštatujem, že slovenská právna úprava na úseku výkonu práva poľovníctva požiadavky medzinárodného práva kladené na rešpektovanie základných práv a slobôd, ktoré boli prevzaté i do Ústavy Slovenskej

republiky plne akceptuje. V Slovenskej republike nachádzame zakotvenie analyzovaných inštitútov environmentálneho práva v zákone č. 23 / 1962 Zb. o poľovníctve v znení neskorších predpisov ( ďalej len „zákon o poľovníctve“ ). Zákon o poľovníctve v § 2 stanovuje : „Právo poľovníctva je súhrn práv a povinností zver cieľavedome chovať a chrániť, loviť ju, ulovenú alebo inak usmrtenú zber si privlastňovať, zbierať zhody parožia a vajcia pernatej zveri. Právo poľovníctva patrí vlastníkovi pozemku; vykonávať ho možno len podľa tohto zákona a predpisov vydaných na jeho vykonanie.“ Následne v § 14 zákon o poľovníctve zakotvil pravidlá pre výkon práva poľovníctva : „O výkone práva poľovníctva rozhoduje vlastník poľovných pozemkov uznaných za poľovný revír, ak ide o poľovné pozemky toho istého vlastníka ( ďalej len "vlastník poľovného revíru" ), alebo vlastníci poľovných pozemkov zlúčených alebo pričlenených do uznaného poľovného revíru ( ďalej len "vlastníci spoločného poľovného revíru" ). Vlastník poľovného revíru alebo vlastníci spoločného poľovného revíru môžu právo poľovníctva vykonávať sami, alebo môžu tento výkon za odplatu prenajať. Pri nájme výkonu práva poľovníctva je jeho súčasťou oprávnenie vstupovať v nevyhnutnej miere na poľovné pozemky. Výkon práva poľovníctva možno prenajať poľovníckemu združeniu alebo inej právnickej alebo fyzickej osobe. Ak niektorý z vlastníkov spoločného poľovného revíru, v ktorom je výkon práva poľovníctva prenajatý, chce vykonávať právo poľovníctva, má prednostné právo na vznik členstva v poľovníckom združení, ktorému bol výkon práva poľovníctva prenajatý.“ Na základe uvedených zákonných ustanovení môžeme teda konštatovať, že Slovenská republika ustanoveniami svojej legislatívy na úseku výkonu práva poľovníctva neporušuje vlastnícke právo, ako jedno zo základných práv a slobôd, ktorému je priznaná medzinárodnoprávna i ústavnoprávna ochrana.

Na tomto mieste je mimoriadne zaujímavé spomenúť možnosť, resp. nemožnosť obmedzenia vlastníckeho práva zákonom, tak, ako to napr. v spomínanom prípade učinila tzv. Verdeillovým zákonom Francúzska republika. Európsky súd pre ľudské práva v odôvodnení svojho vyššie spomenutého rozhodnutia poukázal na skutočnosť, že medzinárodné právo umožňuje suverénnym štátom, aby cestou vlastnej legislatívy regulovali užívanie majetku jeho vlastníkmi, pri dodržaní stanovených podmienok<sup>1</sup>. Článok 1 tretia veta Dodatkového protokolu č. I k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení Dodatkového protokolu č. 11 totiž ustanovuje : „Predchádzajúce ustanovenie, t. j. článku 1 prvá a druhá veta Dodatkového protokolu<sup>2</sup>, však nebráni právu štátu prijímať zákony, ktoré považuje za nevyhnutné, aby upravil užívanie

---

<sup>1</sup> Pozn. autora - ktoré však v danom prípade dodržané neboli

<sup>2</sup> Pozn. autora - viď vyššie

majetku v súlade so všeobecným záujmom alebo zabezpečil platenie daní alebo iných poplatkov alebo pokút.“

Ústava Slovenskej republiky však v porovnaní s týmto ustanovením Dohovoru obsahuje odlišné vymedzenie podmienok pre možné obmedzenie vlastníckeho práva. V zmysle už uvedeného čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky : „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.“ Ústavný súd Slovenskej republiky pristúpil k výkladu slovného spojenia „na základe zákona“ týmto spôsobom : „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 nútené obmedziť vlastnícke právo. Článok 20 ods. 4 však určuje, že k vyvlastneniu, prípadne k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva možno prikročiť len na základe zákona.“<sup>3</sup> Môžeme teda konštatovať, že Ústava slovenskej republiky v čl. 20 ods. 4 dovoľuje vyvlastnenie a nútené obmedzenie vlastníckeho práva na základe zákona, ale nedovoľuje vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva zo zákona. Dôvodom takejto úpravy sú historické skúsenosti so znárodnením, ktoré môžeme v podstate stotožniť s vyvlastnením zo zákona<sup>4</sup>.

„Uvedené ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky predpokladá existenciu zákona, na základe ktorého je možné uskutočniť vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva. V rámci zákona, existenciu ktorého predpokladá čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, nejde už o stanovenie zákonného obsahu vlastníckeho práva, ale o vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva, t. j. o obmedzenie samotného výkonu ( uplatňovania ) vlastníckeho práva, zákonný obsah ktorého zákonodarca už stanovil na základe čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Úlohou zákona predpokladaného čl. 20 ods. 4 ústavy je preto umožniť, aby oprávnený orgán zasiahol do výkonu vlastníckeho práva individuálnych vlastníkov za podmienok určených zákonom. K tomuto zásahu však nie je oprávnená Národná rada Slovenskej republiky zákonom, ale iný orgán, t. j. príslušný orgán štátnej správy. Prvou požiadavkou zákona, s existenciou ktorého ráta čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, je preto určenie orgánu

---

<sup>3</sup> PL. ÚS 38 / 95. Nález z 3. apríla 1996. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1996, s. 74

<sup>4</sup> DRGONEC, Ján: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 2. vyd. 2007. s. 243 – 244. ISBN 80-89122-38-8

oprávneného uskutočniť vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva.<sup>5</sup>

Zákon, ktorého existenciu predpokladá Ústava Slovenskej republiky v odseku 4 je iba zákonným rámcom, v medziach ktorého možno vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva vykonať.<sup>6</sup>

Vo vzťahu k inštitútu núteného obmedzenia vlastníckeho práva možno teda konštatovať odlišný právny režim stanovený Ústavou Slovenskej republiky a Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Pre vyriešenie tohto vzťahu a posúdenie relevantnosti pre aplikáciu v podmienkach Slovenskej republiky je nevyhnutné vychádzať z článku 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi.“

Ustanovením čl. 5 ods. 7 sa upravuje vzťah vnútroštátneho právneho poriadku k medzinárodnému právu. Ústava Slovenskej republiky priznáva medzinárodným zmluvám prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Medzinárodným zmluvám sa však nepriznáva prednosť pred Ústavou Slovenskej republiky. Ústavný súd Slovenskej republiky tento vzťah viackrát naznačil v právnych názoroch, ktorými odôvodňoval význam medzinárodných dohovorov pre interpretáciu a aplikáciu Ústavy Slovenskej republiky.<sup>7</sup>

Za najvýznamnejší právny názor Ústavného súdu Slovenskej republiky o vzťahu Ústavy Slovenskej republiky a medzinárodných dohovorov možno označiť ten, v ktorom k bývalému článku 11 Ústavy Slovenskej republiky uviedol : „Medzinárodné zmluvy o ľudských právach majú osobitné postavenie v systéme prameňov práva Slovenskej republiky. Za podmienok ustanovených v čl. 11 Ústavy Slovenskej republiky majú prednosť pred zákonmi nie však pred Ústavou Slovenskej republiky.“<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> PL. ÚS 38 / 95. Nález z 3. apríla 1996. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1996, s. 74 - 75

<sup>6</sup> ČÍČ, Milan a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. 1. vyd. 1997. s. 126. ISBN 80-7090-444-5

<sup>7</sup> DRGONEC, Ján: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 2. vyd. 2007. s. 130. ISBN 80-89122-38-8

<sup>8</sup> II. ÚS 91 / 1999. Uznesenie zo 16. decembra 1999. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1999, s. 672

Podporu názoru, že termín „zákon“ treba vykladať v užšom, t. j. doslovnom zmysle, možno nájsť aj v prvom veľkom komentári k Ústave Slovenskej republiky z roku 1997 pochádzajúcom od Čiča, M.<sup>9</sup>

Napriek tomu, že ústavnoprávna úprava Slovenskej republiky ako jednu z podmienok, núteného obmedzenia vlastníckeho práva stanovuje uskutočnenie takéhoto zásahu do vlastníckeho práva len „na základe zákona“ ( teda nie priamo zákonom), som toho názoru, že v platnom právnom poriadku v oblasti environmentálneho práva možno nájsť také zákonné ustanovenia, ktoré predstavujú formy núteného obmedzenia vlastníckeho práva.

Jedným z objektov záujmu práva životného prostredia je aj obhospodarovanie lesných a pasienkových územných celkov. V záujme racionálneho hospodárenia na spoločnej nehnuteľnosti cestou vykonávania poľnohospodárskej prvovýroby, s tým súvisiaceho spracovania alebo úpravy poľnohospodárskych produktov a hospodárenia v lesoch a na vodných plochách sa zriaďujú pozemkové spoločenstvá. Pozemkové spoločenstvá sú predmetom úpravy zákona č. 181 / 1995 z. z. o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pozemkových spoločenstvách“ ). Tento zákon vymedzuje pojem pozemkové spoločenstvo ( ďalej len "spoločenstvo" ), ktorým sa rozumie:

a) lesné a pasienkové spoločenstvo vlastníkov podielov spoločnej nehnuteľnosti, na ktoré sa vzťahovali právne predpisy o úprave právnych pomerov majetku bývalých urbarialistov (urbármikov), komposesorátov a podobných právnych útvarov [*Zákonný článok XIX / 1898 o štátnom spravovaní obecných a niektorých iných lesov a holín, ďalej o upravení hospodárskej správy spoločne užívaných lesov a holín, ktoré sú nedielnym vlastníctvom komposesorátov a bývalých urbarialistov. Zákonný článok X / 1913 o nedielných spoločných pasienkoch. Zákonný článok XXXIII / 1913 o predaji niektorých štátnych nemovitostí, poľažne o zamenení týchto* ], ktoré sa vydali podľa osobitných právnych predpisov [ § 6 ods. 1 písm. d), e) a u) zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení zákona č. 93/1992 Zb. a zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 186/1993 Z.z. (úplné znenie č. 11/1994 Z.z. ). § 37 zákona Slovenskej národnej rady č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení zákona Slovenskej národnej rady č. 293/1992 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 323/1992 Zb. a zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 187/1993 Z.z. (úplné znenie č. 12/1994 Z. z. ) a boli obnovené ku dňu účinnosti tohto zákona ],

---

<sup>9</sup> ČIČ, Milan a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. 1. vyd. 1997. s. 70. ISBN 80-7090-444-5

b) lesné spoločenstvo, pasienkové spoločenstvo alebo pozemkové spoločenstvo založené podľa osobitných predpisov [ § 11 ods. 4 zákona Slovenskej národnej rady č. 293/1992 Zb. o úprave niektorých vlastníckych vzťahov k nehnuteľnostiam v znení zákona Slovenskej národnej rady č. 323/1992 Zb. § 22a ods. 2 zákona č. 229/1991 Zb. v znení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 186/1993 Z. z. § 40 zákona Slovenskej národnej rady č. 330/1991 Zb. v znení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 187/1993 Z.z. ],

c) pozemkové spoločenstvo založené podľa tohto zákona.

Vo vzťahu k inštitútu obmedzenia vlastníckeho práva, zaviedol zákon o pozemkových spoločenstvách následne tieto pravidlá :

- Členom spoločenstva sú všetci spoluvlastníci spoločnej nehnuteľnosti.
- Podielové spoluvlastníctvo spoločnej nehnuteľnosti je nedeliteľné a nemožno ho zrušiť a vyporiadať podľa osobitných predpisov.
- Členovia spoločenstva môžu prevádzať svoj vlastnícky podiel spoločnej nehnuteľnosti a s ním súvisiace práva a povinnosti len za podmienok ustanovených v tomto zákone a vo vyhlásení spoločníkov o združení alebo v zmluve o založení a v osobitnom predpise.
- Nadobúdateľ vlastníctva podielu spoločnej nehnuteľnosti sa prevodom alebo prechodom vlastníctva stáva členom spoločenstva a vstupuje do práv a povinností člena spoločenstva v rozsahu nadobúdaného podielu.

Všetky tieto ustanovenia zákona o pozemkových spoločenstvách možno považovať za formy obmedzenia vlastníckeho práva priamo zo zákona. Pri hľadaní ústavnoprávneho základu pre takéto obmedzenia vlastníckeho práva preto dospievam k záveru, že oporu preň nemožno nájsť v spomínanom čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, ale je nevyhnutné vychádzať zo všeobecnejšej klauzuly zakotvenej v ods. 3 tohto článku Ústavy Slovenskej republiky. Ústava Slovenskej republiky v čl. 20 ods. 3 prvá a druhá veta stanovuje : „Vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom.“

V ďalšej časti môjho príspevku sa vraciam k prípadu Chassagnou a ostatní proti Francúzsku. Okrem namietania doposiaľ analyzovaného neprimeraného zásahu do vlastníckeho práva, sťažovatelia totiž ďalej namietli, že tým, že sú právoplatnými členmi ACCA, z ktorého podľa zákona nemajú možnosť vystúpiť, bolo porušené ich právo na slobodu združovania, čím došlo k porušeniu článku 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení Dodatkového protokolu č. 11. Článok 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení Dodatkového protokolu č. 11 stanovuje : „1.Každý má právo na slobodu pokojného zhromažďovania a na slobodu združovať sa s inými, včítane práva zakladať na obranu svojich záujmov odbory alebo vstupovať do nich. 2.Na

výkon týchto práv sa nemôžu uvaliť žiadne obmedzenia okrem tých, ktoré ustanovuje zákon a sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných. Tento článok nebráni uvaleniu zákonných obmedzení na výkon týchto práv príslušníkmi ozbrojených síl, polície a štátnej správy.“

Európsky súd pre ľudské práva skonštatoval, že takéto členstvo v poľovníckom združení, ktoré je v hlbokom rozpore s vlastnými názormi jednotlivca a zakladá jednotlivcovi, prostredníctvom tohto členstva, povinnosť vložiť pozemok, ktorého je vlastníkom do poľovníckeho združenia, presahuje rámec toho, čo je nevyhnutné k zabezpečeniu spravodlivej rovnováhy medzi protichodnými záujmami a nemôže byť považované za primerané sledovanému cieľu. Európsky súd pre ľudské práva preto skonštatoval porušenie článku 11 Európskeho dohovoru.

Porovnávacím prístupom poukazujem na § 3 ods. 1 zákona č. 83 / 1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov, ktorý v podmienkach slovenského právneho poriadku stanovuje : „Nikto nesmie byť nútený k združovaniu, k členstvu v združeniach ani k účasti na ich činnosti. Zo združenia môže každý slobodne vystúpiť.“

Sťažovatelia pred Európskym súdom pre ľudské práva navyše tvrdili, že boli vystavení aj diskriminácii založenej na majetku. Za obete tohto spôsobu diskriminácie sa považovali preto, lebo nesúhlasit' s núteným vkladom do ACCA mohli len vlastníci, ktorí vlastnili viac ako 20 ha pôdy. Sťažovatelia sa odvolali na článok 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení Dodatkového protokolu č. 11 – „Užívanie práv a slobôd priznaných týmto Dohovorom sa musí zabezpečiť bez diskriminácie založenej na akomkoľvek dôvode, ako je pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, náboženstvo, politické alebo iné zmýšľanie, národnostný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnostnej menšine, majetok, rod alebo iné postavenie“.

Európsky súd pre ľudské práva rozhodol, že v miere, v akej má odlišné zaobchádzanie s veľkými a malými vlastníkmi za následok, že len prví majú možnosť užívať svoj pozemok v súlade s voľbou svojho svedomia, predstavuje diskrimináciu založenú na majetku v zmysle článku 14 Európskeho dohovoru.

## **RESUMÉ**

Cieľom predkladaného príspevku je poukázať na interakciu niektorých inštitútov, ktoré sú predmetom regulácie práva životného prostredia a inštitútov základných práv a slobôd, tak ako vyplývajú z medzinárodných dokumentov a z ústavnoprávnej úpravy Slovenskej republiky. V záujme dosiahnutia vytýčeného



cieľa autor analyzuje judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva v Štrasburgu, judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky a taktiež zákonnú úpravu z oblasti práva životného prostredia. Autor predovšetkým poukazuje na povahu vlastníckeho práva, ako jedného zo základných práv a slobôd, a na možnosti jeho núteného obmedzenia z dôvodu záujmu na ochrane životného prostredia, o ktorom konštatuje, že je nepochybne záujmom verejným. Autor sa zamerá predovšetkým na komparáciu medzinárodnoprávnej a slovenskej vnútroštátnej právnej úpravy na tomto úseku spoločenských vzťahov.

The article's intent is mention to interaction of institutes, which are the subject of regulation of Environmental law and fundamental rights and liberty, as they result from international documents and from constitutional law Slovak republic. With ambition to achieve the objective, that is reffered in sentence before, author analysis (i.) practice of the European court of human rights, (ii.) practice of Constitutional court in Slovak republic and (iii.) rightful regulation in Environmental law area. Author is showing first of all on the nature of ownership, as one of the fundamental rights and liberties, possibilities of forced restriction of ownership, by reason of interest on protection of Environmental law, and about which author is writing, that is undoubtedly public interest. Author targets the comparison of international and of Slovak national legal regulation in this social relation's area.

# WOLNOŚĆ PRZEMIESZCZANIA SIĘ (PORUSZANIA SIĘ) \*

Grzegorz Chmielewski

*Inštitút Ústavného práva vo Fakulte práva, správy a ekonomiky Vroclavskej univerzity v Poľsko*

*„Wolność polega na tym, aby móc czynić wszystko, co nie szkodzi innemu.”*

Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1789 roku

Wolność jednostki to możliwość podejmowania przez człowieka wszelkiego rodzaju takich działań, które nie szkodzą innym i wobec tego nie są one ograniczone lub zabronione przez prawo. Można zatem powiedzieć, że najprostszą definicją jak można pojmować wolność jest zacytowany powyżej fragment francuskiej Deklaracji. W Polsce została nieco inaczej zdefiniowana. Przyjęła ona postać zasady wyrażonej w art. 31 ust. 2 *in fine* Konstytucji: „Nikogo nie można zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”.

Spośród wielu wolności można wyróżnić wolność poruszania się<sup>1</sup>, którą przewiduje zarówno prawo polskie jak i międzynarodowe (w tym prawo europejskie). Pojawia się ona także w wielu konstytucjach krajów europejskich np. w art. 27 Konstytucji Rosji, art. 30 Ukrainy, art. 23 Konstytucji Słowacji, art. 11 Ustawy Zasadniczej Niemiec, art. 16 Konstytucji Szwajcarii, art. 19 Konstytucji Królestwa Hiszpanii czy art. 14 Karty Podstawowych Praw i Wolności w Republice Czeskiej<sup>2</sup>.

Wolność poruszania się była w historii Polski tylko dwukrotnie przedmiotem regulacji konstytucyjnej: w okresie międzywojennym oraz w obecnej Konstytucji. Pierwszy raz przewidywała ją Konstytucja uchwalona w dniu 17. marca 1921 roku, zwana Konstytucją Marcową. Jej art. 101 przewidywał, iż „każdy obywatel ma wolność obrania sobie na obszarze Państwa miejsca zamieszkania i pobytu, przesiedlania się i wychodźstwa, nie mniej wolność wyboru zajęcia i zarobkowania oraz przenoszenie swej własności”. Chroniąc te prawa ówczesny ustawodawca dodał wskazanie, że ograniczenie tych praw może nastąpić tylko w drodze ustawy. Można zatem zauważyć, iż co prawda ówczesny ustawodawca przewidywał możliwość swobodnego przemieszczania się, to zastrzegał ją wyłącznie dla obywateli polskich. Jednakże obejmowała ona zarówno poruszanie się w obrębie

---

• Tento príspevok je časťou prezentácie, ktorou on predstavil 28. novembra 2008, počas pobytu na Univerzite Pavla Jozefa Šafarika v Košiciach v rámci Národného štipendijného programu.

<sup>1</sup> *Wolność poruszania się* często jest stosowana zamiennie z nazwą *wolność przemieszczania się*, np. Brunon Hołyst, *Wielka encyklopedia prawa*, Warszawa 2005, s. 1167. Niektórzy autorzy uznają swobodę przemieszczania się za prawo, inni zaś za wolność. W niniejszej pracy również stosuje zamiennie nazewnictwo.

<sup>2</sup> Zgodnie z Konstytucją Republiki Czeskiej regulacje prawne zawarte w Karcie stanowią jej integralną część.

państwa jak i wjazdu i wyjazdu z niego. Kwestia wolności przemieszczania się nie znalazła uznania u późniejszych twórców kolejnych aktów konstytucyjnych z 1935 roku i 1952 roku.

Drugi raz regulacja poświęcona wolności poruszania się ponownie pojawiła się dopiero w art. 52 obecnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Zgodnie z jego ustępem pierwszym każdemu zapewnia się wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Z wolnością tą wiąże się również prawo swobodnego opuszczenia terytorium Polski. Ustawodawca mając na względzie wagę tej wolności podobnie jak we wcześniejszej ustawie zasadniczej zastrzega możliwość jej ograniczenia wyłącznie na podstawie ustawy. Wolność przemieszczania się względem obywatela znajduje zaś rozwinięcie w art. 52 ust. 4 Konstytucji, wedle którego obywatela polskiego nie można wydrębnąć z kraju ani zakazać mu powrotu do kraju. Prawo to w tej części nie odnosi się zatem do cudzoziemców. Natomiast ustawodawca wyodrębnił w ramach wolności przemieszczania się jeszcze jedno prawo: możliwość osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe przez osobę, której polskie pochodzenie zostało stwierdzone zgodnie z obowiązującym prawem.

Istotą wolności przemieszczania się jest możliwość zmiany miejsca pobytu na dowolne inne miejsce, włącznie wyjazdem z kraju, z którego dana osoba pochodzi oraz powrotem do niego. Przez opuszczenie kraju należy rozumieć zarówno prawo do swobodnego wyjazdu z kraju na określony czas (np. w celach turystycznych lub handlowych) jak i prawo do emigracji. Konstytucyjna regulacja wolności poruszania się daje zatem podstawy do realizacji przez jednostkę tego prawa. Co więcej podmiotem uprawnionym do skorzystania z niej jest wyłącznie osoba fizyczna. Oznacza równocześnie, że prawo poruszania się jest zagwarantowane przez polską Konstytucję każdemu człowiekowi. Jednakże z prawa do przemieszczania się można wyprowadzić dwie inne wolności, które są wyłącznie zastrzeżone dla obywateli polskich: prawo do przebywania i pozostawania na terytorium Polski oraz prawo powrotu do kraju. Wolność przemieszczania się dotyczy obywateli państwa oraz cudzoziemców przebywających legalnie, tzn. przebywających na zasadach zgodnych z prawem obowiązującym w państwie, które ustanowiło regulacje dotyczące przemieszczania się ludzi. Jednakże jak zauważa Leszek Wiśniewski pozycja prawna cudzoziemca jest zróżnicowana w zakresie realizacji tej wolności<sup>3</sup>. I to zarówno na gruncie prawa krajowego jak i międzynarodowego. Powodem takiego stanu rzeczy jest niewątpliwie pogląd o tym, że obywatele są nosicielami suwerennej władzy i jako gospodarze w pełni korzystają z praw przewidzianych przez krajowe regulacje

---

<sup>3</sup> WIŚNIEWSKI, Leszek: *Wolności i prawa osobiste człowieka i obywatela...*, s. 43-44.

prawne, zaś cudzoziemcy jako goście korzystają z nich na tyle by, na ile gwarantują dane prawa i wolności w swoim kraju. Z tego punktu widzenia przyznano za pośrednictwem organów państwowych obywatelom danego kraju o granicach praw i wolności gości w ich państwie. Dlatego prawo międzynarodowe regulując wolność przemieszczania się przyznaje wobec cudzoziemców gwarancje prawne w stopniu niezbędnym jako odrębnej grupie osób uprawnionych do korzystania z tej wolności. Podobnie jest z ujęciem tej wolności wobec mniejszości narodowych zamieszkujących dany kraj, a jako stronę słabszą i wymagającą ochrony.

Pragnąc nieco szerzej i szczegółowiej omówić istotę art. 52 ust. 1 i 2 Konstytucji nie sposób nie przywołać słów jednego z polskich konstytucjonalistów, Pawła Sarneckiego: „Wolności komentowanego artykułu należy widzieć jako szczególny przejaw zarówno wolności osobistej (art. 31 ust. 2 zd. 2, art. 41 ust. 1) jak i prawa decydowania o swym życiu osobistym (art. 47), a także jako egzemplifikację ogólnego, wolnościowego statusu jednostki (art. 31 ust. 1)”<sup>4</sup>. A dalej ten sam autor zauważa, że traktując sprawę wolności poruszania się czysto formalnie, oba te przepisy stanowią pewien „nadmiar” regulacyjny. Trudno jednakże zaprzeczyć ich roli wychowawczej, a w szczególności poprzez podkreślanie różnic w stosunku do wcześniejszego porządku prawnego. Sposób unormowania prawa do przemieszczania się jest także przykładem kompleksowej gwarancji swobody określonego zachowania się przez jednostkę.

Tymczasem art. 54 ust. 4 konstytucji ustanawia niemożliwość usunięcia obywatela z terytorium jego ojczyzny (co oznacza równoznacznie zakaz deportacji lub ekstradycji do innego kraju, za wyjątkiem spraw uregulowanych w art. 55 ust. 2 i 3 Konstytucji RP) oraz zakaz uniemożliwiania obywatelowi polskiemu powrotu do kraju, niezależnie od jego celu (pobytu np. w formie przyjazdu turystycznego, zamieszkania przez czas określony, czy też z zamiarem powtórnego osiedlenia się na stałe). Co więcej termin „powrót” należy zgodnie z pewnym poglądem traktować znacznie szerzej jako określenie *pars pro toto*<sup>5</sup>. W związku z tym nawet obywatel, który w Polsce nigdy wcześniej nie był ma zawsze prawo do przyjazdu powołując się na prawo powrotu. O ile wydalenie obywatela z Polski nie jest możliwe, o tyle jest to dopuszczalne w przypadku osoby cudzoziemca. Wobec niego może być również wydany zakaz powrotu. Przy czym w obydwu wypadkach nie jest to zasada bezwzględna, zwłaszcza jeśli chodzi o uchodźców, którzy w razie

---

<sup>4</sup> SAMECKI, Paweł: *Komentarz do art. 52*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Leszek Garlicki (red.), Warszawa 2003, s. 1.

<sup>5</sup> SAMECKI, Paweł: *Komentarz do art. 52*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*,...s. 3.

ich zastosowania byliby narażeni na ryzyko tortur, poniżającego traktowania, prześladowań, a nawet na karę śmierci.

Prawo do swobodnego poruszania się było także niejednokrotnie przedmiotem rozstrzygnięcia władzy sądowniczej. W jednym ze swych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „z przepisów Konstytucji wynika, że zasadą jest, iż każdy może swobodnie opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 52 ust. 2 Konstytucji). Zasada ta zawarta jest w rozdziale dotyczącym praw i wolności osobistych obywateli i jak inne prawa i wolności niewątpliwie nie ma charakteru absolutnego, co oznacza że wolność swobodnego opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może podlegać ograniczeniom. Jednakże muszą one być określone w ustawach, co wynika wyraźnie nie tylko z treści art. 52 ust. 3 Konstytucji, ale i także art. 31 ust. 3. Niedopuszczalne jest więc ograniczenie wolności polegającej na swobodnej możliwości opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w drodze aktów prawnych nie będących ustawami”<sup>6</sup>. Trybunał w tym samym orzeczeniu uznał, iż „Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych jako zasadę przyjmuje, że każdy człowiek ma prawo opuścić jakikolwiek kraj, włączając w to swój własny (art. 12 ust. 2). Jednocześnie przewiduje, iż prawo to nie może podlegać żadnym ograniczeniom, z wyjątkiem tych, które są: po pierwsze – przewidziane przez ustawę, po wtóre – są konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, zdrowia lub moralności publicznej albo innych praw i wolności i po trzecie – są zgodne z pozostałymi prawami uznanymi w Pakcie (art. 12 ust. 3). Przesłanki te powinny być spełnione łącznie, z czym wiąże się konieczność stanowienia ewentualnych ograniczeń wyłącznie w ustawie i tylko, gdy są konieczne ze względu na istotne interesy Państwa. Ograniczenia te nie mogą także pozostawać w sprzeczności z innymi prawami obywatelskimi”. Natomiast 27 maja 2002 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych nakazującego osobie, która chce się zameldować na pobyt stały lub czasowy dłuższy niż 2 miesiące, przedstawienie potwierdzenia, że posiada uprawnienia do przebywania w tym lokalu (K20/01)<sup>7</sup>. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych jest niezgodny z art. 52 ust. 1 i art. 83 w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Nie jest zaś niezgodny z art. 7 i art. 32 Konstytucji RP. Trybunał uznał, że zaskarżony przepis jest sprzeczny z zasadą swobodnego poruszania się po Rzeczypospolitej Polskiej

---

<sup>6</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3. czerwca 2003 roku (K 434/02) za: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/otk\\_odp.asp?droga=doc.htm&sygnatura=K%2043/02](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/otk_odp.asp?droga=doc.htm&sygnatura=K%2043/02).

<sup>7</sup> Tekst orzeczenia dostępny na: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/otk\\_odp.asp?droga=doc.htm&sygnatura=SK%2020/01](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/otk_odp.asp?droga=doc.htm&sygnatura=SK%2020/01).

oraz swobodnego wyboru miejsca zamieszkania i pobytu wyrażoną w art. 52 Konstytucji RP. Mimo że nie zabrania mieszkać bądź przebywać w określonych miejscowościach, przewiduje znaczne utrudnienia w wyborze takiego miejsca. Nakazuje bowiem osobie, która chce się zameldować na okres dłuższy niż 2 miesiące formalne potwierdzenie uprawnienia do przebywania w lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie. Potwierdzenie to powinien wydać w formie pisemnej właściciel (zarządca) nieruchomości. Nieuzyskanie takiego potwierdzenia prowadzi do długotrwałej i kosztownej procedury sądowej, by uzyskać potwierdzenie zastępcze. Niedopełnienie zaś obowiązku meldunkowego jest wykroczeniem. Trybunał uznał, że obowiązek meldunkowy jest instytucją wynikającą z konstytucyjnej klauzuli porządku publicznego mającą jednocześnie związek z ochroną praw interesów jednostki. Służy bowiem prawidłowemu wykonywaniu funkcji przez organy władzy publicznej oraz ochronie interesów samych zainteresowanych. Organ meldunkowy nie rejestruje zaś uprawnień do lokalu, lecz gromadzi informacje w zakresie danych o miejscu pobytu osób. Jego zadaniem nie powinna być więc forma kontroli legalności zamieszkania i pobytu lecz faktyczne rejestrowanie danych. Warto przytoczyć jeszcze jedno zdanie Trybunału Konstytucyjnego wobec prawa do swobodnego przemieszczania się: „Konstytucyjna wolność poruszania się jest szczególnym przejawem zarówno wolności osobistej, jak i prawa decydowania o swym życiu osobistym, stanowiąc także egzemplifikację ogólnego, wolnościowego statusu jednostki. Wolność ta oznacza możliwość zmiany miejsca pobytu. Miejsce pobytu związane może być z zamieszkiwaniem, co łączyć się może, ale nie musi, z posiadaniem mieszkania. Istotą gwarancyjną wolności poruszania się jest zakaz wprowadzania przez ustawodawcę jakichkolwiek kompetencji organów władzy publicznej dotyczących ograniczeń tej wolności (...)”<sup>8</sup>. Wolność poruszania się pojawiła się także w orzeczeniach sądów administracyjnych, a zwłaszcza w zakresie art. 52 ust. 5 Konstytucji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w jednym ze swych orzeczeń uznał, że „zgodnie z art. 52 ust. 5 Konstytucji RP osoba, której polskie pochodzenie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe. Zatem, przepis ten ustanawia dla osób, których polskie pochodzenie zostało formalnie, tj. zgodnie z ustawą stwierdzone, prawo do podmiotowego osiedlenia się na terytorium Polski. Przy czym z treści tego przepisu wynika wyraźnie konieczność ustawowej regulacji mechanizmu stwierdzania polskiego pochodzenia osób ubiegających się o prawo pobytu w

---

<sup>8</sup> Tekst dostępny na: [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/otk\\_odp.asp?droga=doc.htm&sygnatura=K%2021/05](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/otk_odp.asp?droga=doc.htm&sygnatura=K%2021/05) oraz w publikacji: Marek Zubik (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, s. 270. Sam pogląd Trybunału zaś oparty jest o zdanie Pawła Sarneckiego wyrażone w: Paweł Sarnecki, *Komentarz do art. 52, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*,...s. 1-2.

Polsce<sup>9</sup>. Należy też zaznaczyć, iż przepis ten nie zawiera żadnej regulacji co do trybu dochodzenia owego konstytucyjnie gwarantowanego prawa. Natomiast w polskim ustawodawstwie brak jest regulacji ustawowej, do której odsyła Konstytucja RP w omawianym artykule. Nie ma żadnej ustawy, która całościowo traktowałaby materie wskazane w cytowanym przepisie konstytucyjnym lub w sposób jednoznaczny określała przesłanki, od których uzależnione jest stwierdzenie polskiego pochodzenia. Pomimo zasygnalizowania przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 27 maja 2003 r., (sygn. akt S 2/03, OTK-A 2003/5/46, Lex Nr 79786), konieczności wprowadzenia jasnego trybu pozwalającego uwzględniać pochodzenie polskie w procesie wydawania zezwoleń na pobyt w Rzeczypospolitej Polskiej, sprawa dotychczas nie została uregulowana. Taki stan prawny powoduje, że nie ma jednoznacznej ustawowej regulacji trybu stwierdzania pochodzenia osób, do których stosuje się art. 52 ust. 5 Konstytucji RP, jak i trybu postępowania w takich sprawach, w tym przepisów określających właściwość organów administracyjnych.

Wolność poruszania się nie jest jednakże bezwzględna, bo ograniczają ją prawa i wolności innych osób. Ograniczenia mogą być także związane z regulacją przedmiotową, głównie o charakterze policyjnym (np. zakaz wstępu do lasu w trakcie zagrożenia pożarowego, ograniczony dostęp do określonej imprezy masowej)<sup>10</sup>. Jednakże głównym źródłem ograniczenia tego prawa są ogólne warunki ograniczenia wszystkich konstytucyjnych praw i wolności ujęte w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z nim ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te jednak nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Prawo przemieszczania się zostało uregulowane także w prawie międzynarodowym. Jest jednym z fundamentalnych wolności człowieka. Jednakże zapewnia je tylko osobom przebywającym legalnie na terytorium państwa<sup>11</sup>. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalonej w dniu 10. grudnia 1948 roku określiła w jaki sposób należy rozumieć taką wolność<sup>12</sup>. Art. 13 ust. 1 Deklaracji stanowi, że każdy człowiek ma prawo swobodnego poruszania się i wyboru

---

<sup>9</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12.02.2008 roku (V SA/Wa 2487/07).

<sup>10</sup> Por. BOĆ, Jan (red.): *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 101.

<sup>11</sup> WIŚNIEWSKI, Leszek: *Wolności i prawa osobiste człowieka i obywatela w Konstytucji RP z 1997 r. oraz w prawie międzynarodowym*, Poznań 1998, s. 38.

<sup>12</sup> Tekst dostępny: [http://pl.wikisource.org/wiki/Powszechna\\_Deklaracja\\_Praw\\_Człowieka](http://pl.wikisource.org/wiki/Powszechna_Deklaracja_Praw_Człowieka).

miejsca zamieszkania w granicach każdego państwa. Co więcej każdemu człowiekowi przyznaje się prawo opuszczenia jakiegokolwiek kraju, włączając w to swój własny, i powrotu do swego kraju. Wolność ta zatem w świetle prawa międzynarodowego podobnie jak i w Polsce przysługuje wyłącznie każdej osobie fizycznej. Należy przy tym zwrócić uwagę, że art. 29 Deklaracji przewiduje możliwość ustanowienia ograniczeń z zakresu korzystania z praw i wolności. Jest to jednak możliwe tylko wówczas, gdy ograniczenia te zostały określone ustawowo i to tylko w celu zapewnienia poszanowania praw i wolności innych, ochrony moralności, porządku publicznego i powszechnego dobrobytu w demokratycznym społeczeństwie, czy uniemożliwienia działań sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Bardziej szczegółowo kwestia wolności poruszania się została ujęta Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych. Artykuł 12 stanowi, że:

1. Każdy człowiek przebywający legalnie na terytorium jakiegokolwiek Państwa będzie miał prawo, w obrębie tego terytorium, do swobody poruszania się i wolności wyboru miejsca zamieszkania.
2. Każdy człowiek ma prawo opuścić jakikolwiek kraj, włączając w to swój własny.
3. Wymienione wyżej prawa nie mogą podlegać żadnym ograniczeniom, z wyjątkiem tych, które są przewidziane przez ustawę, są konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, zdrowia lub moralności publicznej, albo praw i wolności innych i są zgodne z pozostałymi prawami uznanymi w niniejszym Pakcie.
4. Nikt nie może być samowolnie pozbawiony prawa wjazdu do swego własnego kraju<sup>13</sup>.

Porównując obie powyższe regulacje można zauważyć, że Deklaracja zapewnia każdej osobie fizycznej wolność przemieszczania się w granicach państwa, zaś Pakt wolność tę gwarantuje tylko dla osób przebywających legalnie na terytorium danego państwa. Różnica pomiędzy nimi dotyczy bardziej miejsca i formy ujęcia zakresu dopuszczalnych ograniczeń tej wolności. O ile Pakt zastrzega ograniczenia ustawowe związane ze swobodą poruszania się, o tyle w Deklaracji ograniczenia mają charakter ogólny i dotyczą wszystkich praw i wolności w niej zawartych.

Jeśli chodzi o kontynent europejski to najważniejszym aktem dotyczącym praw człowieka jest Europejska Konwencja o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka uchwalona przez Radę Europy w dniu 4. listopada 1950 roku.

---

<sup>13</sup> Tekst całego Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych dostępny w: *Prawa Człowieka. Dokumenty*, Warszawa 1989 s. 83-84 lub na polskiej stronie ONZ: [http://www.unic.un.org.pl/prawa\\_czlowieka/](http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/).



W pierwotnym tekście tego dokumentu nie była uregulowana sprawa wolności przemieszczania się. Dopiero po uchwaleniu Protokołu Czwartego (z 16. września 1963 roku) została poruszona ta kwestia. Artykuł 2 Protokołu Czwartego stanowi, że:

- 1 Każdy, kto przebywa legalnie na terytorium Państwa, ma prawo do swobodnego poruszania się i do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania na tym terytorium.
- 2 Każdy może swobodnie opuścić jakikolwiek kraj, włączając w to swój własny.
- 3 Korzystanie z tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na bezpieczeństwo państwowe i publiczne, utrzymanie porządku publicznego, zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia lub moralności, lub ochronę praw i wolności innych osób.
4. Prawa wymienione w ustępie 1 mogą zostać poddane, w określonych rejonach, ustawowym ograniczeniom uzasadnionym interesem publicznym w społeczeństwie demokratycznym.

Co więcej w art. 3 tegoż Protokołu zawarty jest zakaz przymusowego wydalenia obywatela ze swego kraju, zarówno indywidualnie jak i zbiorowo, a także prawa wstępu do swojego kraju. Natomiast wobec cudzoziemców zakazana jest forma zbiorowego wydalenia z kraju. Według wielu konstytucjonalistów to właśnie europejskie uregulowanie wolności poruszania się (przemieszczania się) jest najbardziej przejrzyste i precyzyjnie ujęte<sup>14</sup>. Zarówno Pakt jak i europejska Konwencja dopuszczają możliwość zawieszenia praw, w tym także prawa wolności poruszania się. Najczęściej dotyczy to sytuacji dotyczących wojny, stanów nadzwyczajnych oraz epidemii itp. Natomiast pewnym ograniczeniem wynikającym z umów międzynarodowych jak i regulacji ustawowych w każdym z państw, które takie wprowadziły do swego porządku prawnego jest wymóg posiadania odpowiedniego dokumentu poświadczającego tożsamość.

Podstawy prawne swobody przemieszczania się osób, a zwłaszcza pracowników zostały umieszczone zarówno w prawie pierwotnym (traktaty ustanawiające poszczególne Wspólnoty, Unie Europejską oraz te późniejsze) jak i wtórnym prawie wspólnotowym Unii Europejskiej (dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie). Kwestia wolności poruszania się jest także przedmiotem umów międzynarodowych, których stroną są wspólnoty europejskie. Niewątpliwie istotny wpływ na rozwój prawa wspólnotowego, w tym w zakresie poruszanej w tym artykule problematyki wywarło także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W zakresie przemieszczania się największy nacisk kładziono na pewną grupę- pracowników. Art. 39 ust. 1 TWE stanowi: „ Zapewnia się swobodę

---

<sup>14</sup> Tak między innymi: Leszek Wiśniewski, *Wolności i prawa osobiste człowieka i obywatela...*, s. 40.

przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty”. Co więcej Traktat ten ujmuje, iż swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami Państw Członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy (art. 39 ust. 1 TWE). Pozostałe kwestie dotyczące swobody przemieszczania się pracowników są uregulowane w art. 39-42 TWE. Obok prawa pierwotnego istnieją dyrektywy Rady Europejskiej wytyczające rozwój prawa do przemieszczania się. Do takich, które zostały poświęcone rozwojowi prawa poruszania się należą między innymi dyrektywa Rady z 25. lutego 1964 roku (64/221/EWG) o koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się oraz pobytu obywateli państw członkowskich uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego (zmieniona dyrektywą z 28. stycznia 1975 roku, 75/35/ EWG), czy dyrektywa Rady z 15. października 1968 roku o zniesieniu restrykcji dotyczących przemieszczania się oraz pobytu we Wspólnocie pracowników państw członkowskich oraz ich rodzin (68/380/EWG). Dziś dyrektywy i inne akty prawa wtórnego UE ułatwiają już nie tylko przepływ pracowników, ale także w zakresie działalności gospodarczej, prawa pobytu studentów w ramach indywidualnej decyzji jednostki o wyborze uczelni, dwustronnych porozumień między uczelniami czy też w ramach programów stypendialnych (np. COPERNICUS e.V., SAIA- Narodny štpendijny program czy popularny Sokrates/Erasmus) oraz wykonywania prawa do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Do rozwoju wolności przemieszczania się przyczyniło się obywatelstwo Unii Europejskiej.

Obywatelstwo europejskie przez lata było postrzegane jako instytucja prawna o znaczeniu raczej symbolicznym niż praktycznym. Obecnie zmienia się to rzutując także na swobodę przemieszczania się. Jedną bowiem z zasad wynikających z obywatelstwa w UE jest zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, jeśli dana osoba zdecyduje się na skorzystanie ze swobody przemieszczania się. Co więcej wolność poruszania się jest jedną ze składowych swobody przepływu osób- jednego z filarów Unii Europejskiej. Razem z wolnością osiedlania się, wolność poruszania dotyczy wszystkich obywateli Wspólnot Europejskich. oraz członków ich rodzin, bez względu na ich status zawodowy. Oznaczają one prawo opuszczenia swojego państwa bez wizy oraz prawo wjazdu do innego państwa członkowskiego UE i możliwość zamieszkania w nim. Z wolnością poruszania się i prawem osiedlenia się związane jest uprawnienie do traktowania narodowego w pewnych sferach: w dostępie do pracy, co do warunków pracy jak i kształcenia zawodowego, zamieszkania ( w tym połączenia z rodziną) oraz do ochrony przed bezprawnym pozbawieniem zezwolenia pobytowego lub wydalaniem. W tym ostatnim przypadku możliwe jest

ograniczenie, ale tylko wyłącznie dla ochrony porządku publicznego, zdrowia publicznego lub bezpieczeństwa publicznego. Dodatkowo powód pozbawienia zezwolenia musi być ściśle związany z określoną osobą (uprawnionym), a ten musi mieć prawo odwołania do sądu<sup>15</sup>. Obecnie wolność poruszania zwiększyła swój zakres w większości państw należących do UE od chwili wejścia porozumienia zawartego między państwami w miejscowości Schengen w Luksemburgu 14. czerwca 1985 roku, stąd jego potoczna nazwa: „układ z Schengen”. Sygnatariuszami było kilka państw. Obecnie do układu z Schengen należą obecnie 22 państwa: większość członków Unii Europejskiej oraz Islandia, Norwegia, które są z grupą z Schengen stowarzyszone, a w najbliższym czasie także dołączy do tej grupy Szwajcaria i Lichtenstein. Jednym z państw członkowskich jest Polska. Podstawę prawną stanowi art. 46 ustawy z dnia 24. sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Systemie Informacji Wizowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 165, poz. 1170) uchwalonej na podstawie decyzji Rady 2004/512/WE z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie ustanowienia Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) <Dz. Urz. UE L 213 z 15.06.2004, str. 5-7 (CELEX: 32004D0512)>. Rzeczpospolita Polska weszła do Układu z Schengen 21. grudnia 2007 roku<sup>16</sup>. Treścią tego porozumienia jest zniesienie kontroli osób przekraczających granice między państwami członkowskimi układu, a w zamian za to wzmacnia współpracę w zakresie bezpieczeństwa i polityki dotyczącej problematyki azylu. W rzeczywistości całkowicie zniesiono kontrolę na granicach pomiędzy państwami- stronami tego porozumienia, co pozwoliło na jeszcze swobodniejszy przepływ osób, a zatem i zwiększenia obszaru wolności poruszania się po całej Unii Europejskiej. Warto także zaznaczyć, że wynikająca z tego porozumienia swoboda przepływu osób wewnątrz tzw. strefy Schengen dotyczy nie tylko obywateli państw- sygnatariuszy, ale wszystkich osób wszelkiej narodowości i o dowolnym obywatelstwie, które przekraczają granice wewnętrzne na terenie objętym porozumieniem.

Należy podkreślić, że problematyka nieskrępowanego przemieszczania się osób oraz uprawnień związanych z obywatelstwem UE są obecnie przedmiotem, inicjatyw ustawodawczych. W związku z tym zarówno w prawie wewnętrznym każdego kraju jak i prawie Unii Europejskiej zachodzą zmiany sprzyjające bezpośrednio lub pośrednio coraz większym możliwościom swobodnego poruszania się w każdym z państw jak i na całym obszarze wspólnotowym. Jedną z taką kwestii jest między innymi wspólna waluta między innymi wewnętrznej (w

---

<sup>15</sup> Por. Brunon Hołyst, *Wielka encyklopedia prawa...*, s. 1167.

<sup>16</sup> Szczegóły przebiegu procesu legislacyjnego dotyczącego przystąpienia Polski do porozumienia za Schengen można znaleźć na stronie sejmowej: <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/1934.htm>

ramach UE) emigracji oraz zmiany pobytu i zamieszkania. Dlatego trudno dziś określić ostateczne granice rozwoju tej problematyki. I to tym bardziej, że pojawiają się nowe coraz to nowsze propozycje integracji europejskiej, w tym także na płaszczyźnie prawa do swobodnego poruszania się. Do takich projektów należy Europejska Karta Praw Podstawowych, której art. 45 ust. 1 zapewnia swobodę przemieszczania się i pobytu: „każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich”<sup>17</sup>. A dalej ustanowiono, że swoboda przemieszczania się i pobytu może zostać przyznana zgodnie z traktatami, obywatelom państw trzecich przebywającym legalnie na terytorium jednego państw UE (art. 45 ust. 2). Nie do końca dziś jeszcze wiadomo jaki będzie los całej Karty. Ale można być pewnym, że prawo przemieszczania się na dobre już istnieje w świadomości każdego obywatela Unii Europejskiej, a którego obszar terytorialny jak i treściowy będzie się wciąż rozszerzać.

---

<sup>17</sup> Pełny tekst Karty dostępny między innymi w: *Moje Prawa Podstawowe w Unii Europejskiej*, Paryż 2008, lub na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:PL:PDF>.

# PRÁVNÝ A FAKTICKÝ STAV PRIAMEJ DEMOKRACIE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

JUDr. Alena Krunková, PhD.

Fakulta verejnej správy UPJŠ Košice, Popradská 66, 040 01 Košice

O nevyhnutnosti priamej demokracie ako suplementárnej formy zastupiteľskej demokracie sa už popísalo dost. Názorov, argumentov, definícií a teoretických koncepcií je veľa, možno povedať, že sa navzájom líšia i prelínajú<sup>1</sup>.

Každá definícia priamej demokracie dáva do popredia priamu, nesprostredkovanú účasť ľudu na výkone štátnej moci, podčiarkuje bezprostrednosť účasti ako elementárny znak pre odlišenie od nepriamej demokracie. Mnohokrát sa popritom zabúda na samotnú podstatu výkonu štátnej moci v tom zmysle, že oveľa dôležitejšou otázkou, než kto za štát rozhoduje, je totiž otázka o čom a ako sa rozhoduje. V polemikách zaoberajúcich sa priamou demokraciou je často badať náznak zdania, že kvalita rozhodovania je ľahostajná, dôležité je len, že rozhoduje ľud. Zvýrazňuje sa fakt, že len zdroj moci ju môže aj fakticky vykonávať.

V naznačenom zmysle sa chcem vyhnúť definíciám, ktoré by vzbudzovali podobné úvahy. Úmyslom nie je ani preferovať existenciu foriem priamej demokracie pred nepriamou demokraciou. Uvedomujem si totiž, že schopnosť vybrať si osobu, ktorá bude rozhodovať je určite odlišnou od schopnosti sám vo veci rozhodnúť. Cieľom príspevku je stručná analýza tých foriem priamej demokracie, ktoré sa na základe právneho poriadku v SR uplatňujú a zdôraznenie určitých aspektov, ktoré sa problémovými na základe faktickej realizácie javia byť. S vedomím, že nejde o vyčerpávajúci výpočet, poukazujem najmä na nasledovné.

Vznikom samostatnej Slovenskej republiky došlo k zakomponovaniu resp. prevzatiu niektorých foriem priamej demokracie. Vývoj spoločnosti i faktická realizácia priamej demokracie aktualizovali právny stav jej foriem. Toho času rozlišujeme nasledovné ústavné formy priamej demokracie - celoštátne

---

<sup>1</sup> Tak napr. F. Weyr vymedzuje: „Priame demokracie sú také, v ktorých ľud (obyvateľstvo) sám, bezprostredne, t.j. bez zvláštnych (volených) zástupcov vykonáva najdôležitejšie štátne funkcie normotvorné a výkonné, pričom v reprezentatívnych ich vykonávajú jeho delegáti (poslanci). – WEYR, F.: *Soustava ČS-práva státního*, Praha 1975, s. 25

J. Boguszak zasa: „Za priamou demokraciou sa označuje taká organizácia štátnej moci, ktorá umožňuje všetkým ktorým je priznané (rovné) právo účasti na správe štátu, bezprostredne rozhodovať o verejných záležitostiach celospoločenského alebo miestneho významu“. – BOGUSZAK, J.: *K otázkám sociální demokracie*, Právník 1966, č.1

No a pre porovnanie ešte Šochazarov: “Priama demokracia znamená systém, v ktorom sa prijímajú rozhodnutia na základe priameho a konkrétneho prejavu vôle všetkých občanov. Najjednoduchšou formou priamej demokracie v živote spoločnosti je hlasovanie na straníckych a odborárskych schôdzach, v výrobných poradách, v prítomnosti celého kolektívu. Jej najvyššou formou je referendum.“ – ŠOCHNAZAROV, G. Ch.: *Socialistická demokracia*, Bratislava 1974, s. 97

referendum (čl. 7, ods.1, čl. 93-100 Ústavy SR), miestne referendum a referendum na území vyššieho územného celku (čl. 67 Ústavy SR), zhromaždenie obyvateľov obce (čl. 67 Ústavy SR), ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta (čl. 106 Ústavy SR). Všetky tieto formy priamej demokracie (s výnimkou zhromaždení obyvateľov obce) sú zároveň svojím spôsobom formami referenda ako rozhodovania občanov vyjadrením sa k otázke tvoriacej predmet referenda spôsobom áno-nie.

Pozitívne treba hodnotiť už samotný fakt existencie legislatívneho zakotvenia foriem priamej demokracie, čo umožňuje občanom priamy podiel na štátnej moci. Aj keď na druhej strane doterajšie pokusy o ich praktické využitie akosi nepotvrdzujú vhodnosť, resp. správnosť formulácie ustanovení tohto inštitútu.

Celoštátne referendum v zmysle priamej, bezprostrednej účasti na výkone štátnej moci, upravuje Ústava SR v piatej hlave v samostatnom oddieli nazvanom Referendum. Na základe čl. 100 Ústavy SR spôsob vykonania celoštátneho referenda upravuje osobitný zákon č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení neskorších predpisov, čiastočne tiež zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších zmien a zákon o voľbách do NR SR č. 80/1990 Zb. v znení neskorších predpisov. Toto referendum vnímame ako formu výkonu štátnej moci, ako priame a záväzné rozhodovanie ľudu o verejných záležitostiach.<sup>2</sup>

Články Ústavy SR v V. hlave nazvanej „zákonodarná moc“ venované celoštátnemu referendu (čl. 93 – 100 Ústavy SR) boli, predpokladám, do ústavy vkladané s úmyslom umožniť ľudu – občanovi SR priamu účasť na tejto moci. Špecifickejšia analýza týchto článkov i praktická realizácia celoštátneho referenda nasvedčujú, že tomu zďaleka tak nie je. Najmenej spochybniteľnou je obligatórna forma celoštátneho referenda. (čl. 7, ods. 1 a čl. 93 ods. 1), ktorou je viazaná účinnosť medzinárodnej zmluvy o vstupe SR do štátneho zväzku s inými štátmi, alebo o vystúpení z tohto zväzku. Použitelnosť tohto inštitútu zatiaľ praxou overená nebola.

Problematickejším sa javí byť fakultatívna forma celoštátneho referenda. O využívanie tohto referenda bol zo strany občanov SR záujem už v rannom veku samostatnej SR. Prvý pokus o jeho zorganizovanie sa uskutočnil 2.3.1994 v súvislosti s odvolaním prezidenta a zavedením stranického mandátu, avšak sa základe nedostatočného počtu originálnych a platných podpisov prezident SR referendum nevyhlásil. O päť mesiacov neskôr bolo nové referendum s diferentným predmetom (o preukazovaní pôvodu financií používaných na aukciách a v privatizácii) vyhlásené, na základe nízkeho počtu zúčastnených voličov skončilo bez právnych účinkov ako neplatné.

---

<sup>2</sup> FILIP, J.: *Ústavné právo I*, Masarykova univerzita, Nakladateľstvo Doplněk, Brno 1999, s. 368 a nasl., ISBN: 8072391518.

Tretí pokus celoštátneho referenda – dovoľím si nazvať ho zmiešaným, keďže prezident SR vyhlásil ako jedno referendum spojené dva rozdielne návrhy v predmetoch referenda od diferentných subjektov referendálnej iniciatívy (uznesenia NR SR a petície občanov SR). Kontroverznou sa stala aj samotná realizácia tohto referenda, v rámci ktorej vláda svojim uznesením rozhodla, že predmet časti vyhláseného referenda iniciovanej z vôle občanov SR (o priamej voľbe prezidenta SR) nie je v súlade s Ústavou SR. Zároveň nariadila ministrom vnútra, aby hlasovacie lístky v referende obsahovali len otázky v referende vyplývajúce z uznesenia NR SR. Toto referendum Ústredná referendová komisia oficiálne označila za zmarené. Na základe podaní v danej veci Ústavný súd SR vydal zaujímavé, podľa môjho názoru dosť rozporuplné rozhodnutie dotýkajúce sa prípadnej zmeny ústavy pomocou referenda, z ktorého vyberám: „*V referende nemožno priamo na základe výsledku hlasovania zmeniť ústavu. Prijatie návrhu v referende má ústavnú relevanciu v tom zmysle, že ním občania zúčastnení na hlasovaní udelia parlamentu príkaz, aby v súlade s návrhom prijatým v referende zmenil časť ústavy, ktorá bola predmetom vyhláseného referenda.*“

„*Ústava SR nezakazuje zmenu ustanovení ústavy vo fakultatívnom referende.*“<sup>3</sup>

Ďalšie celoštátne referendum bolo vyhlásené dňa 18.8.1998 rozhodnutím vlády SR, vykonávajúcej niektoré oprávnenia prezidenta SR. Predmetom bola otázka, či občania súhlasia s prijatím ústavného zákona, ktorým sa zakáže privatizácia 6 strategických podnikov. Referendum sa konalo 25. a 26.9.1998, no bolo neplatné, pretože sa ho nezúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov.

Nová iniciatíva o vykonanie referenda sa stala podkladom pre zmenu Ústavy SR. Prezident SR nevyhlásil referendum iniciované petíciou občanov SR, čo odôvodnil tým, že podľa odborných posudkov, ktoré mu boli doručené, nie je možné referendum vypísať, lebo by došlo k porušeniu ústavy. Táto skutočnosť rozprúdila debatu o reálnom uskutočňovaní prezidentskej moci v odbornej i laickej verejnosti. Na základe toho sa súčasťou tzv. „veľkej zmeny ústavy v roku 2001“ stali články zavádzajúce do právneho poriadku SR prvok preventívnej kontroly ústavnosti (čl. 95, ods.2). Domnievam sa, že táto skutočnosť len zbytočne oslabilu pozíciu prezidenta, resp. umožnila mu, v prípadoch „jemu vyhovujúcich“ presunúť zodpovednosť na iný ústavný orgán. Pôvodne znenie ústavy SR (čl.95, ods.1) stanovuje jasnú obligatórnosť aktu prezidenta (prezident vyhlasuje... ak o to petíciou požiada...alebo ak sa na tom uznesie NR SR ..) tak, ako to stanovuje napr. ustanovenie čl.106, ods.3. Ústavy SR o obligatórnom rozpustení NR SR v prípade neodvolania prezidenta v ľudovom hlasovaní. Navyše diskutabilnou sa mi v tejto

<sup>3</sup> II. ÚS 31/97, ZnaU 1997, Košice 1998, s. 422 a nasl.

súvislosti javí aj možnosť súdnej moci (ÚS SR) zasahovať do moci zákonodarnej (5 hlava, 2 oddiel), do ktorej referendum z hľadiska systematiky ústavy patrí. V tejto súvislosti za zmienku stoja koncepcie umožňujúce prezidentovi tri možnosti rozhodovania (vyhlásiť referendum, ak je presvedčený o jeho ústavnosti, nevyhlásiť referendum, ak je presvedčený o jeho neústavnosti, alebo ak má pochybnosti obrátiť sa na Ústavný súd SR) a tiež koncepcie priznávajúce prezidentovi len dve možnosti (vyhlásiť referendum, ak je presvedčený o jeho ústavnosti, alebo ak má pochybnosti, musí podať návrh na Ústavný súd SR)<sup>4</sup>. Osobne sa domnievam, že úmyslom pôvodných ustanovení ústavy bolo dať prezidentovi len jednu možnosť, a to referendum vyhlásiť, ak ho o to kvalifikovane požiada aspoň jeden z oprávnených subjektov. Otázku predmetu referenda si ústava vyriešila sama, a to negatívnym výpočtom a verejným záujmom (čl. 93 ods. 2 a 3). Aktivity súvisiace s vyhlásením referenda (obsahové a formálne preskúmanie) je prezident povinný v ústavnej lehote vykonať. Toto ich vykonanie je nevyhnutnou požiadavkou ústavnosti jeho rozhodnutia o vyhlásení referenda. Právna úprava mu vytvára určitý priestor na autonómne rozhodovanie, je viazaný len ústavnými lehotami (čl. 95, čl. 96 ods. 2 a čl. 97). Jeho konečné rozhodnutie zakladá prezumpciu správnosti rozhodnutí ním vydaných, za čo samozrejme nesie aj určitú zodpovednosť.<sup>5</sup> Je teda prirodzené, že v rámci jeho pozície ako hlavy štátu a jeho vzťahov k iným štátnym orgánom by táto zodpovednosť bola prirodzenejšia a mnohovrstvnejšia bez možnosti exempcie formou obrátenia sa na ústavný súd. Navyše, Ústavný súd SR v súvislosti s preskúmaním petície požadujúcej vypísanie referenda prezidentom už vydal nález, podľa ktorého „*právo prezidenta vyhlásiť podľa čl. 95 ústavy referendum na základe petície občanov je spojené s jeho oprávnením preskúmať ústavnosť a zákonnosť takejto petície*“.<sup>6</sup>

Ústavodarca zrejme pri zakotvovaní tohto ustanovenia vychádzal približne z podobnej pozície Ústavnej rady Francúzska.<sup>7</sup> V procese kontroly ústavnosti však preventívna kontrola vo Francúzsku má dlhodobé tradície a jej pozícia, ako aj pozícia prezidenta v rámci najvyšších štátnych orgánov, je značne rozdielna ako v

---

<sup>4</sup> KANÁRIK, I.: *Zvrchovanosť zákona (aktuálne otázky v slovenskom právnom poriadku)*, UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta 2003, ISBN 80-7097-531-8

<sup>5</sup> „*Pokiaľ ide o už vyhlásené referendum, prezidenta to zaväzuje a zaväzuje to aj iné štátne orgány, že musí prebehnúť*“ – II ÚS 31/97, s. 424

<sup>6</sup> Nález PL ÚS 42/95, ZNaU 1995, Košice 1996, s. 79

<sup>7</sup> Aj to Ústava V. Francúzskej republiky nestanovuje preventívnu kontrolu predmetu referenda, len v zmysle čl. 60 „*Ústavná rada zabezpečuje riadny priebeh referenda a vyhlasuje jeho výsledky*“. Podľa VII. kapitoly nariadenia č. 85-1067 vzťahujúceho sa na zákon o Ústavnej rade – „*vláda konzultuje Ústavnú radu pri realizácii referenda. Ústavná rada je bezodkladne informovaná o opatrení, ktoré súvisí s uskutočnením referenda*.“ (čl. 48) Ďalšie ustanovenia upravujú len právomoci Ústavnej rady súvisiace s priebehom referenda. Bližšie pozri kapitolu Referendum vo Francúzsku, s. 58



Slovenskej republike. Skôr sa prikláňam k opatrnému posudzovaniu predmetného čl. ústavy a vhodnejšou sa mi vidí pozícia prezidenta pri vyhlásení referenda koncipovaná spôsobom pred novelizáciou ústavy. Teda jeho povinnosť vyhlásiť referendum na základe petície, resp. uznesenia Národnej rady SR, no za možnej zmeny vymedzenia predmetu referenda.

Nasledovná iniciatíva o referende v SR bola úspešná, 11. 11. 2000 sa referendum konalo, predmetom bolo skrátenie volebného obdobia NR SR zvolenej v r. 1998. Nízka účasť voličov spôsobila, že aj toto referendum bolo neplatné.

Zatiaľ jediné platné referendum vyhlásené prezidentom SR na základe uznesenia NR SR sa konalo v dňoch 16.-17.5.2003. Občania Slovenskej republiky v ňom vyjadrili súhlas s tým, aby sa SR stala súčasťou Európskej únie. Posledným celoštátnym referendom bolo referendum z 3.4.2004 o skrátení volebného obdobia NR SR, ktoré sa pre nízku účasť oprávnených voličov stalo opäť neplatným.

Sumarizácia histórie celoštátneho referenda – 8 pokusov, z toho 6 vyhlásených, z nich 1 zmarené, 4 neplatné a len 1 s platným no diskutabilne záväzným výsledkom – poukazuje na nie príliš šťastnú ústavnú koncepciu tohto referenda. Mne najviac problémovým sa javí byť samotné zaradenie referenda do 5 hlavy Ústavy SR. Žiadne z jeho ustanovení ani nenaznačuje, že by občania SR použitím celoštátneho referenda nejakým spôsobom túto zákonodarnú moc vykonávať mohli. Právny poriadok SR navyše nestanovuje ani možnosť „ľudovej iniciatívy“ ani inej participácie občanov SR na legislatívnom procese (napr. všeľudová diskusia vo Švédsku). Navyše ani právne účinky platného výsledku referenda nemajú silu záväznosti pre príslušné štátne orgány pretvoriť „vôľu ľudu“ vyjadrenú v referende do právneho poriadku. Iste, doterajšie prax vykonaných referend nepotrebovala riešiť záväznosť, ani právnu silu jeho výsledkov, čo sú tiež nejednoznačne určené skutočnosti.

Ani výsledky posledného referenda v SR by bez vôle najvyšších štátnych orgánov a úspešných prístupových rokovaní vstup SR do Európskej únie nespôsobili. Navyše možnosť NR SR, po troch rokoch od vykonania referenda, zrušiť výsledky referenda, neposilňuje, ba skôr naopak oslabuje váhu „vôle ľudu“.

Za zváženie a prehodnotenie iste stojí, podľa môjho názoru aj vysoké kvórum pre platnosť celoštátneho, no i miestneho referenda. Prudko klesajúca volebná účasť, aj skúsenosti s referendom nasvedčujú tomu, že ak má byť cieľom participácie občanov na výkone štátnej moci, hranica 50 % účasti oprávnených voličov je príliš vysoká. Zaujímavou sa mne javí aj myšlienka odstránenia obligatórneho kvóra účasti, ak vezmeme do úvahy fakt, že ani pri voľbách, na základe ktorých sa kreujú štátne orgány, žiadne kvórum pre platnosť nie je. Väčšina z doterajších pokusov o referendum boli iniciované z podnetu občanov. Uvedomujem si, že vzhľadom k počtu obyvateľov v porovnaní s inými krajinami

neide o nízky počet podpisov na petícii.<sup>8</sup> Na prvý pohľad sa zdá, že počet podpisov vzhľadom k počtu obyvateľov SR je dosť veľký a možnosť domáhať sa účasti na správe verejných záležitostí je značne sťažená. Prax však nepotvrďuje tieto závery a za zmienku stojí úvaha, či by nebolo vhodné určitým spôsobom sprísniť podmienky pre signatárov petície. Napr. spôsobom, ktorý upravuje Poľsko, že by signatárom mohol byť len oprávnený volič. Domnievam sa, že vzhľadom k tomu, že sa na petíciu neuvádza ani rodné číslo signatára (v súlade so zákonom o ochrane osobných údajoch), zrejme nie je až taký problém nazbierať dostatočný počet podpisov. Možno by požiadavka oprávnených voličov aspoň čiastočne zvýšila úroveň daného inštitútu.

Z vývoja inštitútu celoštátneho referenda badať, že takmer po každom pokuse o referendum došlo k určitému zásahu do jeho pôvodnej ústavnej koncepcie. Či už priamou novelizáciou ústavy, alebo činnosťou Ústavného súdu SR. Podľa môjho názoru tento fakt opäť potvrďuje skutočnosť, že koncepcia celoštátneho referenda, vrátane jeho systémového zaradenia, si vyžaduje komplexné spracovanie.

Miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce sú i keď len stručne špecifikované v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len Z o OZ), resp. aj v iných osobitných zákonoch (napr. zákon č. 191/1994 Z.z. o označovaní obcí v jazyku národnostných menšín). Miestne referendum ako „hlasovanie obyvateľov obce“ je takisto priamou formou výkonu samosprávy spoločenstvom obyvateľov obce spôsobom vyjadrenia sa k predmetu miestneho referenda formou áno-nie. Zhromaždenie obyvateľov obce zasa môžeme chápať ako tradičnú formu priamej demokracie, keďže ide o zhromaždenie všetkých k tomu oprávnených obyvateľov obce s trvalým pobytom v obci. Zákon o obecnom zriadení upravuje tento inštitút len veľmi všeobecne - môže sa zvolať „na prerokovanie obecných vecí“. K využívaniu tohto inštitútu dochádza len občasne, preto sa mu v tomto príspevku venujem len okrajovo.

Referendum na území vyššieho územného celku upravuje zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov. Na lokálnej úrovni v SR existuje teda úprava miestneho i regionálneho referenda. Keďže praktické skúsenosti s regionálnym referendom sú mizivé a oba druhy referenda sú koncipované obdobným spôsobom, upozorním na niektoré sporné otázky dotýkajúce sa miestneho (obecného) referenda.

Zákon o obecnom zriadení pripúšťa obligatórne miestne referendum - §11a ods. 1: „a) ak ide o zlúčenie obcí, rozdelenie alebo zrušenie obce ako aj zmenu názvu obce, b) odvolanie starostu (§13a ods. 3), c) petíciu skupiny obyvateľov

---

<sup>8</sup> Napr. v Poľsku sa vyžaduje 500 tis. podpisov, v Maďarsku 100 tis. podpisov, v Taliansku 50 tis. podpisov v Španielsku 5 tis. podpisov.

obce aspoň 30% oprávnených voličov“ a fakultatívne miestne referendum - §11a ods. 4: „o ďalších dôležitých veciach samosprávy obce (§4)“. Demonštratívny výpočet pôsobnosti obce pri výkone samosprávy (§4 – „obec pri výkone samosprávy najmä ...“) je obdobným spôsobom ako na celoštátnej úrovni vďačným objektom interpretačných súbojov. Subjektom oprávneným vyhlásiť odvolávanie starostu je obecné zastupiteľstvo, zákon však umožňuje iniciovať toto odvolávanie aj priamo občanom a to v prípade, ak o to petíciou požiadajú aspoň 30% oprávnených voličov.

Značne problémovým je však stalo ustanovenie § 11a ods. 1 písm. a zákona o OZ týkajúce sa rozdelenia obcí. Zákon totiž v § 2a, ods. 5 pre rozdelenie obce stanovuje nasledovné podmienky - nové obce budú mať katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriacich súvislý územný celok, nové obce budú mať najmenej 3 000 obyvateľov, nová obec urbanisticky nesplynula s ostatnými časťami obce a do rozvoja odčleňovanej časti obce neboli vložené investície, od ktorých závisí celá obec.

Hneď prvým problémom je nelogické stanovenie nevyhnutného počtu 3 000 obyvateľov pre vznik novej obce. Obligatórnosťou tohto ustanovenia dochádza k porušeniu princípu rovnosti vo viacerých smeroch. Podľa Ústavy SR (čl. 64) základom územnej samosprávy je obec. Obec je samostatným územným samosprávnym a správnym celkom. Združuje osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt (čl. 64a). V žiadnom svojom ustanovení Ústava SR nepodmieňuje túto pozíciu obce stanovením počtu obyvateľov, takže toto ustanovenie Z o OZ sa javí byť v rozpore s ústavou SR. Navyše Z o OZ v §11, ods. 3 proporcionálne podľa počtu obyvateľov obce určuje počet poslancov obecného zastupiteľstva, pričom najmenej poslancov (v počte 3) stanovuje pre obec, ktorá má menej ako 40 obyvateľov. V jednom prípade teda počítajú s obcami, ktoré majú ďaleko menej ako 3000 obyvateľov obce v ďalšej časti vznik takýchto obcí zakazuje a to aj v prípade, že by takýmto rozdelením obce mohlo dôjsť k efektívnejšej existencii nových obcí.

Vychádzajúc z čl. 30 ods. 1 Ústavy SR občania majú právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo alebo prostredníctvom zvolených zástupcov. Správa verejných vecí je klasickým znakom územnej samosprávy. Podľa nálezu Ústavného súdu SR „*Pod správou vecí verejných je potrebné rozumieť účasť občana na politickom živote štátu, správe štátu a na správe verejných záležitostí v obciach. Uplatňovanie, t.j. napĺňanie tohto ústavného práva umožňuje taká organizácia a právne usporiadanie územnej samosprávy, ktoré vytvárajú predpoklady pre všetkých obyvateľov obce zúčastňovať sa na jej správe a bezprostredne rozhodovať o verejných záležitostiach obecného významu na základe priameho a konkrétneho prejavu vôle všetkých obyvateľov, alebo určitej skupiny obyvateľov. Toto právo má obligatórny charakter, pretože podľa čl. 12*

ods. 1 ústavy sa základné práva a slobody zaručujú na území SR všetkým“.<sup>9</sup> Pričom Z o OZ pri splnení všetkých ostatných náležitostí toto právo časti obyvateľom obce upiera.

Aj ďalšie ustanovenia Z o OZ týkajúce sa rozdelenia obcí pôsobia skôr dojmom v snahe zabrániť prípadnému úsiliu o odčlenenie sa časti obce, resp. mesta. Z o OZ stanovujú obligatórnosť vo vyhlásení miestneho referenda, ak toto požaduje petícia skupiny obyvateľov obce v počte aspoň 30% oprávnených voličov (§11 a ods. 1 písm. c). Stanovený počet sa týka aj prípadu, ak by sa petíciou požadovalo odčlenenie časti obce, teda rozdelenie obce. Zo zákona o OZ sa však vytratilo ustanovenie, ktoré v prípade ak ide o rozdelenie obce, požadovalo rovnaký počet podpisov na petícii (vtedy len 20%), ale len oprávnených voličov tej časti obce o odčlenenie ktorej išlo. V terajšej situácii ide teda o značné znemožnenie výkonu suverenity ľudu v danom konkrétnom prípade a dovoľím si tvrdiť aj o obmedzenie práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo. Tak napr. v obci (či meste) s 30 tis. obyvateľmi by pre úspešnosť takejto petície bolo potrebných 9 tis. podpisov aj v prípade, ak by sa chcela odčleniť len časť s minimálne stanoveným počtom, teda 3 tis. obyvateľov. Jedným z problémov by teda bolo už samotné vyhlásenie takéhoto miestneho referenda. A aj v prípade ak by aj tieto podmienky pre vyhlásenie miestneho referenda týkajúceho sa rozdelenia časti obce splnené boli, v konečnom dôsledku je vyhlásenie miestneho referenda v rukách obecného zastupiteľstva. Z dikcie zákona totiž vyplýva, že obecné zastupiteľstvo je povinné preskúmať, či k splneniu podmienok pre rozdelenie obce došlo. Mám tu na mysli vyššie spomínané ustanovenie §2a ods. 5 Z o OZ, v zmysle ktorého je rozhodovanie obecného zastupiteľstva o tom, či boli splnené predmetné podmienky formou rozhodnutia orgánu územnej samosprávy je jednoznačne rozhodnutím organizačnej povahy potrebným pre uskutočnenie základného práva obyvateľov obsiahnutého v čl. 30 ods. 1 Ústavy SR. V praxi dochádza pomerne často k pokusom o využívanie miestneho referenda. Petíciou sú iniciované hlavne referendá o odvolávaní starostov, či požadujúce odčlenenie časti obce. Mnohokrát obecné zastupiteľstvo vyhlási takéto referendum napr. v čase dovoleník, alebo v dňoch pracovného pokoja. V tejto súvislosti aj pri miestnom referende vnímam rovnako, ako pri celoštátnom, kvórum pre platnosť referenda stanovené veľmi vysoko.

Ludové hlasovanie o odvolaní prezidenta zakotvuje Ústava SR (po novele ústavným zákonom č. 9/1999 Z.z.) v čl. 106 ako špecifickú formu referenda (v niektorých krajinách označovanú ako „recall“). Podrobnosti upravuje zákon č. 46/1999 Z.z. o spôsobe voľby prezidenta SR, o ľudovom hlasovaní, o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov. Ide o špecifickú možnosť

---

<sup>9</sup> Nález ÚS SR II. ÚS 9/00 - 148, ZNaU 2000, Košice 2001,

odvolania ústavného činiteľa priamo občanmi, pričom iniciátorom takéhoto „ľudového odvolávania“ môže byť len NR SR, a to prijatím uznesenia. Osobitnou formou celoštátneho referenda je ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta SR. S účinnosťou od 27.1.1999 bolo zavedené ústavným zákonom č.9/1999 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR č.460/1992 Zb. Generálne ustanovenia obsiahnuté v čl. 106 ústavy špecifikuje vykonávací zákon č.46/1999 Z.z. o spôsobe voľby prezidenta SR, o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov.

Toto odvolávanie hlavy štátu nesie síce označenie „ľudové“, no ľud sa v konečnom dôsledku len vyjadruje, či súhlasí s odvolaním alebo nie. Ústavodarca zrejme chcel vzbudiť dojem sily ľudu tak pri kreovaní hlavy štátu (novela zaviedla prvok prezidentskej vládnej formy do parlamentného systému), ako aj pri ukončení jeho plných mocí pred uplynutím funkčného obdobia formou priameho odvolávania. Dodržiavajúc sa pritom zásady, že ten, kto štátny orgán kreuje, je oprávnený ho aj výkonu funkcie zbaviť. Možno tým chcel stanoviť určitú podobnosť s formou voľby a odvolania prezidenta v Rakúsku<sup>10</sup>, opomenul popri tom na skutočné postavenie tamojšej hlavy štátu, ktorej nie len pozícia arbitra má nepochybne silnejšie postavenie než ako je to v našich podmienkach.

Forma ľudového odvolávania – recall je v niektorých krajinách USA pomerne často využívaná. Jej obsahová náplň je rôzna – cez odvolávanie ústavných činiteľov, predstaviteľov či funkcionárov štátu a samosprávy, až po zrušenie súdnych rozhodnutí formou priameho hlasovania ľudu. Takémuto praktickému realizovaniu však zodpovedá nie len iný stupeň priamej demokracie, ale aj rozdielna právna kultúra a spoločensko-sociálna klíma. Ani v podmienkach americkej demokracie však tento inštitút nepatrí k tým, ktoré by mali jednoznačne len svojich zástancov, najmä k vzhľadom k nestabilite a neistote volených úradníkov.<sup>11</sup>

V zmysle čl. 106 a čl. 89 ods. 2 písm. e) Ústavy SR ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta vyhlasuje predseda Národnej rady SR. Subjektom oprávneným iniciovať ho je len NR SR, občania priamo túto možnosť nemajú. Národná rada SR tak musí urobiť svojím uznesením prijatým najmenej 3/5-tinovou väčšinou všetkých poslancov Národnej rady, teda kvalifikovanou, resp. ústavnou väčšinou.

---

<sup>10</sup> V zmysle čl. 60 ods. 6 Ústavy Rakúska z roku 1920 môže byť spolkový prezident pred uplynutím funkčného obdobia odvolaný ľudovým hlasovaním. Žiadosť o ľudové hlasovanie podáva Spolkové zhromaždenie, ktoré pre tento účel zvoláva spolkový kancelár na základe uznesenia minimálne 1 polovice členov Národnej rady. K tomu, aby ľudové hlasovanie prebehlo, musí žiadosť schváliť minimálne 2/3-tinovou väčšinou Spolkové zhromaždenie. Ak sa tak stane, prezident prestáva vykonávať funkciu dovtedy, kým neprebehne ľudové hlasovanie. Pokiaľ nie je v ľudovom hlasovaní odvolaný, rozpustí Národnú radu a plynie mu nové funkčné obdobie, ktoré však celkovo nesmie byť dlhšie ako 12 rokov.

<sup>11</sup> Pozri napr. BUTTLER, D. – RANNEY, A.: *Referendums a comparative study of practice and theory*, Washington DC 1978, s. 30 a nasl.

Z hľadiska formy je toto ľudové hlasovanie zrovnoprávnené s postupom pri zmene ústavy, čím sa zrejme chcela dosiahnuť odôvodnenosť používania i zvýraznenie faktu odvolávania najvyššieho ústavného činiteľa. Samotné vysoké kvórum pre platnosť uznesenia nasvedčuje tomu, že použiteľnosť tohto inštitútu pri súčasnom politickom systéme nebude až taká jednoduchá. Nasvedčuje tomu aj fakt, že v ústave absentujú dôvody, ktoré by oprávňovali Národnú radu SR o takomto uznesení hlasovať. V zmysle čl. 107 prezident môže byť stíhaný za vlastizradu alebo úmyselné porušenie ústavy. Dá sa teda predpokladať, že iniciovať ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta by zrejme prichádzalo do úvahy vtedy, ak by prezidentove previnenia boli na jednej strane dostatočne závažné, no na druhej strane by sa nedali subsumovať pod vlastizradu alebo úmyselné porušenie ústavy. Aj tu by zrejme bol výklad značne polemický, keďže v trestnom zákone zasa absentuje kvalifikácia skutkovej podstaty úmyselného porušenia ústavy.

Pomerne zložitou je aj podmienka pre platné odvolanie prezidenta, ktorá vyžaduje, aby v ľudovom hlasovaní kladne (za odvolanie) hlasovala nadpolovičná väčšina oprávnených voličov. Vzhľadom k doterajším praktickým skúsenostiam s referendum v SR sa mi táto požiadavka javí priam neuskutočniteľnou.

Nepochybne ďalšou skutočnosťou znižujúcou pravdepodobnosť využívania tohto inštitútu v SR sú dôsledky neodvolania hlavy štátu. Ak prezident v ľudovom hlasovaní odvolaný nie je, ústava mu ukladá povinnosť v lehote do 30 dní od vyhlásenia výsledkov ľudového hlasovania rozpustiť Národnú radu SR a dať tak podnet na nové voľby do Národnej rady SR. Navyše mu ústava priznáva nové funkčné obdobie, ktoré začína plynúť odo dňa neúspešného ľudového hlasovania. Posilňuje tak pozíciu prezidenta tým, že mu stanovuje určitý spôsob obrany voči svojvoľnému zasahovaniu do výkonu jeho funkcie v rámci stanoveného funkčného obdobia.

Inštitucionalizovaním tejto formy referenda sa do Ústavy SR dostali nové ustanovenia. Domnievam sa však, že vzhľadom na tak stanovené podmienky odvolávania a ich dôsledky zostanú skôr ustanoveniami „ozdobnými“ než používanými.

Záverom možno konštatovať, že právny stav priamej demokracie v SR je štandardným v rámci krajín Európskej únie. Jeho faktické uplatňovanie však nasvedčuje tomu, že každý inštitút priamej demokracie si vyžaduje dôsledné prepracovanie pre podmienky vlastné práve slovenskej spoločnosti.

## RESUMÉ

Príspevok Aleny Krunkovej poukazuje na priamu demokraciu a jej formy v SR. Stručne analyzuje referendum na celoštátnej i miestnej úrovni. Na základe praktických skúseností s vykonanými celoštátnymi a miestnymi referendumami

uvádza kladné a záporné stránky tohto inštitútu, navrhuje prípadné možné zmeny de lege ferenda.

The contribution of Alena Krunková shows to the direct democracy and its forms in the Slovak republic. It shortly analyzes the referendum on the state and local level. It describes positive and negative sides of this institute based on the practical experiences with realized referendums and proposes possible changes in the law.

# ÚSTAVNÝ ČINITEĽ ( POJEM A HISTORICKÝ VÝVOJ A PERSPEKTÍVY ROZVOJA V SR )

*JUDr. JCLic. Tomáš Majerčák*

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

## 1. Úvod

V príspevku sa pokúsim pojmovo vymedziť pojem ústavný činiteľ. Ide o pojem, ktorý sa bežne používa na Slovensku, ale nestretáme sa s ním v Poľsku, nemeckých hovoriacich štátoch ani v inej cudzojazyčnej literatúre. V cudzojazyčnej právnickej literatúre sa používa len pojem „verejný činiteľ“, ktorý zahŕňa aj ústavných činiteľov<sup>1</sup>. Ak sa tento pojem používa, len na Slovensku môžeme sa pýtať, či je potrebné ho definovať, a či to má praktický význam. Samozrejme dá sa o tom diskutovať. Ale ak už tento pojem používame, tak mali by sme poznať aj jeho obsah. Možno v budúcnosti sa tento pojem začne bežne používať v právnickej literatúre a zákonodarstvách iných štátov. Následne stručne zhrniem ústavný vývoj jednotlivých ústavných činiteľov v rámci právneho poriadku Slovenska, aký je súčasný stav a možné perspektívy vývoja.

## 2. Pojem

Pojem *ústavný činiteľ*, resp. *ústavní činitelia* bežne používajú politici, používa sa v masovokomunikačných prostriedkoch, pri výučbe na právnických fakultách i zákonodarcia v zákonoch, ale nepoznáme ani jednu legálnu definíciu tohto pojmu. Prvýkrát sa môže s pojmom ústavný činiteľ a ich vymenovaním stretnúť v zákone č. 50/1923 Sb. na ochranu republiky<sup>2</sup> a následne v zákone 231/1948 Sb. na ochranu ľudovodemokratickej republiky<sup>3</sup>. Po vzniku SR, zákonodarcia v zákone č. 120/1993 Z.z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky, taktiež len vymenúva niektorých

---

<sup>1</sup> Každý ústavný činiteľ je aj verejným činiteľom, ale nie každý verejný činiteľ je ústavným činiteľom.

<sup>2</sup> § 10 Násilí proti ústavným činiteľom neb osobování si jich moci.

1. Kdo užije násilí, aby působil v určitém směru na výkon pravomoci presidenta republiky nebo jeho náměstka, zákonodárného sboru, jeho předsedy, předsednictva, výboru nebo komise, vlády, předsedy nebo člena vlády nebo guvernéra Podkarpatské Rusi neb aby jim v takovém v takovém výkonu bránil nebo jej mařil, kdo proti nim užije násilí za výkon jich pravomoci, trestá se za zločin žalářem od jednoho do pěti let, za okolností zvláště přitěžujících těžkým žalářem od pěti do deseti let.

<sup>3</sup> I v tomto prípade zákonodarcia len vymenúva ústavných činiteľov: prezident a jeho námestník, člen vlády a člen zákonodárneho zboru. Pozri § 14 ods. 1, §15, §18-19, §24 zákona č. 231/1948 Sb. na ochranu ľudovodemokratickej republiky.



ústavných činiteľov<sup>4</sup>. Ale, ako to už vyplýva zo samotného názvu zákona, ide len o niektorých ústavných činiteľov, nie všetkých a navyiac len o ich vymenovanie a nie definovanie. V súlade s dikciou tohto zákona sú ešte iní ústavní činitelia, nie len tí na ktorých sa vzťahuje tento zákon.

Skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky<sup>5</sup> v návrhu na vydanie zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií ústavných činiteľov a niektorých štátnych funkcionárov a zmene a doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov uvádza, že *ústavným činiteľom je prezident Slovenskej republiky, poslanec Národnej rady Slovenskej republiky, člen vlády Slovenskej republiky, sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky, predseda a podpredseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, člen Súdnej rady Slovenskej republiky, generálny prokurátor Slovenskej republiky, verejný ochranca práv, predseda a podpredsedovia Najvyššieho kontrolného úradu a člen Bankovej rady Národnej banky Slovenska*<sup>6</sup>. V tomto prípade taktiež je len výpočet niektorých ústavných činiteľov a nejde tu o pojmové vymedzenie ústavného činiteľa.

Ústavný súd SR v svojich rozhodnutiach používa tento pojem, pričom sa bližšie nezaoberá jeho definíciou<sup>7</sup>. V odbornej literatúre som sa vôbec nestretol s pojmovým vymedzením ústavného činiteľa.

Tento pojem pre svoje vnútorné potreby definovalo aj Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (MV SR). Podľa MV SR „*ústavný činiteľ* – je predstaviteľ Ústavou Slovenskej republiky kreovaného orgánu, najmä moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej. Rovnaké postavenie má aj zahraničný štátny predstaviteľ, na roveň postavený ústavnému činiteľovi Slovenskej republiky“<sup>8</sup>.

S ďalšou definíciou som sa stretol v publikáciách Transparency International Slovensko – „*ústavní činitelia t.j. funkcie priamo vyplývajúce z Ústavy SR - prezident SR, poslanci NR SR, členovia vlády SR, predseda a podpredseda*

---

<sup>4</sup> § 1 Účelom tohto zákona je upraviť platy, funkčné príplatky, paušálne náhrady a náhrady ďalších výdavkov poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, prezidenta Slovenskej republiky, členov vlády Slovenskej republiky, sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky, ostatných sudcov Slovenskej republiky, predsedu a podpredsedov Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky a generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len "ústavní činitelia Slovenskej republiky")

<sup>5</sup> Navrhovateľmi boli poslanci NR SR (S. Bartoš, J. Cuper, M. Fehér, P. Kresák, L. Orosz).

<sup>6</sup> <http://www.nrsr.sk/default.aspx?sid=zakony/sslpl> . Navrhovatelia vzali návrh zákona po 1. čítaní späť.

<sup>7</sup> Napr. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 14. mája 1997, sp. zn.: I. ÚS 29/97; taktiež pozri IV.ÚS 1/07-15; IV.ÚS SR 2/07-12; IV. ÚS 3/07-18; III. ÚS 19/07-20; III. ÚS 20/07-14; III.ÚS 20/07-14; III. ÚS 21/07-18; III. ÚS 22/07-12.

<sup>8</sup> Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky – úrad krízového manažmentu, Analýza tendencií vývoja vnútornej bezpečnosti Slovenskej republiky a z nej vyplývajúcich rizík a ohrození Slovenskej republiky, 2007, [www.minv.sk](http://www.minv.sk)

*Najvyššieho súdu SR, generálny prokurátor, predseda podpredsedovia NKÚ, sudcovia Ústavného súdu a sudcovia všeobecných súdov*<sup>9</sup>.

Ani jedná definícia nie je úplná, sú to len čiastočné definície a skôr vymenúvajú ústavných činiteľov, a nevymedzujú ich pojmovo. Pokúsim sa pojmovo vymedziť, kto je ústavný činiteľ, teda určiť základné kritéria tohto pojmu.

- a) **Ústavný činiteľ je fyzická osoba**<sup>10</sup>. Ústavným činiteľom nemôže byť právnická osoba, ani iné organizácia, bez právnej subjektivity. Fyzická osoba musí mať právnu subjektivitu a plnú spôsobilosť na právne úkony. Konkrétne podmienky, ktoré musí fyzická osoba spĺňať sú v ústave, alebo v zákonoch<sup>11</sup>.
- b) **Ústavný činiteľ je predstaviteľom Ústavou kreovaného orgánu**. Musí ísť o orgán, ktorý **kreuje priamo Ústava**, teda orgán, ktorý je zakotvený priamo v ústave – ústavný orgán<sup>12</sup>. Nemôže to byť orgán vytvorený zákonodarným zborom, alebo vládou i keď majú na vytvorenie takéhoto orgánu právomoc priamo z ústavy<sup>13</sup>.
- c) **Funkcia ústavného činiteľa vyplýva priamo z ústavy**. Nestačí, že orgán v ktorom fyzická osoba zastáva určitú funkciu je zakotvený v ústave, ale aj samotná funkcia, ktorú v danom orgáne zastáva musí vyplývať priamo z ústavy<sup>14</sup>.
- d) **V ústave je upravený spôsob ustanovovania do funkcie ústavného činiteľa**<sup>15</sup>. V texte ústavy pri jednotlivých ústavných činiteľov je upravený spôsob ich ustanovenia do funkcie a to: voľbou alebo menovaním<sup>16</sup>, text ústavy môže taktiež odkázať na organický zákon, ktorý podrobne upraví tieto skutočnosti.

---

<sup>9</sup> OROSZ, L. - GALANDA, M. - PIROŠÍK, V.: *Konflikt záujmov na úrovni verejných činiteľov*, TIS, Bratislava 2001, s. 8.

<sup>10</sup> Por. I. ÚS 29/97, PL. ÚS 22/95.

<sup>11</sup> Napríklad prezident SR: Podľa Čl.103 ods. 1 Ústavy SR, za prezidenta možno zvoliť každého občana Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný za poslanca Národnej rady Slovenskej republiky a v deň voľby dosiahol vek 40 rokov.

<sup>12</sup> O ústavných orgánoch hovorí aj čl. 101 ods. 1 Ústavy SR. „... Prezident reprezentuje Slovenskú republiku navonok i dovnútra a svojim rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov. ...“

<sup>13</sup> Orgány kreované priamo Ústavou SR: vláda, Národná rada, NBS, NKÚ, Verejný ochranca práv, prokuratúra.

<sup>14</sup> Napríklad orgánom kreovaným Ústavou je Najvyšší kontrolný úrad a funkcia ktorá vyplýva priamo z Ústavy je predseda a podpredseda NKÚ. Opačný prípad, Ústava kreuje Národnú banku Slovenska a Bankovú radu, ale funkcia guvernéra NBS, alebo člena Bankovej rady nevyplýva priamo z ústavy. Preto podľa môjho názoru nemôžeme členov Bankovej rady na čele s guvernérom považovať za ústavných činiteľov.

<sup>15</sup> Por. PL. ÚS 22/95

<sup>16</sup> Napríklad Čl.134 ods. 2 Ústavy SR, sudcov ústavného súdu vymenúva na návrh Národnej rady Slovenskej republiky na dvanásť rokov prezident Slovenskej republiky.

- e) Ústavným činiteľom sa stáva, ak sa **ujme funkcie ústavou predpísaným spôsobom**<sup>17</sup>.
- f) **Právomoci ústavného činiteľa sú vymedzené v ústave, ale aj v obyčajných zákonoch.** Hoci ústavní činitelia Slovenskej republiky sú ustanovovaní do svojich funkcií na základe ústavy, rozsah ich právomocí určuje ústava, alebo aj iný všeobecne záväzný právny predpis, teda zákon, s ktorým Ústava Slovenskej republiky počíta<sup>18</sup>.
- g) **Pôsobnosť ústavného činiteľa sa vzťahuje na celé štátne územie.** Ústavný činiteľ vykonáva svoju právomoc v rámci celého územia Slovenskej republiky a nie len v rámci určitého územia, alebo len voči niektorým osobám<sup>19</sup>.

V súlade s vyššie uvedenými charakteristickými kritériami môžeme **ústavného činiteľa** definovať, že je to **fyzická osoba zastavajúca funkciu v ústavou kreovanom orgáne, ak táto funkcia vyplýva priamo z ústavy v ktorej je aj stanovený spôsob ustanovenia do funkcie, bola ustanovená do funkcie v súlade s ústavou, jej právomoci sú vymedzené v ústave, alebo aj v inom právnom predpise z ktorým ústava počíta a tieto právomoci sa vzťahujú na celé štátne územie.**

V širšom slova zmysle by sme mohli ústavné činiteľa definovať, že je to **fyzická osoba zastavajúca funkciu v ústavou kreovanom orgáne, ktorého funkcia vyplýva priamo z ústavy**<sup>20</sup>.

V súlade s vyššie uvedenou definíciou pojmu „ústavný činiteľ“ v užšom slova zmysle v Slovenskej republike poznáme týchto ústavných činiteľov: **Prezident SR, Predseda a podpredseda vlády a ministri, poslanci Národnej rady, sudcovia ústavného súdu a všeobecných súdov, členovia súdnej rady, generálny prokurátor, verejný ochranca práv, predseda a podpredsedovia Najvyššieho kontrolného úradu.**

### **3. Historický vývoj**

#### **a) Obdobie ústavného provizória (1918-1920)**

---

<sup>17</sup> Pozri I. ÚS 29/97.

<sup>18</sup> „Ústava Slovenskej republiky u niektorých ústavných činiteľov určuje len spôsob ich ustanovovania do funkcií bez priameho ústavného vymedzenia ich právomocí. Ústava vymedzuje ústavné právomoci jednotlivých ústavných činiteľov len u: poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a predsedu a podpredsedov Národnej rady Slovenskej republiky (čl. 78 ods. 1, čl. 79, čl. 80 ods. 1, čl. 82 ods. 4, čl. 83 ods. 1 a 2, čl. 87 ods. 1), prezidenta Slovenskej republiky (čl. 102 písm. a) až r), čl. 130 ods. 1 písm. b), predsedu vlády a členov vlády Slovenskej republiky (čl. 111, 118, 119, 120 ods. 2)“ PL. ÚS 22/95.

<sup>19</sup> Tým sa vylučujú z pojmu ústavný činiteľ verejní činitelia organov územnej samosprávy, ako starosta, predseda VÚC, poslanci obecných zastupiteľstiev a zastupiteľstiev VÚC.

<sup>20</sup> V tomto prípade by sme mohli hovoriť, že ústavným činiteľom je aj starosta obce, poslanci obecného zastupiteľstva, predseda vyššieho územného celku a poslanci zastupiteľstva vyššieho územného celku.

Od vzniku ČSR v roku 1918, forma vlády bola upravená v zákone č. 37/1918 Sb. zák. o prozatímní ústavě. O Národním shromáždění. Touto dočasnou ústavou boli upravené len základné inštitúty potrebné pre existenciu a fungovanie štátu. Preto aj právna úprava základných ústavných orgánov je veľmi skromná. V súlade s vyššie uvedenou definíciou môžeme hovoriť o týchto ústavných činiteľov:

- **Prezident** – volilo ho Národné zhromaždenie (§6). Prvý prezident bol zvolený na neurčitú dobu, jeho úrad mal trvať až do obdobia, pokiaľ v súlade s ústavou z roku 1920 nebol zvolený nový prezident (§7)<sup>21</sup>.
- **Námestník prezidenta**, ktorého volilo Národné zhromaždenie ak prezident pre chorobu dlhšie ako mesiac nemohol vykonávať svoj úrad (§8).
- **Poslanci Národného zhromaždenia**, ktorý mal 256 poslancov (§1). Čo sa týka právneho postavenia poslancov, dôležitý je zákon č. 35/1918 Sb o osobní nedotknutelnosti (imunity) členů Národního shromáždění, ktorý upravuje otázky indemnity a imunity poslancov<sup>22</sup>.
- **Predseda vlády a ministři** (§§14 a nasl.)<sup>23</sup>

#### **b) Obdobie platnosti prvej ústavy (1920-1939)**

Dňa 29. Februára 1920 bola schválená ústava, ako zákon č. 121/1920 Sb. zak a nar. kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky (ďalej len „zákon č. 121/1920 Sb.“). Táto ústava, okrem už vyššie spomenutých ústavných činiteľov: Prezidenta ČSR, jeho námestníka, poslancov Národného zhromaždenia a členov vlády, kreovala nové ústavné orgány, alebo už existujúce zakotvila do ústavy. Ústava kreovala nasledujúce ústavné orgány:

- **Národné zhromaždenie zložené z dvoch snemovní: Poslanecká snemovňa**, ktorá mala **300 poslancov**, ktorí boli volení na 6 rokov a **Senátu**, ktorý mal **150 poslancov** volených na 8 rokov. Ústava podrobne upravovala ich právne postavenie, teda indemnitu<sup>24</sup>, imunitu<sup>25</sup>, konflikt záujmov, práva a povinnosti<sup>26</sup>.
- **Prezident ČSR** – volilo ho Národné zhromaždenie (§38). Prezident mal byť štátnym občanom ČSR, voliteľný do poslaneckej snemovne, ktorý dosiahol vek 35 rokov. Volebné obdobie 7 rokov. Prvý prezident bol

<sup>21</sup> Ústavné postavenie prezidenta bolo upravené v §§7 - 12 zákona č. 37/1918 Sb. o prozatímní ústavě. O Národním shromáždění (ďalej len“ zákona č. 37/1918 Sb“).

<sup>22</sup> Ústavné postavenie Národného zhromaždenia a poslancov bolo v §§1-6 zákona č. 37/1918 Sb.

<sup>23</sup> Ústavné postavenie vlády a členov vlády bolo v §§14 – 19 zákona č. 37/1918 Sb.

<sup>24</sup> Zákaz trestného stíhania za hlasovanie v poslaneckej snemovni alebo senáte (§23).

<sup>25</sup> Súhlas k trestnému alebo disciplinárnemu stíhaniu poslancov (§24).

<sup>26</sup> Ústavné postavenie Národného zhromaždenia, jeho snemovni a poslancov bolo v druhej hlave §§ 6- 54 zákon č. 121/1920 Sb.

zvolený na neurčitú dobu, jeho úrad trval až do obdobia, pokiaľ v súlade s ústavou z roku 1920 nebude zvolený nový prezident (§7)<sup>27</sup>.

- **Námestník prezidenta**, ktorého mohlo voliť Národné zhromaždenie ak sa na tom uzniesla vláda, ak prezident pre chorobu alebo iné zaneprázdnenie dlhšie ako 6 mesiacov nemohol vykonávať svoj úrad (§61).
- **Vláda**. Členmi vlády v súlade s ústavou boli **predseda vlády a členovia vlády (ministri)**. V súlade so zásadou parlamentarizmu, členov vlády menoval a odvolával prezident ČSR<sup>28</sup>.
- Ústava v čl. III kreovala nový súdny orgán a to **Ústavný súd**, ktorý sa skladal **so 7 sudcov**. Ústavnými činiteľmi boli sudcovia ústavného súdu. Dvoch členov s pomedzi svojich členov vysielal Najvyšší súd, 2 členov Najvyšší správny súd, predsedu a 2 členov menoval prezident ČSR<sup>29</sup>.
- **Súdy**. Ústavnými činiteľmi boli **sudcovia** z povolania, ktorí boli do úradu menovaní natrvalo<sup>30</sup>.

#### c) Obdobie Slovenského štátu (1939-1945)

**Dňa 14. marca 1939** prijal Snem Slovenskej krajiny Zákon o samostatnom slovenskom štáte (č. 1/1939 Zb.). 31. júla 1939 Slovenský snem prijal ústavný zákon č. 185/1939 Sb. o ústave Slovenskej republiky. Ústava Slovenského štátu kreovala nasledujúce ústavné orgány na čele ktorých boli ústavní činitelia:

- **Snem**, zložený z 80 poslancov, ktorí boli volení na 5 rokov (§8).
- **Prezident Slovenskej republiky**, ktorého volil snem na 7 rokov, musel to byť štátny občan, voliteľný do snemu, ktorý dosiahol vek 40. Rokov.
- **Vláda SR**, ktorej členmi boli predseda a ministri, ktorých menoval prezident.
- **Štátna rada**, Štátna rada sa skladala zo šiestich členov menovaných prezidentom republiky, desať členov vysielala Hlinková slovenská ľudová strana, po jednom členovi vysielali registrované strany národnostných skupín a stavy; ďalšími členmi boli: predseda vlády a predseda snemu.
- **Všeobecné súdy**(§65 a nasl.). Ústavnými činiteľmi boli sudcovia z povolania, ktorí boli do úradu menovaní natrvalo.

#### d) Povoľné obdobie po vznik SR (1945-1993)

Dňa 9. mája 1948 bola prijatá Ústava Československej republiky ako ústavný zákon č. 150/1948 Sb. Táto ústava poznala štruktúru najvyšších štátnych orgánov

<sup>27</sup> Ústavné postavenie prezidenta ČSR bol v tretej hlave §§ 56 – 68 zákon č. 121/1920 Sb.

<sup>28</sup> Ústavné postavenie vlády a jej členov bolo v tretej hlave §§ 70 – 84 zákon č. 121/1920 Sb.

<sup>29</sup> Podrobnosti o menovaní, funkčnom období, konaní pred ním a účinkoch jeho rozhodnutí mal upraviť zákon. Samotná kreácia Ústavného súdu nebola v texte ústavnej listiny, ale v článkoch ktoré predchádzali samotný text tejto listiny.

<sup>30</sup> Ústavné postavenie súdov a sudcov bolo upravené §§ 94 – 105 zákon č. 121/1920 Sb.

a štruktúru slovenských národných orgánov. V rámci celého územia ČSR ústava kreovala tieto ústavné orgány a ústavných činiteľov:

- **Národné zhromaždenie**, ktoré pozostávalo z **jednej snemovne, ktorá mala 300 poslancov** volených na 6 rokov. (čl. V). Dôležitým orgánom bolo Predsedníctvo národného zhromaždenia, ktoré sa skladalo z 24. Členov, ktoré volilo Národné zhromaždenie z poslancov<sup>31</sup>.
- **Prezidenta ČSR**, volený Národným zhromaždením na 7 rokov.(čl. VI a §67 a nasl.).
- **Vláda**, ktorej členmi boli predseda vlády, jeho námestníci, ministri a štátnych tajomníkov, ktorých menoval a odvolával prezident.
- **Súdy**, kde boli **sudcovia** z povolania a sudcovia z ľudu. Sudcov z ľudu menovali Národné výbory (§134 a nasl.).

V rámci Slovenska ústava, kreovala nasledujúce ústavné orgány:

- **Slovenskú národnú radu**, ktorá mala **100 poslancov** volených na 6 rokov.
- **Zbor povereníkov zložený z predsedu a poverencov**. Členov zboru povereníkov menovala a odvolávala vláda republiky.

Ústava č. 100/1960 Zb. zaviedla nasledujúce zmeny:

- Volebné obdobie poslancov Národného zhromaždenia s skrátilo na 4 roky.
- Čl. 67 hovorí, že vláda sa skladá z predsedu, podpredsedu a ministrov, **už nehovorí, že členmi vlády sú aj štátni tajomníci**.
- Táto ústava kreovala dosiaľ nepoznaný orgán a to prokuratúru na čele s **generálnym prokurátorom**.
- Touto ústavou na území Slovenska bol zrušený ústavný orgán zbor povereníkov.

Dňa 27. októbra 1968 bol prijatý ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii. So vznikom federácie súvisel vznik federálnych orgánov a orgánov republík:

- **Federálne zhromaždenie** zložené z dvoch komôr: **Snemovňa ľudu** mala **200 poslancov** volených na 4 roky a **Snemovňa národov 150 poslancov** volených na 4 roky. druhej komory Národného zhromaždenia a vznik národných orgánov.
- Vláda ČSSR. Podľa čl. 67 ods. 1 ústavného zákona členmi vlády boli aj štátni tajomníci, novelizáciou v roku 1971 bolo z ústavného zákona **vypustené ustanovenie o tom, že štátni tajomníci sú členmi vlády**.

---

<sup>31</sup> Predsedníctvo malo veľmi výnimmé postavenie a úlohy. Podľa § 65 ods. 1, *předsednictvo Národního shromáždění podává, je-li věc sporná, závazný výklad zákonů a rozhoduje výlučně o tom, zda zákon nebo zákon Slovenské národní rady odporuje ústavě anebo nařízení zákonu*, podľa § 78 ods. 1, *žalobu na presidenta podává předsednictvo Národního shromáždění*, podľa §91 predsedníctvo podáva obžalobu aj na členov vlády.

- **Ústavný súd ČSSR** zložený z 12 členov a to **8 sudcov** a 4. Náhradníkov, ktorých volilo Federálne zhromaždenie na 7 rokov.
- Emisná činnosť a jej kontrola bola zverená **federálnej banke a národným bankám**. Vedenie federálnej banky bolo zverené kolektívnemu orgánu na čele s jej **guvernérom**. V roku 1971 bola zriadená Československá banka a podrobnosti mal ustanoviť zákon. V roku 1990 sa stala ústrednou bankou v Českej a Slovenskej Federatívnej Republike Štátna banka česko-slovenská. Súčasťou Štátnej banky česko-slovenskej bolo Ústredie Štátnej banky česko-slovenskej pre Českú republiku a Ústredie Štátnej banky česko-slovenskej pre Slovenskú republiku. Štátna banka česko-slovenská bola riadená bankovou radou, ktorá sa skladala z guvernéra, dvoch viceguvernérov, z ktorých jeden bol občanom Českej republiky a druhý občanom Slovenskej republiky, a z rovnakého počtu zástupcov ústredí Štátnej banky česko-slovenskej pre Českú republiku a pre Slovenskú republiku. Ak bol guvernérom občan Českej republiky, v nasledujúcom funkčnom období bol guvernérom občan Slovenskej republiky a naopak.

Na území Slovenskej socialistickej republiky boli zriadené nasledujúce ústavné orgány:

- **Slovenská národná rada**, ktorá mala 150 poslancov volených na 4 roky.
- **Vláda SSR, ktorej členmi boli predseda, podpredsedovia a ministri**, ktorých menovalo a odvolávalo predsedníctvo SNR.
- **Najvyšší súd SSR,**
- **Generálna prokuratúra SSR na čele s generálnym prokurátorom SSR.**

#### 4. Súčasný stav - obdobie od roku 1993

Dňa 1. septembra 1992 bola schválená Ústava SR č. 460/1992 Zb., ktorá kreovala nasledujúce ústavné orgány:

- **Najvyšší kontrolný úrad SR.** Na čele Najvyššieho kontrolného úradu je predseda. **Predseda a podpredsedov** najvyššieho kontrolného úradu volí a odvoláva Národná rada Slovenskej republiky na obdobie 5 rokov.
- **Národná rada Slovenskej republiky**, má **150 poslancov**, ktorí sú volení na štyri roky. Predsedu a podpredsedov Národnej rady volia poslanci zo svojho pléna.
- **Prezident Slovenskej republiky.** Prezidenta volila Národná rada Slovenskej republiky tajným hlasovaním na päť rokov. Za prezidenta mohol byť zvolený každý občan Slovenskej republiky, ktorý mal právo voliť do NR a ktorý dosiahol vek 35 rokov. Novelizáciou ústavy ústavným zákonom č.9/1999 Z. z. bola zavedená priama voľba prezidenta a taktiež sa

zvýšil aj vek pre kandidáta na prezidenta na 40 rokov a zaviedol sa inštitútu ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta.

- **Vláda Slovenskej republiky** najvyšší orgán výkonnej moci. Vláda sa skladá z **predsedu, podpredsedov a ministrov**. Predsedu vlády vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky. Na návrh predsedu vlády prezident Slovenskej republiky vymenúva a odvoláva ďalších členov vlády a poveruje ich riadením ministerstiev.
- **Ústavný súd Slovenskej republiky**. Ústavný súd sa skladal z desiatich sudcov. Sudcov ústavného súdu vymenúval na sedem rokov prezident Slovenskej republiky z 20 osôb navrhnutých Národnou radou Slovenskej republiky. Novelou ústavy č. 90/2001 Z. z. sa predĺžilo funkčné obdobie sudcov na 12 rokov a zvýšil sa aj počet **sudcov na 13**. Na čele ústavného súdu je jeho predseda, ktorého zastupuje podpredseda. Predsedu a podpredsedu vymenúva zo sudcov ústavného súdu prezident Slovenskej republiky.
- **Súdy: Najvyšší súd a ostatné súdy**. Sudcov volila Národná rada Slovenskej republiky na návrh vlády Slovenskej republiky na štyri roky. Po uplynutí tohto volebného obdobia Národná rada Slovenskej republiky na návrh vlády Slovenskej republiky volila sudcov bez časového obmedzenia. Predsedu a podpredsedov najvyššieho súdu volila zo sudcov najvyššieho súdu Národná rada Slovenskej republiky na päť rokov, a to najviac na dve po sebe idúce obdobia. Novela ústavy č. 90/2001 Z. z. stanovila, sudcov vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh Súdnej rady Slovenskej republiky; vymenúva ich bez časového obmedzenia.
- **Prokuratúra Slovenskej republiky** na čele s **generálnym prokurátorom**, ktorého vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh Národnej rady Slovenskej republiky.
- V rámci **územnej samosprávy obce**: Starosta a poslanci obecného zastupiteľstva, ktorí sú volení v priamych voľbách na 4 roky.

Novelizáciou ústavy č. 90/2001 Z. z. boli kreované nasledujúce ústavné orgány:

- **Národná banka Slovenská** s riadiacim orgánom Bankovou radou Národnej banky Slovenska.
- **Súdna rada Slovenskej republiky**. Predsedom Súdnej rady Slovenskej republiky je predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Jej ďalšími členmi sú: ôsmi sudcovia, ktorých volia a odvolávajú sudcovia Slovenskej republiky; traja členovia, ktorých volí a odvoláva Národná rada Slovenskej republiky; traja členovia, ktorých vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky; traja členovia, ktorých vymenúva a odvoláva vláda



Slovenskej republiky. Volebné obdobie členov súdnej rady je 5 rokov.  
**Členovia súdnej rady sú ústavnými činiteľmi.**

- **Verejný ochranca práv.** Verejného ochrancu práv volí Národná rada Slovenskej republiky na obdobie piatich rokov z kandidátov, ktorých jej navrhne najmenej 15 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.
- V rámci územnej samosprávy boli zriadené **vyššie územné celky** a v súvislosti s tým boli kreované nové **ústavné orgány: zastupiteľstvo vyššieho územného celku a predseda vyššieho územného celku.**

## 5. Možný rozvoj do budúcnosti

### 5.1 Špecializovaný verejný ochranca práv

Už niekoľko rokov pozorujeme neustály rozvoj ochrany základných práv a slobôd. Ak má byť Slovenská republika právnym a demokratickým štátom, tak musí byť štátom základných práv a slobôd. Teda štátom, kde sú tieto práva deklarované, garantované a vymožiteľné. V súvislosti s týmto rozvojom je možné a bude to aj veľmi potrebné aby sa rozvíjal inštitút ombudsmana – verejného ochrancu práv. Rozvoj vidím v dvoch smeroch:

**Vznik špecializovaných ombudsmanov** a to z tohto dôvodu, že obsah základných práv a slobôd je tak široký, že ak to má niekto robiť dobré, tak musí sa špecializovať na určitú oblasť, alebo konkrétnu skupinu práv. Pri pozorovaní určitého trendu vývoja spoločnosti v súčasnosti mohli by sme predpokladať vznik nasledujúci ombudsmanov<sup>32</sup>:

a) **Verejného ochrancu sociálnych práva.** V súčasnosti sa najviac ľudí obracia na verejného ochrancu práva práve v súvislosti so sociálnymi právami. Ide o to, aby občania mali primerané hmotné zabezpečenie v chorobe, starobe a núdzi (siroty, vdovy, občania, ktorí si nevedia nájsť zamestnanie).

b) **Verejný ochranca práv detí.** V súčasnej dobe sa zvlášť hovoriť a zdôrazňujú sa práva detí. Vytvorenie tohto inštitútu by malo slúžiť na to aby sa predchádzalo zneužívaniu, týraniu detí, aby vyrastal zdravá spoločnosť.

c) **Verejný ochranca práv národnostných menšín.** Ako sme toho svedkami aj v súčasnej dobe, národnostné otázky sú veľmi citlivé a boli aj príčinami mnohých nepokojov, napätí a vojen. Vytvorením tohto inštitútu by sa mala zabezpečiť ochrana národnostných menšín pri súčasnom zachovaní práv väčšiny a predchádzaniu národnostným konfliktom.

Druhý možný smer vývoja vidím v **posilnení autority ombudsmana.** Posilniť autoritu možno:

---

<sup>32</sup> Pri takomto vývoji doterajší ombudsman by mal v pôsobnosti všetko čo by nebolo vyhradené špecializovaným ombudsmanom. Samozrejme súčasne so vznikom špecializovaných ombudsmanov bolo by dobré, keby došlo aj k posilneniu ich autority rozšírením ich právomoci.

1. Rozšírením jeho právomoci verejného ochrancu práv:

a) Mohol by mať zákonodarnú iniciatívu. Verejný ochranca práv preskúmava konkrétne prípady a v súvislosti s tým nachádza medzery a tvrdosť zákonov a niekedy aj potrebu určitej právnej úpravy.

b) Možnosť ukladať pokuty. Ak orgány verejnej správy na žiadosť verejného ochrancu práv neposkytne mu včas súčinnosť, nevysporiada sa s dôkazmi alebo nevykoná opatrenia ombudsman by mohol uložiť pokutu.

2. Zvýšením nárokov a podmienok na osobu, ktorá by mohla byť zvolená za ombudsmana. Verejný ochranca práv by mal byť bezpodmienečne právnik. Ako môže niekto byť verejným ochrancom práv, ak ich ani nepozná? Mal by to byť najmenej doktor práv (PhD. CSc.) s desať ročnou praxou. Teda osoba u ktorej je predpoklad, že tieto základné práva pozná hlbšie.

## 5.2 Štátny tribunál

Nedostatočným spôsobom je v Slovenskej republike riešená otázka ústavnej zodpovednosti a ochrany verejného záujmu. V úzkom slova význam, otázka ústavnej zodpovednosti je riešená len vo vzťahu k prezidentovi v čl. 107 Ústavy SR. Nie je upravená ústavná zodpovednosť členov vlády, teda moci výkonnej v prípade porušenia ústavy a zákonov pri výkone svojej funkcie. Mal by byť orgán, ktorý by riešil aj túto zodpovednosť najmä pri súčasnom trende vývoja politickej scény, kde je silná partiokracia. Riešenia tejto situácie môžu byť rôzne, ja by som navrhol jednu.

Mal by byť nezávislý orgán **Štátny tribunál**, ktorý by mal 15 členov, ktorý by boli menovaní na 5 rokov. Členmi by mohli byť len občania s právnickým vzdelaním, 15 ročnou praxou so vysokým morálnym statusom.

### **Pôsobnosť Štátnej rady:**

- **súdny orgán pre ústavných činiteľov, pre porušenie ústavy a ústavných zákonov pri výkone právomoci**

- **orgán ochrany verejného záujmu** – prešli by na ňu kompetencie, ktoré v súčasnosti podľa ústavného zákona 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu ma Výbor pre nezlučiteľnosť funkcií, zastupiteľstva územnej a záujmovej samosprávy. Takáto právna úprava by mala zmysle a je odôvodnená tým, že:

1. osoby, ktoré dnes rozhodujú o porušení resp. neporušení ústavného zákona nie sú osobami s právnickým vzdelaním a vykladajú ústavný zákon nesprávne,

2. v súčasnej dobe pri partiokracii, súčasný spôsob ochrany verejného záujmu môže byť šikanovaním opozície, alebo neoprávneným zvýhodňovaním koalície, keby bol nezávislý orgán, takýmto praktikám by sa dalo predísť,

3. odbremenil by sa Ústavný súd, ktorý rieši sťažnosti proti rozhodnutiam súčasných orgánov.

### **5.3 Vznik druhej komory parlamentu**

Oprávnenosť vzniku druhej komory vidím najmä v spojení s legislatívnou činnosťou Národnej rady SR. Pri pozorovaní súčasnej politickej scény, je potrebné aby bola v parlamente brzda, alebo kontrola v oblasti legislatívneho procesu. Druhá komora by mala právo absolútneho veta. Zloženie by mohlo byť podobné ako je v Českej republike, teda každý samosprávny kraj by si volil 3 alebo 4 zástupcov.

### **RESUMÉ**

V príspevku podávam definíciu ústavného činiteľa. V súlade s definíciou vymenúvam ústavné orgány a ústavných činiteľov, ktorých poznali ústavné dokumenty v priebehu historického vývoja Slovenskej republiky. Následne na základe skutočného politického stavu poukazujem na možné perspektívy rozvoja v oblasti ústavných orgánov a ústavných činiteľov.

I declare active definition of the constitutional factor in this accession. In the accordance of this definition, I appoint constitutional establishment and constitutional factors which were known during historical development in the constitutional documents of Slovak republic. Consequently I advert to eventual perspective of the development in the area of the constitutional organs and constitutional factors on the base of the real political state.

# ZÁVÄZNOSŤ ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY (NÁČRT TEORETICKÝCH A PRAKTICKÝCH PROBLÉMOV)

*doc. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.*

*Ústavný súd Slovenskej republiky*

## 1. Úvod

Moderný právny štát sa nie zriedka zjednodušene chápe ako štát, v ktorom vládne právo, t. j. štát, v ktorom sú všetci adresáti práva, ale najmä a predovšetkým orgány verejnej moci viazané právom. Princíp viazanosti nositeľov moci právom, t. j. princíp legality nesporne predstavuje základné formálnoprávne východisko ústavnej koncepcie právneho štátu. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“ alebo „Ústavný súd SR“) aj preto celkom logicky a opodstatnene princíp legality označil za „*neodmysliteľnú súčasť celkovej koncepcie právneho štátu*“ (I. ÚS 30/94).

V Ústave Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“ alebo „Ústava SR“) je princíp legality výslovne vyjadrený predovšetkým v čl. 2 ods. 2, podľa ktorého „*Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.*“. Z princípu legality (viazanosti právom) možno vyvodit' požiadavku viazanosti všetkých orgánov verejnej moci nielen ústavou a zákonmi (čl. 2 ods. 2 ústavy) a ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi, ale tiež ich viazanosti všeobecnými pravidlami medzinárodného práva, medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná a jej ďalšími medzinárodnými záväzkami (čl. 1 ods. 2 ústavy), ako aj ich viazanosti všetkými tými individuálnymi právnymi aktmi, ktoré sa na konkrétnu činnosť (aktivitu) dotknutého orgánu verejnej moci vzťahujú, resp. s ňou súvisia.

Viazanosť orgánov verejnej moci konkrétnymi individuálnymi právnymi aktmi iných orgánov verejnej moci môže vyplývať buď priamo z ich obsahu (prípady, keď je určitý orgán verejnej moci priamo adresátom povinností určených individuálnym právnym aktom iného, na to príslušného orgánu verejnej moci; napr. súdne rozhodnutia), alebo zo vzájomných vzťahov príslušných orgánov verejnej moci určených priamo ústavou alebo zákonmi (napr. riadiace akty, akty kontroly, dozoru a dohľadu). V širšom kontexte možno viazosť iných orgánov verejnej moci konkrétnymi individuálnymi právnymi aktmi vyvodit' aj z ústavného postavenia príslušného orgánu verejnej moci, resp. z funkcií, ktoré tento ústavný orgán plní v ústavnom mechanizme. Z tohto hľadiska majú v Slovenskej republike zásadný význam pre všetky ostatné orgány verejnej moci rozhodnutia ústavného súdu, ktorému ústavodarca zveril funkciu nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy). Aj preto je účelom tohto príspevku poukázať na niektoré teoretické a praktické problémy vyplývajúce z platnej právnej úpravy

záväznosti rozhodnutí ústavného súdu, ako aj jej interpretácie a aplikácie v ústavno-politickej praxi.

## **2. Ústavná a zákonná úprava záväznosti rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky**

Jedným za základných cieľov novelizácie ústavy z roku 2001 (ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.) v časti týkajúcej sa ústavného súdu bolo ustanoviť čo najpresnejšie právne účinky jednotlivých rozhodnutí ústavného súdu (resp. precizovať v tomto smere pôvodnú ústavnú úpravu) vrátane určenia rozsahu ich záväznosti, t. j. určenia okruhu subjektov, pre ktoré sú *ex constitutione* záväzné (pozri najmä platné znenie čl. 125 ods. 3, 5 a 6, čl. 125a ods. 3 text za bodkočiarkou, čl. 125b ods. 3 text za bodkočiarkou, čl. 128 tretia veta a čl. 129 ods. 7 ústavy).

Na spomínanú novelizáciu ústavy nadviazala novelizácia zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) vykonaná zákonom č. 124/2002 Z. z., ktorá nielenže premietla do obsahu tohto zákona novú ústavnú úpravu, vrátane úpravy právnych účinkov jednotlivých rozhodnutí ústavného súdu, ale ju aj v niektorých smeroch doplnila (napr. viazanosť príslušného orgánu verejnej moci právnym názorom ústavného súdu vo vzťahu k jeho kasačným rozhodnutiam vydaným podľa čl. 127, resp. čl. 127a ústavy – pozri platné znenie § 56 ods. 7 alebo § 58d ods. 3 tohto zákona).

Aj keď domácu ústavnú a zákonnú úpravu záväznosti rozhodnutí ústavného súdu možno považovať aj v porovnaní s obdobnými právnymi úpravami v iných štátoch kontinentálnej Európy za pomerne precíznu, nastoľuje celý rad otázok, ku ktorým je vzhľadom na ciele sledované týmto príspevkom nevyhnutné formulovať odpovede, a to aspoň v rámci, ktorý umožňujú jeho priestorové možnosti.

Z analýzy ústavnej úpravy záväznosti rozhodnutí ústavného súdu vyplýva, že ich môžeme rozdeliť do troch skupín:

- a) rozhodnutia, ktorých záväznosť *erga omnes* výslovne ustanovuje ústava, t. j. ide o rozhodnutia, ktoré sú *ex constitutione* všeobecne záväzné; podľa výslovnej dikcie ústavy ide o rozhodnutia o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1, 2 a 5 a rozhodnutia o výklade ústavy a ústavných zákonov podľa čl. 128 ústavy (ďalej aj „rozhodnutia vo veciach abstraktnej kontroly ústavnosti“),
- b) rozhodnutia, ktoré sú *ex constitutione* záväzné „pre všetky orgány verejnej moci, fyzické osoby alebo právnické osoby, ktorých sa týkajú“, t. j. ide

o ústavou výslovne ustanovenú záväznosť *inter partes* (podľa dikcie čl. 129 ods. 7 ústavy ide o rozhodnutia vydané pri výkone právomoci ústavného súdu podľa čl. 129 ods. 1 až 6 ústavy),

- c) rozhodnutia, ktorých záväznosť z hľadiska ich pôsobenia *erga omnes*, resp. *inter partes* ústava výslovne neustanovuje, t. j. ide o také rozhodnutia, ktorých všeobecnú záväznosť, resp. záväznosť len voči dotknutým subjektom treba vyvodiť interpretáciou vychádzajúcou z ich charakteru, právnej povahy a účelu; v konkrétnostiach ide o rozhodnutia podľa čl. 125a, čl. 125b, čl. 126, čl. 127, čl. 127a, čl. 136 ods. 2 až 4 ústavy a rozhodnutia podľa čl. 10 ods. 2 a 4 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z. (ďalej len „ústavný zákon č. 357/2004 Z. z.“).

Vo vzťahu k rozhodnutiam ústavy podľa čl. 125a ústavy (rozhodnutie o tom, že dojednaná medzinárodná zmluva nie je v súlade s ústavou alebo ústavnými zákonmi) a podľa čl. 125b ústavy (rozhodnutie o tom, že predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť nie je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom) síce ústava neustanovuje, či sú záväzné *erga omnes* alebo len *inter partes*, ale na druhej strane jednoznačne ustanovuje ich právne účinky; v prípade rozhodnutia podľa čl. 125a ústavy ustanovuje (v čl. 125a ods. 3), že dotknutú medzinárodnú zmluvu, ktorú nie je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom „*nemožno ratifikovať*“ a v prípade rozhodnutia podľa čl. 125b ústavy ustanovuje (v čl. 125b ods. 3), že referendum, ktorého predmet nie je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom „*nemožno vyhlásiť*“. Z povahy vecí vyplýva, že toto rozhodnutie ústavného súdu priamo zaväzuje konkrétne ústavné orgány, do ktorých právomoci patrí vyslovenie súhlasu s dojednanou medzinárodnou zmluvou a jej následná ratifikácia (Národná rada SR a prezident), resp. vyhlásenie referenda (prezident), ale je zároveň nesporné, že tieto rozhodnutia majú širšie právne účinky, vo svojej podstate ide účinky *erga omnes*, keďže vylučujú aktivity kohokoľvek smerujúce k nerešpektovaniu (obchádzaniu) dotknutých rozhodnutí ústavného súdu.

Naopak z právnej povahy a účelu rozhodnutí ústavného súdu podľa čl. 126, čl. 127, čl. 127a, čl. 136 ods. 2 až 4 ústavy a podľa čl. 10 ods. 2 a 4 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. možno vyvodiť, že ide o rozhodnutia, ktoré sú záväzné *inter partes*, t. j. sú záväzné pre všetky orgány verejnej moci, fyzické osoby alebo právnické osoby, ktorých sa týkajú. Inou otázkou je ich prípadné precedentné pôsobenie, ku ktorému sa vyjadrím nižšie.

Z hľadiska charakteru, právnej povahy a účelu rozhodnutí treba podľa môjho názoru posudzovať a interpretovať aj niektoré rozhodnutia ústavného súdu, ktorým ústava výslovne priznáva len účinky *inter partes*. Ak totiž budeme z tohto hľadiska

posudzovať rozhodnutia ústavného súdu vo volebných veciach (čl. 129 ods. 2 ústavy), rozhodnutia o sťažnostiach proti výsledku referenda a o sťažnostiach proti výsledku ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky (čl. 129 ods. 3 ústavy) a tiež rozhodnutia podľa čl. 129 ods. 6 (o ústavnosti rozhodnutí o vyhlásení výnimočného stavu a núdzového stavu a na tieto rozhodnutia nadväzujúcich ďalších rozhodnutí), tak nesporne dôjdeme k záveru, že majú účinky *erga omnes*<sup>1</sup>, pretože nastoľujú *status quo*, ktoré sa minimálne nepriamo dotýka „všetkých“.

### 3. K záväznosti odôvodnení rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veciach abstraktnej kontroly ústavnosti

Vo vzťahu k rozhodnutiam ústavného súdu vo veciach abstraktnej kontroly ústavnosti skupine rozhodnutí, t. j. k tým, ktoré sú *ex constitutione* záväzné *erga omnes* je nesporná všeobecná záväznosť ich výrokových častí, čo podporuje aj skutočnosť, že tieto sú podľa dikcie čl. 125 ods. 6 a čl. 128 ústavy obligatórne publikované v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len „zbierka“). **Zložitejšou je odpoveď na otázku, či sú všeobecne záväzné aj ich odôvodnenia, a to napriek tomu, že je nepochybné, že tieto tvoria integrálnu súčasť každého takéhoto rozhodnutia.** V tejto súvislosti treba poznamenať, že domáca odborná literatúra priamu a vyčerpávajúcu odpoveď na túto otázku doposiaľ neformulovala.

Vo vzťahu k rozhodnutiam ústavného súdu o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy **možno ako zásadný argument v prospech záväznosti (aj) ich odôvodnení uplatniť dikciu čl. 125 ods. 3 ústavy**, podľa ktorého „*Ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlada, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. b) a c), aj s inými zákonmi, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. d), aj s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.*“ Z povahy veci totiž vyplýva, že orgány verejnej moci, ktorým je adresovaný príkaz uviesť právne predpisy nižšej právnej sily dotknuté príslušným nálezom ústavného súdu do súladu s právnymi predpismi vyššej právnej sily, môžu tento príkaz ústavne akceptovateľným spôsobom realizovať len vtedy, ak budú

<sup>1</sup> Porovnaj BRÖSTL, A. – KLUČKA, J.- MAZÁK, J.: *Ústavný súd Slovenskej republiky (Organizácia, proces, doktrína)*. Košice 2001. ISBN 80-967396-8-9, s. 80 – 81.

rešpektovať právne názory ústavného súdu, ktoré sú podľa ustálenej štruktúry týchto rozhodnutí obsiahnuté v ich odôvodneniach.

Argumentáciu o viazanosti odôvodnením nálezov vo veciach abstraktnej kontroly ústavnosti dikciou čl. 125 ods. 3 ústavy možno bez výhrad uplatniť ale len vo vzťahu k dotknutým orgánom verejnej moci s normotvornou právomocou. **Vo vzťahu k ostatným orgánom verejnej moci možno záväznosť odôvodneniami týchto nálezov odvodzovať najmä z doktríny prednosti ústavne konformného výkladu**, ku ktorej uplatňovaniu sa Ústavný súd SR prihlásil prvý krát v konaní PL. ÚS 15/1998, keď jeho podstatu vyjadril nasledovne: „... keď právnu normu možno vysvetľovať dvoma spôsobmi, pričom jeden výklad je v súlade s ústavou a druhý výklad je s ňou v nesúlade, neexistuje ústavný dôvod na zrušenie takejto právnej normy, lebo všetky štátne orgány majú vtedy ústavou určenú povinnosť uplatňovať právnu normu podľa čl. 152 ods. 4, teda v súlade s ústavou“. Z citovaného vyplýva, že ak ústavný súd vo svojom rozhodnutí označí určitý výklad napadnutého právneho predpisu za ústavne konformný, tak je z podstaty veci nevyhnutné, aby ho (všetky) ostatné orgány verejnej moci rešpektovali, inak by toto rozhodnutie bolo zbytočné, čo by v praxi nútilo ústavný súd pri sebamenšej možnosti ústavne rozpornej interpretácie dotknutého právneho predpisu vysloviť jeho nesúlad s ústavou<sup>2</sup>.

V nadväznosti na uvedené sa ale žiada zaujať postoj k tomu, či treba odôvodnenia rozhodnutí ústavného súdu považovať pre orgány verejnej moci za záväzné ako celok. Ak budeme vychádzať z obvyklej štruktúry odôvodnení rozhodnutí ústavného súdu, tak môžeme konštatovať, že ich štandardnou súčasťou (a to najmä ak ide o rozhodnutia vo veciach abstraktnej kontroly ústavnosti) sú aj popisné časti, historicko-právne exkurzy, analýza dotknutých rozhodnutí medzinárodných súdnych orgánov, či rozhodnutí zahraničných ústavných súdov, rôzne teoreticko-právne rozbor, nie zriedka aj názory *de lege ferenda*, a prípadne aj postoje k veciam neprávneho charakteru, ktoré už z povahy veci nemôžu byť právne záväzné pre dotknuté orgány verejnej moci.

Zároveň ale odôvodnenie každého rozhodnutia ústavného súdu obsahuje (malo by obsahovať) aj **tzv. nosné dôvody** (v nemeckej teórii označované ako *tragende Entscheidungsgrunde*; v angloamerickej právnej kultúre sa k tomuto pojmu bližšie pojme *ratio decidendi*), za ktoré treba považovať tú časť právnej argumentácie, bez existencie ktorej by strácala zmysel výroková časť rozhodnutia, t. j. ide o tú časť odôvodnenia, na ktorej je založený samotný výrok. V kontexte už uvedeného je preto podľa môjho názoru možné konštatovať, že **nosné dôvody nálezov ústavného súdu vo veciach abstraktnej kontroly ústavnosti zaväzujú**

---

<sup>2</sup> HOLLÄNDER, P.: *Role Ústavného soudu při uplatňování Ústavy v judikatuře obecných soudů*. In.: Ústava České republiky po pěti letech. (Sborník z konference). Brno MU 1998, s. 45.



**všetky orgány verejnej moci, t. j. sú všeobecne záväzné** (otvorenou zatiaľ nechám otázku či formálne, alebo len fakticky).

Uvedený záver prirodzene nastoľuje problém identifikácie nosných dôvodov rozhodnutí ústavného súdu, ktorej je v podstatnej miere závislá od vzdelanostnej a profesionálnej úrovne ich adresátov osôb, ako aj vyspelosti právnej ale i politickej kultúry v danom priestore a čase<sup>3</sup>, čo v súčasnosti v našich podmienkach nesporne možno považovať za jeden z dôvodov, pre ktorý nie sú v aplikačnej praxi právne názory ústavného súdu vyslovené v jeho rozhodnutiach vo veciach abstraktnej kontroly ústavnosti v požadovanej miere akceptované. Druhý a možno ešte zásadnejší dôvod ale treba hľadať v kvalite a vnútornej štruktúre odôvodnení rozhodnutí ústavného súdu, ktorá by mala identifikáciu ich nosných dôvodov umožňovať resp. uľahčovať (k tomu aj nižšie).

**Vo vzťahu k rozhodnutiam o výklade ústavy a ústavných zákonov podľa čl. 128 ústavy by otázka záväznosti ich odôvodnení nemala mať zásadnú relevanciu, keďže už z ich podstaty a účelu vyplýva, že ich výroková časť by mala obsahovať kľúčovú časť predmetného rozhodnutia (*ratio decidendi*), ktorá zaväzuje „všetkých“ a ich odôvodnenie by v zásade malo plniť už len podpornú argumentačnú funkciu, t. j. funkciu *obiter dictum*.**

Tento prebežný (a podmienené formulovaný) záver ale minimálne v jednom prípade celkom zjavne spochybnila ústavná prax nadväzujúca na uznesenie ústavného súdu II. ÚS 31/97, ktorým ústavný súd rozhodol, na základe návrhu skupiny poslancov národnej rady nadväzujúcim na rozhodnutie prezidenta o vyhlásení referenda o zavedení priamej voľby prezidenta občanmi, o výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 ústavy. Aj keď vo výrokovvej časti tohto uznesenia nebol (a ani nemohol byť) výslovne formulovaný záver o tom, či sa má už vyhlásené referendum konať<sup>4</sup> príslušné orgány výkonnej moci (ministerstvo vnútra) nevytlačili referendum otázku k zavedeniu priamej voľby prezidenta, t. j. referendum o tejto otázke sa nekonalo, čo viedlo Ústrednú komisie pre referendum k záveru o zmarení tohto referenda. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že v odôvodnení tohto uznesenia bolo výslovne uvedené, že „*pokiaľ ide už*

---

<sup>3</sup> Tamtiež, s. 46.

<sup>4</sup> Vo výrokocho tohto uznesenia publikovaného pod č. 139/1997 Z. z. bolo uvedené: „1. *Zákonodarná moc v Slovenskej republike je upravená dvojakým spôsobom. Táto moc patri nielen Národnej rade Slovenskej republiky, ale aj priamo občanom. Ústava Slovenskej republiky neobsahuje zákaz, aby predmetom referenda podľa čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky bola otázka o zmene Ústavy Slovenskej republiky alebo jej časti.* 2. *Príloha rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky č. 76/1997 Z. z. o vyhlásení referenda k otázke uvedenej v I. časti písm. b) 4. bude rozhodnutia odporuje § 2 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení neskorších predpisov, ktorým sa podľa čl. 100 Ústavy Slovenskej republiky upravuje ústavný režim spôsobu vykonania referenda.*“

o vyhlásené referendum prezidenta to zaväzuje a zaväzuje to aj iné štátne orgány, že musí prebehnúť“ a tiež, že „uznesenie Ústavného súdu o výklade článku 72 v spojení s článkom 93 ods. 2 ústavy nemá a nemôže mať žiaden vplyv na ďalšiu prípravu a priebeh referenda vyhláseného rozhodnutím prezidenta Slovenskej republiky č. 76/1997“.

Aj keď pripustíme, že k vzniku tohto stavu čiastočne prispel aj ústavný súd nejasnosťou bodu 2 výroku tohto uznesenia, ktorým sa nad rámec návrhu zrejme chcel vyjadriť k právnym účinkom tohto (už vyhláseného) referenda<sup>5</sup>, práve táto negatívna skúsenosť ma vedie k formulovaniu záveru, že **nielen výroky ale nosné dôvody odôvodnení uznesení ústavného súdu vo veciach výkladu ústavy a ústavných zákonov podľa čl. 128 ústavy by mali byť všeobecne záväzné**, a to o to viac, že ústavodarca priznal týmto rozhodnutiam privilegovanú povahu, keďže nielen svojim účelom, ale aj svojou právnou povahou „priamo dotvárajú normatívny text Ústavy Slovenskej republiky, pretože sú všeobecne záväznou interpretáciou jej obsahu“<sup>6</sup>.

#### **4. K záväznosti odôvodnení rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veciach individuálnej kontroly ústavnosti a ich precedenčným účinkom**

Vo vzťahu k rozhodnutiam ústavného súdu, ktorým ústava ani zákon nezakladá záväznosť *erga omnes*, a ktoré som na účely tohto príspevku označil ako rozhodnutia vo veciach individuálnej kontroly ústavnosti, je žiadúce z hľadiska problémov aplikačnej praxi odpovedať minimálne na dve relevantné otázky, a to

- 1) či, je pre dotknuté orgány verejnej moci záväzná len ich výroková časť, alebo aj ich odôvodnenie (a ak, tak v akom rozsahu),
- 2) či, napriek tomu, že ústava a zákon zakladá len ich záväznosť *inter partes*, nemajú aj širšiu záväznosť, ktorá sa vzťahuje aj na ďalšie orgány verejnej moci, t. j. či nemajú vo vzťahu k nim precedenčné účinky.

Ad 1) Z hľadiska rozsahu záväznosti rozhodnutí ústavného súdu, ktorým ústava nepriznáva účinky *erga omnes* nastolený problém vo vzťahu k rozhodnutiam o sťažnostiach podľa čl. 127, ktoré tvoria najrozsiahlejšiu časť rozhodovacej agendy ústavného súdu, ako aj rozhodnutiam podľa čl. 127a ústavy,

---

<sup>5</sup> K tomu viac pozri napr. KRESÁK, P.: *Inštitút referenda v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. In.: MESEŽNIKOV, G. – BŮTORA, M.: *Slovenské referendum '97: zrod, priebeh, dôsledky*. Bratislava IVO 1997. ISBN 80-967739-2-5, s. 103 – 106, alebo OROSZ, L. : *Referendum ako nástroj politického zápasu*. In. BALÁŽ, A. (ed.): *Nový štát a jeho prvý muž. Michal Kováč očami jeho spolupracovníkov*. Bratislava DILEMA 2003. ISBN 80-891114-02-4, s. 184 – 188.

<sup>6</sup> SVÁK, J. – CIBULKA, E. – KLÍMA, K.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť*. Bratislava. Bratislavská vysoká škola práva 2008. ISBN 978-80-88931-87-4, s. 162.

v zásade vyriešila spomínaná novelizácia zákona o ústavnom súde (§ 56 ods. 7 a § 58d ods. 3), z ktorej vyplýva, že pokiaľ uplatní ústavný súd v týchto rozhodnutiach svoju kasačnú právomoc, t. j. napadnuté rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah zruší a vráti na ďalšie konanie, je príslušný orgán verejnej moci v tomto konaní viazaný právnym názorom ústavného súdu<sup>7</sup>.

Podľa stabilizovanej praxe sú právne názory ústavného súdu vyjadrované nie vo výrokoch rozhodnutí podľa čl. 127 a čl. 127a ústavy, ale v ich odôvodneniach, čo zakladá dostatočný argument k záveru o ich právnej záväznosti pre dotknuté orgány verejnej moci. Obdobne ako vo vzťahu k rozhodnutiam vo sfére abstraktnej kontroly ústavnosti je aj vo vzťahu k rozhodnutiam o sťažnostiach podľa čl. 127 a čl. 127a ústavy tento záver potrebné redukovať na nosnú časť ich odôvodnení – nosné dôvody. **Nosné časti odôvodnení týchto rozhodnutí ústavného súdu treba preto považovať za právne záväzné pre dotknuté orgány verejnej moci** v zmysle príkazu vyjadreného v spomínaných ustanoveniach § 56 ods. 7 a § 58d ods. 3 zákona o ústavnom súde.

Záver o záväznosti nielen výroku rozhodnutia ústavného súdu ale aj jeho nosných dôvodov obsiahnutých v jeho odôvodnení pre dotknuté orgány verejnej moci treba podľa môjho názoru vzťahovať aj na ďalšie rozhodnutia ústavného súdu, ktorým ústava resp. zákon nepriznáva účinky *erga omnes*, i keď je nesporné, že ich praktický význam je pre tieto orgány verejnej moci ďaleko nižší v prípadoch, keď príslušné rozhodnutie ústavného súdu nemá kasačný charakter, t. j. keď je predmetná vec meritórne vyriešená samotným rozhodnutím ústavného súdu s účinkami *res judicata*.

Ad 2) Oveľa zložitejšie je hľadať odpoveď na otázku, či rozhodnutia ústavného súdu vo veciach individuálnej kontroly ústavnosti, ktorým ústava a zákon výslovne priznáva len záväznosť *inter partes*, majú aj širšiu záväznosť, t. j. či sú nimi viazané (a keď do akej miery) aj iné orgány verejnej moci v prípadoch ak neskôr rozhodujú o „obdobných veciach“. Vo svojej podstate **ide o otázku, či možno týmto rozhodnutiam priznať precedентné účinky**. V kontinentálnej právnej teórii, ktorá tradične nepriznávala súdnym rozhodnutiam povahu záväzného prameňa práva sa na túto tému v poslednom období rozšírila veľmi zaujímavá diskusia, ktorá sa napr. už dlhodobo a so značnou intenzitou vedie v českej odbornej literatúre, ktorá môže byť pre nás podnetná, a to jednak z hľadiska dostupnosti jednotlivých publikačných výstupov, ale najmä z hľadiska príbuzných východísk právnej úpravy.

---

<sup>7</sup> Správnosť tejto zákonnej úpravy možno vyvodiť aj zo zmyslu a účelu uplatnenia kasačnej právomoci v právnom poriadku. K tomu porovnaj napr. HOLLÄNDER, P.: *Hlavní doktríny Ústavního soudu České republiky*. In: DANČÁK, B. – ŠIMÍČEK, V.: *Základní lidská práva a právní stát v judikatúře ústavních soudů*. Brno MU 2000, s. 44.

Odporcovia precedentných účinkov rozhodnutí ústavného súdu v českej odbornej literatúre popri neexistencii pozitívnej právnej úpravy, ktorá by ich zakladala, tradične argumentujú tiež ich neprirodenosťou v kontinentálnom systéme práva<sup>8</sup>, ako aj presvedčením, že právny názor ústavného súdu sa môže presadiť len silou svojej myšlienkovvej a názorovej presvedčivosti<sup>9</sup>.

Naopak zástancovia precedentných účinkov nálezov ústavného súdu v individuálnych veciach argumentujú postavením Ústavného súdu ČR v ústavnom mechanizme, jeho viazanosťou vlastnými právnymi názormi, ktoré je možné prelomiť len kvalifikovanou väčšinou deviatich sudcov pléna českého ústavného súdu, ale tiež prirodzeným právom, ktoré aj keď to nie je explicitne vyjadrené v pozitívnej právnej úprave, deroguje pozitívny právny predpis všade tam, kde je porušované<sup>10</sup>. Za závažný sa považuje tiež argument o ústave ako bezprostrednom pôsobiacom prameni práva, ktorá vyžaruje ústavné hodnoty do sféry „jednoduchého“ práva, pričom jej autoritatívnym a konečným interpretátorom je práve ústavný súd. Nerešpektovanie judikatúry ústavného súdu predovšetkým všeobecnými súdmi má potom za následok odlišné rozhodnutia v rovnakých otázkach, čo má negatívny dopad na právnu istotu, porušuje zásadu rovnosti a legitímne očakávania<sup>11</sup>. P. Holländer argumentuje aj potrebou opustiť tradičné chápanie prameňov práva v kontinentálnom systéme právnej kultúry, pretože nezodpovedá problému extrémneho napätia medzi právom a morálkou, keďže legislatívny vývoj nedokáže dostatočne sledovať dynamiku spoločenského vývoja<sup>12</sup>. V neposlednom rade sa uplatňuje aj pragmatická argumentácia vychádzajúca z logického dôsledku nerešpektovania judikatúry ústavného súdu v rozhodovacej praxi najmä všeobecných súdov, ktorá vedie k ich zrušovaniu v konaní o ústavných sťažnostiach, z ktorej sa núka záver o „faktickom precedenčnom význame“ rozhodnutí ústavného súdu v individuálnych veciach<sup>13</sup>.

Aj keď je teoretická diskusia k rozoberanému problému v českej odbornej literatúre veľmi intenzívna, nevedla zatiaľ k jednotiacemu záveru, čomu neprospieva ani rozhodovacia prax všeobecných súdov, ktorá nie zriedka odmieta

---

<sup>8</sup> Pozri napr. MIKULE, V. – SLÁDEČEK, V.: *O závažnosti rozhodnutí Ústavního soudu*. Bulletin advokacie, 1995, č. 8, s. 36 a nasl.

<sup>9</sup> Napr. SLÁDEČEK, V.: *Ústavní soudnictví*. 2. podstatně přepracované a doplněné vydání. Praha C.H. Beck 2003. ISBN 80-7179-694-8, s. 87.

<sup>10</sup> Pozri PROCHÁZKA, A.: *Problémy s ústavností*. Správní právo, 1007, č. 2, s. 66 – 67.

<sup>11</sup> KÜHN, Z.: *Aplikace práva ve složitých případech. K uloze právních principu v judikatuře*. Praha Karolinum 2002. ISBN 80-245-0483-3, s. 331 – 333.

<sup>12</sup> HOLLÄNDER, P.: *Ústavnoprávní argumentace. Ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha Linde 2003. ISBN 80-86131-37-8, s. 81 – 82.

<sup>13</sup> ŠIMÍČEK, V.: *Ústavní stížnost*. 3. vydání. Praha Linde 2005, s. 295.

akceptovať judikatúru ústavného súdu, a v neposlednom rade aj určitá váhavosť českého ústavného súdu pri zaujímaní postoja k tomuto problému<sup>14</sup>.

V slovenskej odbornej literatúre je diskusia o precedentnej povahe rozhodnutí ústavného súdu vo veciach tejto problematike oveľa skromnejšia. Značná pozornosť tejto problematike venuje vo svojej monografii napr. G. Dobrovičová, ktorá na jednej strane prejavuje veľkú náklonnosť k názorom českých autorov presadzujúcich precedentné pôsobenie nálezov vo veciach ústavných sťažností (Holländer, Kühn) a poukazuje na to, že v judikatúre Ústavného súdu SR vo veciach sťažností sa už sformovalo niekoľko právnych názorov, ktoré majú povahu všeobecných interpretačných pravidiel, ale na druhej strane konštatuje, že „*právny názor vyslovený v odôvodnení rozhodnutia nie je formálne všeobecne záväzný. V našej právnej je stanovená striktná záväznosť iba pre porušiteľa základných práv a slobôd.*“<sup>15</sup> Sympatie k precedentnému pôsobeniu nálezov vo veciach sťažností prejavuje aj J. Fuchsová, ktorá ho ale podmieňuje potrebou zvyšovania ich kvality<sup>16</sup>. Spomenúť treba ale najmä názory J. Sváka, ktorý v najnovšej učebnicovom diele označuje súdne precedensy za kľúčové pramene ústavného práva Slovenskej republiky, pričom k nim zaraďuje aj rozhodnutia ústavného súdu v individuálnych veciach<sup>17</sup>. V inej svojej práci J. Svák konštatuje, že v kontinentálnom systéme práva sa v priebehu 20. storočia začala výraznejšie presadzovať právnonormatívna etapa vývoja sudcovskej tvorby práva, ktorej obsahom „*je uznanie záväznosti súdneho rozhodnutia nielen inter partes, ale aj erga omnes, pričom minimálnou požiadavkou záväznosti erga omnes je rešpektovanie súdneho rozhodnutia sudcom pri následnom rozhodovaní prípadu, ktorý naplňal znaky podobnosti s prípadom predchádzajúcim*“<sup>18</sup>. K domácim autorom, ktorí zdôrazňujú rastúci význam sudcovskej tvorby práva v kontinentálnom systéme práva, a teda aj v podmienkach Slovenskej republiky, treba nesporne zaradiť aj J. Drgonca<sup>19</sup>, a to bez ohľadu na to, že v jednej zo svojich najnovších monografií tematicky orientovanej na problematiku slovenského ústavného súdnictva (t. j., tam, kde by to bolo na mieste) sa k problematike

---

<sup>14</sup> K analýze postojov Ústavného súdu ČR k tomuto problému pozri najmä GILLIS, M.: *Judikatura Ústavního soudu České republiky*. In. KÜHN, Z. - BOBEK, M. - POLČÁK, R. (eds.): *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha Auditorium 2006. ISBN 80-903786-0-9, s. 214 – 225.

<sup>15</sup> DOBROVIČOVÁ, G.: *Vybrané otázky recentných prameňov práva v Slovenskej republike*. Košice 2004. ISBN 80-7097-575-X, s. 108.

<sup>16</sup> FUCHSOVÁ, J.: *Sťažnosť podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky*. Kandidátska dizertačná práca. Košice UPJŠ 2008, s. 177 – 180.

<sup>17</sup> Pozri SVÁK, J. – CIBULEKA, Ľ. – KLÍMA, K.: dielo citované v poznámke 6, s. 161 a 163.

<sup>18</sup> SVÁK, J.: *Súdna moc a moc sudcov na Slovensku (téma inauguračnej prednášky)*. Právny obzor, 89, 2006, č. 1. ISSN 0032-6984, s. 21.

<sup>19</sup> Pozri napr. DRGONEC, J.: *Súdna tvorba práva ako prostriedok uplatnenia zákona, zabezpečenia spravodlivosti a právnej istoty*. Justičná revue, 60, 2008, č. 5. ISSN 1335-6461.

precedentného pôsobenia nálezov ústavného súdu vo veciach individuálnej kontroly ústavnosti nevyjadruje<sup>20</sup>.

Vychádzajúc z už v slovenskej i českej odbornej literatúre vyslovených názorov a postojov k problematike precedentného pôsobenia rozhodnutí ústavného súdu vo veciach individuálnej kontroly ústavnosti sa pokúsím o formulovanie vlastných záverov.

V prospech precedentného pôsobenia nálezov ústavného súdu vo sfére individuálnej kontroly ústavnosti, resp. právnych názorov v nich obsiahnutých možno uviesť najmä nasledovné argumenty:

1. Ústavný súd SR je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy). Z tohto jeho ústavného postavenia vyplýva, že je *ex constitutions* splnomocnený plniť funkciu autoritatívneho, najvyššieho a konečného interpretátora ústavy<sup>21</sup>, pričom z povahy vecí vyplýva, že práve (a najmä) prostredníctvom záväzného výkladu ústavy je možné reálne zabezpečiť aj jej ochranu. Je pritom nesporné, že ústavný súd podáva výklad ústavy a ústavných zákonov nielen pri rozhodovaní vo veciach abstraktnej ale i konkrétnej kontroly ústavnosti.
2. Ústava je všeobecne záväzným, najvyšším a bezprostredne pôsobiacim prameňom práva, ktorá vyžaruje ústavné princípy a hodnoty do všetkých právnych odvetví, pričom v praktickej rovine toto vyžarovanie sprostredkúva najmä ústavný súd prostredníctvom svojej (všetkej) judikatúry.
3. Bezprostredne z ústavnej úpravy, aj keď len nepriamo, možno vyvodit', že Ústavný súd SR je viazaný svojimi právnymi názormi, ktoré môže „prelomit“ len kvalifikovaným postupom (konanie o zjednocovaní právnych názorov senátov ústavného súdu podľa § 6 zákona o ústavnom súde), čo by malo v praxi garantovať konzistentnosť jeho judikatúry, ako jeden zo základných predpokladov záväznosti jeho judikatúry pre ostatné orgány verejnej moci.
4. Neoddeliteľnou súčasťou princípov právneho štátu je aj princíp právnej istoty, ktorého podstatu pregnantne vyjadruje právny názor ústavného súdu; ide o „vytvorenie istoty, že na určitú právne relevantnú otázku sa pri opakovaní v rovnakých podmienkach dáva rovnaká odpoveď“ (PL. ÚS 16/95). Princípom právnej istoty sú pri svojej rozhodovacej činnosti viazané všetky orgány verejnej moci, pričom jeho rešpektovanie je nemysliteľné bez

---

<sup>20</sup> DRGONEC, J.: *Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Šamorín HEURÉKA 2008. ISBN 978-80-89122-48-6.

<sup>21</sup> Porovnaj KÜHN, Z.: *Je Parlament ČR vázán odůvodněním nálezů Ústavního soudu ČR?* Právník, 2000, č. 8. ISSN 0231-6625, s. 734 - 735.

rešpektovania interpretácie ústavy, ktorú podáva prostredníctvom svojej judikatúry ústavný súd.

5. Z hľadiska adresátov rozhodnutí orgánov verejnej moci dochádza v dôsledku nerovnakých rozhodnutí v podobných veciach k narušeniu ich legitímnych očakávaní, ktoré ústavný súd vo svojej judikatúre tiež považuje za súčasť princípov právneho štátu, resp. súčasť princípu právnej istoty (pozri napr. PL. ÚS 10/04, PL. ÚS 12/05 alebo PL. ÚS 16/06), ako aj k narušeniu „*rovnosti pred súdom* (resp. iným orgánom verejnej moci) *ako nevyhnutného doplnenia práva na rovnosť pred zákonom*“<sup>22</sup>.
6. Ústavný súd uplatňuje doktrínu prednosti ústavne konformného výkladu právnych noriem nielen pri rozhodovaní vo veciach abstraktnej kontroly ústavnosti, ale aj pri rozhodovaní vo veciach sťažností podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, ako aj v iných „individuálnych“ veciach (pozri napr. II. ÚS 148/06, IV. ÚS 96/07, IV. ÚS 200/07) a zdôrazňuje, že sú nim viazané všetky orgány verejnej moci (napr. II. ÚS 148/06, IV. ÚS 209/07, IV. ÚS 192/08).
7. Ústavné právomoci ústavného súdu a inštitucionálne mechanizmy na ich uplatňovanie ustanovené v zákone o ústavnom súde vytvárajú podmienky k tomu, aby sa v každej individuálnej veci v konečnom dôsledku presadila interpretácia ústavy a ústavných zákonov podaná ústavným súdom, t. j. nerešpektovanie judikatúry ústavného súdu môže byť v konečnom dôsledku sankcionované kasačným rozhodnutím ústavného súdu.
8. Rešpektovanie judikatúry ústavného súdu treba považovať za prejav vyspelej právnej kultúry a profesionality všetkých verejných činiteľov, ktorí sú vo svojej rozhodovacej (ale aj inej) činnosti s ňou konfrontovaní.

Proti precedentnému pôsobeniu rozhodnutí ústavného súdu vo veciach individuálnej kontroly ústavnosti možno formulovať najmä nasledovné argumenty:

1. Právna úprava (zákon o ústavnom súde) výslovne ustanovuje vo veciach rozhodnutí ústavného súdu o sťažnostiach podľa čl. 127 a čl. 127a len ich záväznosť *inter partes*, rovnako tak ústava v čl. 129 ods. 7 ustanovuje záväznosť jeho rozhodnutí podľa čl. 129 ods. 1 až 6 len pre tie orgány verejnej moci (a tiež fyzické osoby a právnické osoby), ktorých sa dotýkajú.
2. Súdne precedensy sa v právnom poriadku Slovenskej republiky nepovažujú za všeobecne záväzné pramene práva. Preto ak všeobecný súd alebo iný orgán verejnej moci rozhodne v konkrétnej veci v rozpore s judikatúrou ústavného súdu nie je možné bez ďalšieho jeho rozhodnutie kvalifikovať ako rozhodnutie *contra legem*<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> SVÁK, J.: práca citovaná v pozn. 18, s. 22.

<sup>23</sup> Porovnaj DOBROVIČOVÁ, G. : opak. citovaná práca, s. 107.

Vychádzajúc z uvedeného, aj napriek celému radu v prospech pôsobiacich argumentov **nemožno podľa môjho názoru priznať rozhodnutiam Ústavného súdu SR vo veciach individuálnej kontroly ústavnosti v podmienkach Slovenskej republiky formálnu všeobecnú záväznosť. Na druhej strane precedentné pôsobenie vo faktickej rovine týmto rozhodnutiam ústavného súdu nemožno uprieť**, pričom ich reálne rešpektovanie v rozhodovacej praxi všetkých orgánov verejnej moci treba považovať sa prejav fungujúceho právneho štátu a právnej a profesionálnej vyspelosti jeho legitímnych predstaviteľov.

Stav, keď sa uplatňuje precedentné pôsobenie týchto rozhodnutí ústavného súdu len vo faktickej rovine považujem pritom v súčasnosti za vyhovujúci, keďže nenaruša princíp sudcovskej nezávislosti a zároveň vytvára stav tvorivého napätia medzi ústavným súdom a všeobecnými súdmi, príp. inými orgánmi verejnej moci a umožňuje tiež aj vnútornú sebareflexiu ústavného súdu spojenú s pozitívnym prekonávaním právnych názorov, ktoré sa v kontexte nových argumentov, ale i dynamiky vývoja spoločenských vzťahov, ako aj súvisiacej právnej úpravy, nedostatočného zohľadnenia judikatúry medzinárodných súdnych orgánov, ako aj jej vývoja a pod., ukážu ako nevyvážené, nedokonalé, resp. aj úplne nesprávne, o to viac, že každé rozhodnutie ústavného súdu zvlášť vo veciach individuálnej kontroly ústavnosti vychádza z konkrétnych okolností a je zároveň determinované časom, v ktorom bolo vydané.

V súvislosti s uvedeným sa žiada podčiarknuť, že *conditio sine qua non* rešpektovania rozhodnutí ústavného súdu v rozhodovacej praxi ostatných orgánov verejnej moci je ich kvalita a vnútorná konzistentnosť, pretože úvahy o záväznosti (či už právnej, alebo len faktickej) rozhodnutí ústavného súdu a presvedčivosť jeho právnych názorov sú spojené nádoby, ktoré vzájomne neoddeliteľne súvisia.

Jedným zo základných predpokladov rešpektovania judikatúry ústavného súdu, ako som už uviedol, je jej vnútorná konzistentnosť, ktorá môže byť v praxi zabezpečená len vtedy, ak budú rozhodnutia jeho senátov v podobných veciach obdobné, resp. aspoň vzájomne komplementárne. Dosiahnuť tento stav pri nebývalom kvantitatívnom náraste rozhodovacej agendy<sup>24</sup> nie je vôbec jednoduché, aj keď novelizáciou ústavy z roku 2001 a následnou novelizáciou zákona o ústavnom súde (§ 6) sa precizoval inštitút zjednocovania odchylných názorov ústavného súdu, ktorý po počiatočnej váhavosti začal ústavný súd po kreovaní

---

<sup>24</sup> Viac k tomu pozri GAJDOŠÍKOVÁ, Ľ. - MOCHNÁČOVÁ, M. - LUBY, J. - OROSZ, L. - MACKO, R.: *Rozširovanie právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe*. In. OROSZ, L. - DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6. – 7. september 2007*. Košice 2008. ISBN 978-80-7097-699-9, s. 223 – 279.



nového zloženia vo februári 2007 v praxi aj v širšom (aj keď zďaleka nie dostatočnom) rozsahu využívať<sup>25</sup>.

Ústava ani zákon o ústavnom súde ale formálne neupravujú mechanizmus prelamovania právnych názorov pléna ústavného súdu, ku ktorému reálne v praxi dochádza a aj musí dochádzať. Za týchto okolností je nevyhnutné, aby ústavný súd pristupoval k zmenám svojej judikatúry uvážlivo a zároveň ju výslovne v príslušnom rozhodnutí priznal (uviedol), starostlivo odôvodnil a v nasledujúcom období ju stabilizoval<sup>26</sup> vo všetkých článkoch svojej rozhodovacej štruktúry (senáty). V súvislosti s prekonávaním doterajšej judikatúry (právneho názoru) ústavného súdu by *de constitutione ferenda* bolo možno vhodné perspektívne uvažovať aj o ustanovení potreby súhlasu kvalifikovanej väčšiny sudcov k prelomeniu doterajšej judikatúry, tak ako je to napr. v Českej republike (podľa § 13 zákona č. 82/1993 Sb. o Ústavním soudu je k tomu potrebný súhlas najmenej 9 sudcov) a možno aj dôkladnejšej formalizácii takéhoto postupu v zákone o ústavnom súde, čo by mohlo v praxi aspoň čiastočne obmedziť početnosť odklonov od stabilizovanej judikatúry, ktoré nie sú vždy dostatočne domyslené a občas aj neočakávané, a preto negatívne vplývajúce nielen na autoritu ústavného súdu, ale aj princíp právnej istoty, ktorý musí chrániť predovšetkým ústavný súd.

Z hľadiska môjho súčasného pôsobenia mi neprislúcha komplexnejšie hodnotiť kvalitu judikatúry ústavného súdu. Napriek tomu považujem za potrebné zdôrazniť, že k vyššej miere akceptácii svojich právnych názorov v právno-aplikačnej činnosti iných orgánov verejnej moci sa môže pričiniť predovšetkým sám ústavný súd, a to tak zvyšovaním argumentačnej presvedčivosti svojich právnych názorov, ako aj formálnym koncipovaním svojich rozhodnutí spočívajúcim v ich ustálenej a logickej vnútornej štruktúre, ktorá umožní ostatným orgánom verejnej moci ľahšie odlíšiť jeho ustálenú (konštantnú) judikatúru od právnych názorov, ktoré ešte nemožno považovať za stabilizované, resp. dostatočne vykryštalizované, ako aj identifikovať nosné dôvody jednotlivých rozhodnutí. Z tohto hľadiska môže výrazným spôsobom napomôcť poznávaniu a uplatňovaniu konštantnej judikatúry ústavného súdu v aplikačnej praxi svojimi analytickými publikačnými výstupmi aj právna doktrína. V tejto súvislosti možno len so závisťou registrovať, že v okolitých štátoch (napr. v Českej republike, Poľsku) sa ako „huby po daždi“ objavujú vedecké publikácie, ktoré poskytujú širokej právnickej verejnosti kľúčové rozhodnutia ústavných súdov, vrátane ich

---

<sup>25</sup> V období do roku februára 2007 plénum ústavného súdu prijalo len jedno rozhodnutie podľa § 6 zákona o ústavnom súde (PLZ. 1/06), v nasledujúcom období „už“ 3 (PLZ. 1/07, PLZ. 1/08 a PLZ. 2/08) a v dvoch ďalších prípadoch sa návrhmi senátov zaoberalo, aj keď neprijalo k nim meritórne rozhodnutie.

<sup>26</sup> K tomu pozri aj DRGONEC, J.: štúdia citovaná v pozn. 19, s. 727.

kritickej analýzy a konfrontácie s porovnateľnými rozhodnutiami iných (zahraničných) ústavných súdov, resp. medzinárodných súdnych orgánov.

## 5. Záver

Aj napriek ústavou garantovanému privilegovanému postaveniu Ústavného súdu SR v rámci súdnej moci treba súhlasiť s tvrdením J. Drgonca, podľa ktorého sú z hľadiska možnosti nastolenia právnych účinkov rozhodnutia vo výhodnejšom postavení všeobecné súdy, než ústavný súd, keďže jeho rozhodnutia smerujú proti orgánom verejnej moci, pričom štát spravidla nemá dostatočné mechanizmy na to, aby jeho orgán konal v súlade s rozhodnutím ústavného súdu<sup>27</sup>.

Doterajšia prax priniesla viacero príkladov, keď orgány verejnej moci nerešpektovali rozhodnutia ústavného súdu a právne názory v nich vyslovené. Popri už spomenutom zmarenom referende o priamej voľbe prezidenta, možno z najkrikľavejších prípadov spomenúť nerešpektovanie uznesenia ústavného súdu vo veci I. ÚS 8/97 (mandát poslanca F. Gaulidera), alebo vo veci II. ÚS 28/97 (nastúpenie náhradníka na uvolnený mandát poslanca národnej rady B. Kunca). Početné sú aj prípady nerešpektovania príkazov ústavného súdu konajúcich v napadnutom súdnom konaní bez zbytočných prieťahov adresované všeobecným súdom, ktoré sa prejavujú v množstve opakovaných sťažností. Pomerne časté sú aj prípady nerešpektovania právnych názorov ústavného súdu obsiahnutých v jeho rozhodnutiach o sťažnostiach vo väzobných veciach; na druhej strane je chvályhodné, že na túto skutočnosť aspoň v niektorých prípadoch reagoval zákonodarca zmenami Trestného poriadku, ktoré zohľadňujú judikatúru ústavného súdu<sup>28</sup>. Exemplárnym príkladom nerešpektovania resp. „obídienia“ právnych názorov ústavného súdu vyslovených v náleze sp. zn. PL. ÚS 6/04, ktorým vyslovil nesúlad viacerých ustanovení zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností s ústavou; na tento nález reagovala národná rada schválením ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu, ktorým *de facto* „prevetlila“ neústavnú časť zákona č. 215/2004 Z. z. do šatu ústavného zákona a znemožnila jeho prípadnú následnú kontrolu ústavným súdom<sup>29</sup>.

Uvedené príklady naznačujú, že v domácej ústavno-politickej praxi nie sú ešte ojedinelé prípady nerešpektovania právnych názorov ústavného súdu, čo signalizuje, že v našich podmienkach stále možno hovoriť o značnom deficite politickej a právnej kultúry. Aj preto je potrebné na tieto prípady kriticky

<sup>27</sup> Porovnaj DRGONEC, J.: publikácia citovaná v pozn. 20, s. 93 – 94.

<sup>28</sup> K tomu pozri aj príspevok J. FUCHSOVEJ v tomto zborníku.

<sup>29</sup> K tomu viac napr. OROSZ, L. : *Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky v III. volebnom období (prehľad – analýza – dôsledky)*. Justičná revue, 58, 2006, č. 10. ISSN 1335-6461, s. 1428 – 1429.

poukazovať a zdôrazňovať, že bez rešpektovania judikatúry ústavného súdu v rozsahu načrtnutom v tomto príspevku nemožno hovoriť v Slovenskej republike o fungujúcom právnom štáte.

## **RESUMÉ:**

Autor sa v príspevku zaoberá problematikou záväznosti rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky a to tak, z hľadiska ústavnej a zákonnej úpravy, ako aj z hľadiska ich rešpektovania v ústavnej praxi. Osobitnú pozornosť venuje problematike záväznosti odôvodnení rozhodnutí ústavného súdu, ako aj otázkam precedentného pôsobenia nálezov ústavného súdu vo veciach individuálnej kontroly ústavnosti, pričom dospieva k záveru, že z faktického hľadiska sú právne názory vyjadrené v týchto rozhodnutiach všeobecne záväzné, a ich rešpektovanie v praxi by malo byť prejavom vyspelej právnej kultúry a fungujúceho právneho štátu.

In his report the author deals with the issue of the obligatory force of the decisions of the Constitutional Court of the Slovak Republic from the constitutional and legal approach, but also from the point of view of its respecting on the constitutional praxis. Special attention is dedicated to the question of the obligatory force of reasoning the decisions of the Constitutional Court, but also to the problem of precedential effect of the findings of the Constitutional Court in the cases of individual supervision of constitutionality, while coming to the conclusion, that from the factual point of view these legal opinions declared in the decisions are generally obligatory forced ant to respect them should be a natural manifestation of the advanced legal culture and functional legal state.

# ŠŤAŽNOSTI PODĽA ČL. 127 ODS. 1 ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY VO VÄZOBNÝCH VECIACH

*JUDr. Jolana Fuchsová*

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

Článok 17 Ústavy SR (ďalej aj „ústava“) a článok 5 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj „Dohovor“) zakotvujú základné právo jednotlivca na osobnú slobodu. Ide o jednu z najvýznamnejších slobôd. Rovnako obsahujú aj presne vymedzené podmienky, za ktorých je možné osobnú slobodu obmedziť.<sup>1</sup>

- 
- <sup>1</sup> Podľa čl. 17 ods. 1 ústavy osobná sloboda sa zaručuje.  
Podľa čl. 17 ods. 2 ústavy nikoho nemožno sťahovať alebo pozbaviť slobody inak, ako z dôvodov a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Nikoho nemožno pozbaviť slobody len pre neschopnosť dodržať zmluvný záväzok.  
Podľa čl. 17 ods. 3 ústavy obvineného alebo podozrivého z trestného činu možno zadržať len v prípadoch ustanovených zákonom. Zadržaná osoba musí byť ihneď oboznámená s dôvodmi zadržania, vypočutá a najneskôr do 48 hodín prepustená na slobodu alebo odovzdaná súdu. Sudca musí zadržanú osobu do 48 hodín a pri obzvlášť závažných trestných činoch do 72 hodín od prevzatia vypočuť a rozhodnúť o väzbe alebo o jej prepustení na slobodu.  
Podľa čl. 17 ods. 4 ústavy obvineného možno zatknúť iba na odôvodnený písomný príkaz sudcu. Zatknutá osoba musí byť do 24 hodín odovzdaná súdu. Sudca musí zatknutú osobu do 48 hodín a pri obzvlášť závažných trestných činoch do 72 hodín od prevzatia vypočuť a rozhodnúť o väzbe alebo o jej prepustení na slobodu.  
Podľa čl. 17 ods. 5 ústavy do väzby možno vziať iba z dôvodov a na čas ustanovený zákonom a na základe rozhodnutia súdu.  
Podľa čl. 17 ods. 6 ústavy zákon ustanoví, v ktorých prípadoch možno prevziať osobu do ústavnej zdravotníckej starostlivosti alebo ju v nej držať bez jej súhlasu. Takéto opatrenie sa musí do 24 hodín oznámiť súdu, ktorý o tomto umiestnení rozhodne do piatich dní.  
Podľa čl. 17 ods. 7 ústavy skúmanie duševného stavu osoby obvinenej z trestného činu je možné iba na písomný príkaz súdu.  
Podľa čl. 5 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), každý má právo na slobodu a osobnú bezpečnosť. Nikoho nemožno pozbaviť slobody okrem nasledujúcich prípadov, pokiaľ sa tak stane v súlade s konaním ustanoveným zákonom:
- a) zákonné uväznenie po odsúdení príslušným súdom;
  - b) zákonné zatknutie alebo iné pozbavenie osoby preto, že sa nepodrobila rozhodnutiu vydanému súdom podľa zákona, alebo preto, aby sa zaručilo splnenie povinnosti ustanovenej zákonom;
  - c) zákonné zatknutie alebo iné pozbavenie slobody osoby za účelom predvedenia pred príslušný súdny orgán pre dôvodné podozrenie zo spáchania trestného činu alebo ak sú oprávnené dôvody domnievať sa, že je potrebné zabrániť jej v spáchaní trestného činu alebo v úteku po jeho spáchaní;
  - d) iné pozbavenie slobody maloletého na základe zákonného rozhodnutia na účely výchovného dohľadu alebo jeho zákonné pozbavenie slobody na účely jeho predvedenia pred príslušný orgán;
  - e) zákonné držanie osôb, aby sa zabránilo šíreniu nákazlivej choroby, alebo duševne chorých osôb, alkoholikov, narkomanov alebo tulákov;
  - f) zákonné zatknutie alebo iné pozbavenie slobody osoby, aby sa zabránilo jej nepovolenému vstupu na územie, alebo osoby, proti ktorej prebieha konanie o vyhodenie alebo vydanie.
- Podľa čl. 5 ods. 2 Dohovoru každý, kto je zatknutý, musí byť oboznámený bez meškania a v jazyku, ktorému rozumie, s dôvodmi svojho zatknutia a s každým obvinením proti nemu.

Najzávažnejším procesným zásahom do práv obvineného, prípadne podozrivého je zásah do jeho osobnej slobody, t. j. jeho zadržanie, zatknutie a väzba. Pozbaviť niekoho osobnej slobody podľa čl. 5 ods. 1 Dohovoru, teda aj zadržať alebo inak pozbaviť slobody osobu, ktorá je dôvodne podozrivá zo spáchania trestného činu, možno len „v súlade s konaním ustanoveným zákonom“. Navyše zatknutie, či iné pozbavenie slobody musí byť „zákonné“. Dohovor tu odkazuje na vnútroštátne právo a podčiarkuje tak, že v právnom štáte každý zásah do osobnej slobody občana musí mať zákonný podklad. Ak Dohovor odkazuje na vnútroštátne právo, ako je tomu v čl. 5, rešpektovanie tohto práva je integrálnou súčasťou záväzkov zmluvných štátov (Lukanov c. Bulharsko z 20. marca 1997, § 43).<sup>2</sup>

Väzobné ústavné sťažnosti je možné rozdeliť na 2 skupiny. Prvú skupinu tvoria sťažnosti namietajúce rýchlosť konania pri rozhodovaní o väzbe a druhú skupinu sťažnosti smerujúce proti dôvodnosti väzby, resp. proti procesu rozhodovania o väzbe. Sťažnosti namietajúce rýchlosť konania pri rozhodovaní o väzbe sa líšia od klasických sťažností podávaných pre zbytočné prietahy v konaní vo veci samej tým, že pri rozhodovaní o väzbe sú kladené vyššie nároky na rýchlosť rozhodovania. Súd musí o väzbe rozhodnúť urýchlene (*á bref délai, resp. speedily*). Ďalší rozdiel je v tom, že kým pri prietahoch v konaní vo veci samej neexistuje nijaká presne stanovená lehota, v ktorej je súd povinný vo veci rozhodnúť, resp. vykonávať aspoň nejaké úkony, vo väzobných veciach je čas, v ktorom je súd povinný o väzbe rozhodnúť stanovený exaktnejšie. Síce ani vo väzobných veciach neexistuje nijaká pevne ustanovená lehota, v ktorej by súd musel rozhodnúť, avšak či sa rozhodlo urýchlene sa posudzuje podľa všetkých okolností prípadu (Sanchez-Reisse c. Švajčiarsko z 21. októbra 1986, § 55). Spravidla sú však lehoty rátané na mesiace príliš dlhé a nevyhovujú požiadavke rýchlosti v zmysle čl. 5 ods. 4 Dohovoru (Bezicheri c. Taliansko z 25. októbra 1989). V prípade, že všeobecný súd nerozhodol v konaní o väzbe urýchlene, bude namieste v konaní o ústavnej sťažnosti okrem vyslovenia porušenia čl. 5 ods. 4 Dohovoru, resp. čl. 17 ods. 2 ústavy, priznať sťažovateľovi aj primerané finančné

---

Podľa čl. 5 ods. 3 Dohovoru každý, kto je zatknutý alebo inak pozbavený slobody v súlade s ustanoveniami odseku 1 písm. c) tohto článku, musí byť ihneď predvedený pred sudcu alebo inú úradnú osobu splnomocnenú zákonom na výkon súdnej právomoci a má právo byť súdený v primeranej lehote alebo prepustený počas konania. Prepustenia sa môže podmieniť zárukou, že sa dotknutá osoba ustanoví na pojednávanie.

Podľa čl. 5 ods. 4 Dohovoru každý, kto bol pozbavený slobody zatknutím alebo iným spôsobom, má právo podať návrh na konanie, v ktorom by súd urýchlene rozhodol o zákonnosti jeho pozbavenia slobody a nariadil prepustenie, ak je pozbavenie slobody nezákonné.

Podľa čl. 5 ods. 5 Dohovoru každý, kto bol obeťou zatknutia alebo zadržania v rozpore s ustanoveniami tohto článku, má nárok na odškodnenie.

<sup>2</sup> I. ÚS 382/06.

zadosťučinenie ako náhradu nemajetkovej ujmy, ktorá mu vznikla porušením práva. Článok 5 ods. 4 Dohovoru teda zaručuje osobe nachádzajúcej sa vo väzbe jednak právo na urýchlené rozhodovanie o väzbe, ale tiež aj právo na periodickú kontrolu dôvodnosti ďalšieho trvania väzby. Čl. 17 ústavy síce výslovne nehovorí o práve na urýchlené rozhodovanie o väzbe, avšak podľa ustálenej judikatúry Ústavného súdu SR (ďalej aj „Ústavný súd“) čl. 17 ods. 2 ústavy v sebe inkorporuje aj právo podať návrh na konanie, v ktorom by súd neodkladne a urýchlene rozhodol o zákonnosti väzby a nariadil prepustenie, ak je táto nezákonná. Právo podľa čl. 5 ods. 4 Dohovoru je teda chránené aj čl. 17 ods. 2 ústavy (I. ÚS 382/06, *mutatis mutandis* III. ÚS 7/00).

Pokiaľ ide o právo na periodickú kontrolu dôvodnosti ďalšieho trvania väzby, toto je zakotvené okrem ústavy a Dohovoru aj v § 79 ods. 3 Tr. por. (Obvinený má právo kedykoľvek žiadať o prepustenie na slobodu. Ak v prípravnom konaní prokurátor takej žiadosti nevyhoví, predloží ju bez meškania so svojím stanoviskom a s návrhom na rozhodnutie sudcovi pre prípravné konanie, o čom upovedomí obvineného a jeho obhajcu. O takej žiadosti sa musí bez meškania rozhodnúť. Ak sa žiadosť zamietla, môže ju obvinený, ak v nej neuvedie iné dôvody, opakovať až po uplynutí tridsiatich dní odo dňa, keď rozhodnutie o jeho predchádzajúcej žiadosti nadobudlo právoplatnosť.). Pokiaľ súd nerozhodne o väzbe, nemôže obvinený realizovať svoje právo na periodickú kontrolu dôvodnosti ďalšieho trvania väzby podaním žiadosti (resp. novej žiadosti) o prepustenie na slobodu. Ako už bolo uvedené vyššie, súd musí o väzbe rozhodnúť urýchlene (*à bref délai, resp. speedily*). Lehota začína podaním návrhu alebo žiadosti a končí vydaním konečného rozhodnutia súdu, prípadne dorúčením tohto rozhodnutia, ak sa rozhodlo v neprítomnosti obvineného (Koendjbiharie c. Holandsko z 25. októbra 1990, § 28). To znamená, že nečinnosťou súdu v súvislosti s rozhodovaním o väzbe dochádza spravidla okrem porušenia práva na urýchlené rozhodovanie o väzbe aj k porušeniu práva na periodickú kontrolu dôvodnosti ďalšieho trvania väzby (I. ÚS 89/07).

Väzba je zásadným zaisťovacím inštitútom a predstavuje výrazný zásah do základného práva jednotlivca na osobnú slobodu. Neodmysliteľnou procesnou zárukou pri takomto zásahu musí byť právo dotknutej osoby „osobne sa vyjadriť“, teda byť vypočutá súdom k dôvodom a okolnostiam ďalšieho zotrvania vo väzbe (III. ÚS 84/06, I. ÚS 2/05).

Súčasťou práva na spravodlivé súdne konanie je aj povinnosť všeobecného súdu účinne sa zaoberať námietkami, argumentmi a dôkaznými návrhmi strán s výhradou, že majú význam pre rozhodnutie. I keď sa zásady spravodlivého súdneho konania aplikujú spravidla v konaní vo veci samej, náležité odôvodnenie rozhodnutia o väzbe (ktoré nie je konaním vo veci samej) musí tiež vyhovovať

vyššie uvedeným kritériám. Za zjavne neodôvodnené treba preto považovať aj také rozhodnutie o väzbe, ktoré vôbec neberie zreteľ na námietky účastníka konania a s týmito námietkami sa vôbec nevysporiada, hoci námietky majú význam pre rozhodnutie (I. ÚS 2/05). To znamená, že v prípade, ak sa súd nevysporiada s námietkami obvineného uvedenými v sťažnosti proti uzneseniu o vzatí do väzby, resp. o predĺžení väzby, resp. o nevyhovení žiadosti o prepustenie z väzby, dôjde takýmto postupom súdu k porušeniu základného práva obvineného na osobnú slobodu podľa čl. 17 ods. a 5 ústavy a čl. 5 ods. 4 Dohovoru a v prípade podania ústavnej sťažnosti proti takému uzneseniu bude povinnosťou Ústavného súdu zrušiť napadnuté uznesenie všeobecného súdu.

Z doterajšej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva ako aj z judikatúry Ústavného súdu vyplýva požiadavka, aby pri rozhodovaní o väzbe bola dotknutá osoba súdom osobne vypočutá. Nepostačuje teda, ak táto osoba má možnosť predniesť svoje argumenty a námietky písomnou formou.

Z ustanovenia § 72 ods. 2 nového Trestného poriadku vyplýva, že pred rozhodnutím o vzatí alebo nevzatí obvineného do väzby, ďalšom trvaní väzby, zmene dôvodov väzby a návrhu na predĺženie lehoty väzby musí byť obvinený vypočutý. Naproti tomu o žiadosti obvineného o prepustenie z väzby možno rozhodnúť aj na neverejnom zasadnutí, ak zo žiadosti nevyplývajú také skutočnosti, na ktoré treba obvineného vypočuť na verejnom zasadnutí.

Možno urobiť záver, že Trestný poriadok v prípade rozhodovania o žiadosti obvineného o prepustenie z väzby ponecháva priestor na úvahu všeobecného súdu o tom, či osobne obvineného vypočuje (bude konať na verejnom zasadnutí) alebo ho nevypočuje (bude konať na neverejnom zasadnutí).

Z ustanovenia čl. 154c ods. 1 ústavy možno vyvodiť, že medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom (pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku) majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd.

Treba konštatovať, že ustanovenie čl. 5 ods. 4 Dohovoru vzhľadom na jeho výklad zo strany Európskeho súdu pre ľudské práva a Ústavného súdu zabezpečuje väčší rozsah ochrany základného práva na osobnú slobodu v súvislosti s právom obvineného byť vypočutý súdom pri rozhodovaní o žiadosti o prepustenie z väzby. Preto je povinnosťou všeobecného súdu v takejto situácii aplikovať čl. 5 ods. 4 Dohovoru namiesto ustanovenia § 72 ods. 2 Trestného poriadku. Ak teda všeobecný súd takto nepostupuje a rozhodne o žiadosti obvineného o prepustenie z väzby bez jeho vypočutia, poruší tým jeho základné právo na osobnú slobodu podľa čl. 17 ods. 1 a 5 ústavy a čl. 5 ods. 4 Dohovoru (I. ÚS 2/05) a v prípade

podania ústavnej sťažnosti proti takému uzneseniu bude povinnosťou Ústavného súdu zrušiť napadnuté uznesenie všeobecného súdu. Od citovanej judikatúry Ústavného súdu však v poslednej dobe nastal určitý odklon v tom smere, že v niektorých prípadoch (napr. rozhodovanie o väzbe v konaní o sťažnosti v prípade, ak obvinený sťažnosť neodôvodnil, resp. vo svojej sťažnosti neuviedol iné, nové dôvody) nepovažuje Ústavný súd za nevyhnutné, aby vo väzobných veciach rozhodoval súd po vypočutí obvineného, teda na verejnom zasadnutí (IV. ÚS 45/08, IV. ÚS 129/08).

Podľa čl. 5 ods. 2 Dohovoru, každý kto je zatknutý, musí byť oboznámený bez meškania v jazyku, ktorému rozumie, s dôvodmi svojho zatknutia a s každým obvinením proti nemu. Právo vedieť, prečo bola pozbavená osobnej slobody, je elementárnym právom zatknutej osoby, keďže je zárukou proti svojvôli a nutnou podmienkou rovnosti zbraní, práva na obhajobu a práva obrátiť sa na súd, aby rozhodol o zákonnosti pozbavenia slobody. Toto právo vyplýva implicitne už z ustanovenia čl. 5 ods. 4 Dohovoru. Ak má niekto právo podať návrh za účelom urýchljeného rozhodnutia o zákonnosti pozbavenia slobody, nemôže účinne uplatniť toto právo, ak sa mu bez meškania a v dostatočnom rozsahu neoznámia skutočnosti a právne normy, o ktoré sa opiera pozbavenie slobody (X. c. Spojené kráľovstvo z 5. novembra 1981, § 66). Čl. 5 ods. 2 vyjadruje elementárnu záruku, podľa ktorej každý, kto je zatknutý, má právo vedieť, prečo bol zatknutý. Táto povinnosť ukladá oznámiť zatknutej osobe v jednoduchom a zrozumiteľnom jazyku právne a skutkové dôvody pozbavenia slobody, aby táto mohla popierať ich zákonnosť pred súdom podľa čl. 5 ods. 4 Dohovoru. Tieto informácie sa jej musia poskytnúť bez meškania. Nevyžaduje sa nijaká osobitná forma, menovite písomná. V tomto štádiu sa nevyžaduje, aby zatknutej osobe bol daný k dispozícii spis. Obsah oboznámenia však musí vyhovovať trom požiadavkám: musí byť rýchle, úplné a zrozumiteľné. Považuje sa za dostatočné, že pri zatknutí sa oznámi iba zákonné ustanovenie, na ktorom sa zatknutie zakladá a že nutné právne a skutkové dôvody zatknutia a podozrenia môže zatknutá osoba vyvodiť z obsahu výsluchu, ktorému je krátko na to podrobená (Fox, Campbell a Hartley c. Spojené kráľovstvo z 30. augusta 1990, § 40).

Článok 5 ods. 4 Dohovoru sa vzťahuje na všetky prípady pozbavenia slobody vymenované v čl. 5 ods. 1, teda aj na súdnu kontrolu zákonnosti väzby podľa čl. 5 ods. 1 písm. c/ Dohovoru. Počiatočné rozhodnutie súdu nemusí nutne ospravedlňovať väzbu po celú dobu jej trvania. Osoba nachádzajúca sa vo väzbe musí mať možnosť predložiť argumenty a dôvody proti svojmu ponechaniu vo väzbe (rozhodnutie Komisie z 13. decembra 1987 č. 8098/77). Zadržaná osoba má právo na to, aby mohla spochybňovať, resp. vyvracať dôvodnosť podozrenia zo spáchania trestného činu, a tým namietať dôvodnosť zadržania a väzby. To však



nemá možnosť urobiť, ak jej v čase zadržania nebola poskytnutá úplná informácia o trestných stíhaniach vedených proti nej.<sup>3</sup>

Z vyššie uvedeného vyplýva, že v prípade porušenia práva na oboznámenie s dôvodmi zadržania a obvinenia dochádza k porušeniu práva obvineného na zákonné pozbavenie osobnej slobody podľa čl. 17 ods. 2 a 3 ústavy a v prípade podania ústavnej sťažnosti proti takému rozhodnutiu bude povinnosťou Ústavného súdu zrušiť napadnuté rozhodnutie všeobecného súdu.

Ako už bolo uvedené, každé pozbavenie slobody musí byť „zákonné“, t. j. musí byť vykonané „v súlade s konaním ustanoveným zákonom“ a okrem toho každé opatrenie, ktorým je jednotlivец pozbavený slobody, musí byť zlučiteľné s účelom čl. 17 ústavy, ktorým je ochrana jednotlivca proti svojvôli (I. ÚS 165/02, II. ÚS 55/98, I. ÚS 177/03, III. ÚS 7/00). Z uvedenej zásady vyplýva, že porušenie zákona v prípade rozhodovania o väzbe zakladá zároveň aj porušenie čl. 17 ods. 5 ústavy (I. ÚS 115/07).

Rozhodovanie o väzbe je možné rozdeliť na rozhodovanie o väzbe v prípravnom konaní, ktoré vykonáva sudca pre prípravné konanie a rozhodovanie o väzbe v konaní o veci samej, teda po podaní obžaloby, ktoré vykonáva sudca (sudcovia) rozhodujúci o merite veci. Jurisdikcia sudcu pre prípravné konanie sa končí momentom podania obžaloby, čo zároveň znamená, že rozhodovanie o dôvodnosti väzby prináleží po podaní obžaloby sudcovi (sudcom) a súdu konajúcemu a rozhodujúcemu o merite veci (I. ÚS 204/05).

O väzbe rozhoduje všeobecný súd s účinkami *pro futuro*. Nie je teda možné rozhodovať o väzbe so spätnou účinnosťou (*mutatis mutandis* I. ÚS 88/04, I. ÚS 100/04).

Aktívna legitimácia prokurátora žiadať o vzatie do väzby a o predĺženie väzby podľa § 72 ods. 2 a 4 a § 76 ods. 4 Tr. por. sa vzťahuje len na prípravné konanie. Prokurátor môže teda navrhovať predĺženie väzby len v prípravnom konaní. Momentom podania obžaloby stráca prokurátor aktívnu legitimáciu žiadať o predĺženie väzby, resp. trvať na podanej žiadosti. V rovnakom časovom okamihu sa ukončuje aj jurisdikcia sudcu pre prípravné konanie. Preto ak o väzbe po podaní obžaloby rozhoduje všeobecný súd s jurisdikciou pre prípravné konanie, je takéto rozhodnutie všeobecného súdu nezákonné a zároveň aj priečiace sa čl. 17 ods. 5 ústavy (I. ÚS 115/07).

Vyskytujú sa aj prípady, kedy v dôsledku porušenia čl. 17 ústavy, resp. čl. 5 Dohovoru prikáže Ústavný súd vo výroku nálezu príslušnému všeobecnému súdu, aby prepustil obvineného na slobodu. Ústavný súd ako súd disponujúci kasačnou právomocou nemôže totiž spravidla sám svojim rozhodnutím prepustiť obvineného na slobodu. Ústavný súd teda prikáže všeobecnému súdu, ktorého rozhodnutie

---

<sup>3</sup> Nález Ústavného súdu SR I. ÚS 382/06.

zrušil, prepustiť trestne stíhanú osobu z väzby spravidla vtedy, keď nezistí dôvodnosť ďalšieho trvania väzby, alebo ak neexistuje ústavne akceptovateľný zákonný titul pre ďalšie trvanie väzby (III. ÚS 295/05, III. ÚS 84/06).

V zmysle čl. 17 ods. 5 ústavy, resp. čl. 5 ods. 1 Dohovoru nemôže byť titulom pre držanie vo väzbe znamenajúce obmedzenie osobnej slobody len skutočnosť, že bola podaná obžaloba bez toho, aby sa o ďalšom trvaní väzby výslovne konajúcim súdom rozhodlo ešte pred tým, než uplynie lehota, na ktorú bola väzba v prípravnom konaní naposledy predĺžená (I. ÚS 6/02, I. ÚS 204/05, I. ÚS 187/07).

Samotná skutočnosť, že vec bola postúpená súdu, nie je postačujúca pre splnenie kritéria „zákonnosti“ väzby v zmysle čl. 5 ods. 1 Dohovoru a nemôže bez príslušného súdneho rozhodnutia odôvodniť ďalšie trvanie väzby (Stasaitis c. Litva z 21. marca 2002, § 59 až § 61). V takýchto prípadoch je namieste, aby Ústavný súd prikázal všeobecnému súdu prepustiť obvineného na slobodu.

Ako už bolo vyššie uvedené, Ústavný súd spravidla nemôže sám svojim rozhodnutím prepustiť obvineného na slobodu. Čo všakrobiť v situácii, kedy ústavná sťažnosť správne smeruje proti rozhodnutiu konkrétneho všeobecného súdu v prípravnom konaní (napr. krajského súdu) o väzbe, nakoľko týmto rozhodnutím boli porušené práva sťažovateľa podľa čl. 17 ústavy, resp. čl. 5 Dohovoru, pričom v dôsledku podania obžaloby nie je už krajský súd s jurisdikciou pre prípravné konanie príslušný rozhodovať? Nie je teda možné uložiť krajskému súdu povinnosť prepustiť sťažovateľa z väzby a rovnako nie je možné vrátiť vec krajskému súdu na ďalšie konanie. Príslušným súdom na rozhodovanie o väzbe po podaní obžaloby je napr. okresný súd, na ktorom bola podaná obžaloba. Okresný súd však nie je účastníkom konania o ústavnej sťažnosti sťažovateľa, nakoľko jeho rozhodnutie o väzbe vydané v prípravnom konaní sťažnosťou napadnuté nebolo a nové rozhodnutie okresného súdu po podaní obžaloby neexistuje, a teda ani nemohlo byť ústavnou sťažnosťou napadnuté.

S takouto situáciou sa Ústavný súd reálne stretol pri rozhodovaní vo veci I. ÚS 115/07, pričom vo výroku nálezu rozhodol tak, že vyslovil porušenie práva sťažovateľa podľa čl. 17 ods. 5 ústavy uznesením krajského súdu, toto uznesenie v časti týkajúcej sa sťažovateľa zrušil a nariadil okresnému súdu (ktorý nebol účastníkom konania o ústavnej sťažnosti, o jej podaní nevedel a nemal sa možnosť k sťažnosti vyjadriť a brániť sa) neodkladne prepustiť sťažovateľa z väzby. Mám za to, že by bolo bývalo vhodnejšie, prekročiť v záujme ochrany ústavnosti a ochrany práv sťažovateľa právomoc Ústavného súdu a nariadiť prepustenie sťažovateľa na slobodu priamo rozhodnutím Ústavného súdu.

Z vyššie uvedeného je možné urobiť záver, že judikatúra Ústavného súdu vo veciach väzobných sťažností je stabilná, kvalitná a rýchlo reagujúca na judikatúru Európskeho súdu, ktorú Ústavný súd vo svojich rozhodnutiach odráža.

Reflexia judikatúry Ústavného súdu vo veciach ústavných sťažností podľa čl. 127 ústavy má dve formy. Prvou formou reflexie je odraz judikatúry Ústavného súdu v legislatíve. Ide teda o situácie, kedy v dôsledku zásadných a ustálených rozhodnutí Ústavného súdu dôjde k zmene existujúcej legislatívy, prípadne k „vyplneniu“ legislatívneho vakuu. Druhou formou reflexie je odraz judikatúry Ústavného súdu v rozhodovacej praxi všeobecných súdov.

Ukázkovým príkladom reflexie judikatúry Ústavného súdu v oboch naznačených rovinách je nový Trestný poriadok – zák. č. 301/2005 Z. z. účinný od 01. januára 2006 a to ako v rovine legislatívnej, tak aj v rovine aplikačnej praxe všeobecných súdov.

Pôvodný Trestný poriadok (zák. č. 141/1961 Zb. účinný do 31. decembra 2005) pri úprave inštitútu záruky a sľubu ako prostriedkov nahradzujúcich väzbu vylučoval z možnosti nahradenia väzby zárukou, resp. sľubom trestné činy taxatívne vymedzené v § 62 ods. 1 pôvodného Trestného zákona (zák. č. 140/1961 Zb.). Rovnako vylučoval možnosť nahradenia väzby zárukou, resp. sľubom v prípade, ak je obvinený vo väzbe z dôvodu podľa § 67 ods. 1 písm. b/ pôvodného Trestného poriadku, teda z dôvodu, aby obvinený nemohol pôsobiť na svedkov, znalcov, spoluobvinených alebo inak mariť objasňovanie skutočností závažných pre trestné stíhanie (tzv. kolúzna väzba).

Naproti tomu, z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva k druhej vete čl. 5 ods. 3 Dohovoru, ktorá sa vytvárala postupne, vyplýva, že prepustenie na základe záruky je len možnosťou, a nie oprávnením osoby pozbavenej osobnej slobody. Pri posudzovaní jej opodstatnenosti má záruka prednosť pred pokračovaním väzby. Uplatňuje sa nielen v prípade takzvanej útekovvej väzby, ako by tomu nasvedčovala formulácia účelu tejto záruky (zabezpečenie prítomnosti na pojednávaní), ale je možné ňou nahradiť aj väzbu realizovanú na základe iných dôvodov. V rozpore s Dohovorom by bolo, ak by vnútroštátne právo vylučovalo v prípade niektorých trestných činov vôbec možnosť záruky (Caballero c. Spojené kráľovstvo z 8. februára 2000, S. B. C. c. Spojené kráľovstvo z 19. júna 2001).

Ústavný súd vo svojom náleze I. ÚS 100/2004 uviedol: „Hoci Trestný poriadok možnosť nahradenia väzby sľubom v prípade sťažovateľa vylučuje, ustanovenie druhej vety čl. 5 ods. 3 Dohovoru to umožňuje. Bolo preto povinnosťou všeobecných súdov pri rozhodovaní o alternatívnej žiadosti sťažovateľa namiesto ustanovenia § 73 ods. 1 a 3 Trestného poriadku aplikovať druhú vetu čl. 5 ods. 3 Dohovoru, keďže toto ustanovenie zabezpečuje väčší rozsah základného práva. Zároveň to znamená, že všeobecné súdy mali alternatívnu

žiadosť sťažovateľa meritórne preskúmať. Pokiaľ tak neurobili, porušili tým čl. 5 ods. 3 Dohovoru.“<sup>4</sup>

Ústavný súd preto v prípadoch, keď sťažovateľ, ktorý je obvinený v trestnom konaní z niektorého z trestných činov uvedených v § 62 ods. 1 pôvodného Trestného zákona alebo väznený z dôvodu kolúznej väzby - § 67 ods. 1 písm. b/ pôvodného Trestného poriadku, podal ústavnú sťažnosť pre porušenie jeho práva podľa čl. 5 ods. 3 Dohovoru, resp. čl. 17 ods. 1, 2 a 5 ústavy na tom základe, že všeobecný súd odmietol meritórne prejednať jeho žiadosť o nahradenie väzby zárukou, resp. sľubom s poukazom na § 73 ods. 1 a 3 pôvodného Trestného poriadku, Ústavný súd musel vysloviť porušenie príslušných práv sťažovateľa.

Nový Trestný poriadok reagoval na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva a Ústavného súdu tak, že v ustanoveniach § 80 - § 82 Tr. por. už nie sú taxatívne vymedzené trestné činy, pri ktorých a priori nie je možné nahradiť väzbu zárukou, sľubom, resp. dohľadom. To znamená, že nahradenie väzby zárukou, sľubom, resp. dohľadom je v súčasnom znení Trestného poriadku možné pri všetkých trestných činoch. Zákonodarca však nebol dôsledný, nakoľko neakceptoval judikatúru Ústavného súdu v celosti, keďže ponechal v novom Trestnom poriadku vylúčenie nahradenia väzby zárukou, sľubom, resp. dohľadom v prípade kolúznej väzby, nakoľko podľa § 80 ods. 1 Tr. por. ak je daný dôvod väzby podľa § 71 ods. 1 písm. a) alebo c), môže súd a v prípravnom konaní sudca pre prípravné konanie ponechať obvineného na slobode alebo prepustiť ho na slobodu, ak

- a) záujmové združenie občanov alebo dôveryhodná osoba ponúkne prevzatie záruky za ďalšie správanie obvineného a za to, že obvinený sa na vyzvanie dostaví k policajtovi, prokurátorovi alebo na súd a že vždy vopred oznámi policajtovi, prokurátorovi alebo súdu vzdialenie sa z miesta pobytu a súd alebo v prípravnom konaní sudca pre prípravné konanie považuje záruku vzhľadom na osobu obvineného a na povahu prejednávaného prípadu za dostatočnú a prijme ju,
- b) obvinený dá písomný sľub, že povedie riadny život, najmä že sa nedopustí trestnej činnosti a že splní povinnosti a dodrží obmedzenia, ktoré sa mu uložia, a súd alebo v prípravnom konaní sudca pre prípravné konanie považuje sľub vzhľadom na osobu obvineného a na povahu prejednávaného prípadu za dostatočný a prijme ho, alebo
- c) s ohľadom na osobu obvineného a povahu prejednávaného prípadu možno účel väzby dosiahnuť dohľadom probačného a mediačného úradníka nad obvineným.

---

<sup>4</sup> k tomu bližšie pozri nálež I. ÚS 100/2004 z 8. októbra 2004.

Podľa § 72 ods. 1 nového Trestného poriadku rozhodnutím o väzbe sa rozumie rozhodnutie o vzatí alebo nevzatí obvineného do väzby, žiadosti o prepustenie z väzby, ďalšom trvaní väzby, zmene dôvodov väzby, návrhu na predĺženie lehoty väzby a rozhodnutie prokurátora o prepustení obvineného z väzby. Podľa ods. 2 o väzbe rozhoduje súd a v prípravnom konaní na návrh prokurátora sudca pre prípravné konanie. Pred rozhodnutím o vzatí alebo nevzatí obvineného do väzby musí byť obvinený vypočutý. O ďalšom trvaní väzby, zmene dôvodov väzby, návrhu na predĺženie lehoty väzby alebo žiadosti obvineného o prepustenie z väzby možno rozhodnúť aj na neverejnom zasadnutí, ak zo žiadostí nevyplývajú také skutočnosti, na ktoré treba obvineného vypočuť na verejnom zasadnutí, alebo ak obvinený v žiadosti o prepustenie z väzby výslovne nepožiadaval o výsluch a zároveň neuviedol nové skutočnosti súdu skôr nežnáme, ktoré sú významné pre rozhodnutie.

Ustanovenie § 72 ods. 2 Tr. por. reaguje na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorú prevzal a s ktorou sa stotožnil aj Ústavný súd (III. ÚS 84/06, I. ÚS 2/05)) a z ktorej vyplýva, že je povinnosťou súdu pri každom rozhodnutí o väzbe vypočuť obvineného. Opäť však zákonodarca nebol dôsledný pri reflexii judikatúry Ústavného súdu, nakoľko § 72 ods. 2 Tr. por. pripúšťa v určitých prípadoch rozhodnutie všeobecného súdu o väzbe bez vypočutia obvineného na neverejnom zasadnutí. V prípade, že všeobecný súd riadiac sa ustanovením § 72 ods. 2 Tr. por. obvineného pred rozhodnutím o väzbe nevypočuje a tento následne voči rozhodnutiu všeobecného súdu podá ústavnú sťažnosť, Ústavný súd bude musieť vysloviť porušenie práva sťažovateľa podľa čl. 17 ods. 1 a 5 ústavy a čl. 5 ods. 4 Dohovoru a napadnuté uznesenie všeobecného súdu zrušiť.

Do tretice, zákonodarca nerešpektoval pri prijímaní nového Trestného poriadku ustálenú judikatúru Ústavného súdu, podľa ktorej v zmysle čl. 17 ods. 5 ústavy, resp. čl. 5 ods. 1 Dohovoru nemôže byť titulom pre držanie vo väzbe znamenajúce obmedzenie osobnej slobody len skutočnosť, že bola podaná obžaloba, bez toho, aby sa o ďalšom trvaní väzby výslovne konajúcim súdom rozhodlo ešte pred tým, než uplynie lehota, na ktorú bola väzba v prípravnom konaní naposledy predĺžená (I. ÚS 6/02, I. ÚS 204/05, I. ÚS 115/07). Samotná skutočnosť, že vec bola postúpená súdu, nie je postačujúca pre splnenie kritéria „zákonosti“ väzby v zmysle čl. 5 ods. 1 Dohovoru a nemôže bez príslušného rozhodnutia súdu odôvodniť ďalšie trvanie väzby (Stasaitis c. Litva z 21. marca 2002, § 59 až § 61).

Podľa § 242 nového Trestného poriadku, ak je obvinený vo väzbe, rozhodne samosudca pri preskúmaní obžaloby vždy aj o ďalšom trvaní väzby. Podľa § 244 ods. 5 nového Trestného poriadku, ak je obvinený vo väzbe, rozhodne súd pri predbežnom prejednaní obžaloby vždy aj o ďalšom trvaní väzby. Zákonodarca

opäť nedôsledne aplikoval judikatúru Ústavného súdu, keďže nestanovil presnú lehotu, v ktorej má dôjsť k predbežnému prejednaniu obžaloby, a tým aj k rozhodnutiu o ďalšom trvaní väzby.

Ak je teda sťažovateľ držaný vo väzbe po podaní obžaloby len na základe posledného rozhodnutia súdu o väzbe vydaného ešte v prípravnom konaní, dochádza k porušeniu jeho práva podľa čl. 17 ods. 5 ústavy a čl. 5 ods. 1 Dohovoru prekročením lehoty bez toho, aby súd rozhodol o ďalšom trvaní väzby, Ústavný súd v prípade podania ústavnej sťažnosti nariadi všeobecnému súdu prepustiť sťažovateľa na slobodu.

Vyššie uvedené „nesúladnosti“ (vrátane ďalších problémov) Trestného poriadku s judikatúrou Ústavného súdu, resp. Európskeho súdu pre ľudské práva rieši vládny návrh novely Trestného poriadku. V zmysle dôvodovej správy k tejto vládou navrhovanej novele ide o potrebu zabezpečenia rozhodnutia o ďalšom trvaní väzby súdom, konajúcim vo veci po podaní obžaloby alebo návrhu na schválenie dohody o vine a treste ešte skôr, než uplynie lehota, ktorá by bola základnou alebo predĺženou lehotou väzby v prípravnom konaní – takto je aj táto lehota označená v texte príslušných ustanovení, možnosť nahradiť väzbu zákonnou garanciou bez ohľadu na väzobný dôvod, ustanovenie procesného postupu, pri dodržaní ktorého bude obvinený pred rozhodnutím o väzbe vo všetkých jeho formách súdom alebo sudcom pre prípravné konanie vypočutý a bude mu umožnené predniesť svoje návrhy a stanovisko v osobnom kontakte s rozhodujúcim sudcom alebo senáto, zakotvenie povinnosti v rámci konania, predchádzajúceho rozhodnutiu o väzbe doručiť návrhy prokurátora obvinenému za účelom vyjadrenia sa a naopak, umožnenie obvinenému vždy nazrieť pred rozhodnutím o väzbe do častí spisu obsahujúcich dôkazy, na ktoré sa pri rozhodovaní o väzbe prihliada a určenie lehoty, počas ktorej je možné obmedziť osobnú slobodu obvineného pri podaní obžaloby po tzv. superrýchlom vyšetrowaní, keď prokurátor nepodal súčasne s obžalobou aj návrh na vzatie do väzby.

Judikatúra Ústavného súdu SR je a mala by aj do budúcnosti zostať nástrojom nápravy legislatívnych nedostatkov a vyplňovania legislatívnych medzier.

## RESUMÉ

Cieľom príspevku je zhrnúť pohľad Ústavného súdu SR na základné právo jednotlivca na osobnú slobodu podľa čl. 17 Ústavy SR a článku 5 Dohovoru, nakoľko ide o jednu z najvýznamnejších slobôd. Zároveň príspevok poukazuje na problematiku tzv. väzobných sťažností na dva spôsoby reflexie judikatúry Ústavného súdu SR. Ide jednak o reflexiu judikatúry Ústavného súdu SR v legislatíve a jednak v rozhodovacej praxi všeobecných súdov.

The purpose of this article is to summarize the views of the Constitutional Court of the Slovak Republic in respect of the individual's fundamental right of personal freedom according to section 17 of the Constitution of the Slovak Republic and section 5 of the Convention for reasons of this being one of the most important fundamental rights. Simultaneously this article focuses on two different impacts of the judicial precedents of the Constitutional Court of the Slovak Republic using the example of the "custodial appeals". On one side the impacts in legislation and on the other in judicial practice of general courts.

# VOJENSKÁ JUSTICE V ČR

*JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D.*

*Katedra ústavního práva a politikologie, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno*

Zrušením vojenských soudů a prokuratur v Čechách, na Moravě a ve Slezsku ke konci roku 1993 se vytvořil dojem, že neexistuje vojenská justice. Je pravdou, že nyní vojenské soudy a státní zastupitelství nefungují. To však neznamená, že by se na vojenské věci určité soudy a státní zastupitelství nemohly specializovat a již vůbec to neznamená nemožnost určitých řešení nesoucí prvky vojenské justice v době mobilizace ozbrojených sil.

## 1. Polní státní zastupitelství

Zákon o státním zastupitelství stanoví, že v době branné pohotovosti státu působí vyšší a nižší polní státní zastupitelství.<sup>1</sup> Zákon tak předpokládá existenci významných státních orgánů, aniž by sám či jiný právní předpis blíže určovaly způsob jejich naplnění, působnost a vztah k jiným státním zastupitelstvím. Podivnější je to o to, že zákon stanoví existenci polních státních zastupitelství jako povinnost okamžikem uvedení státu do branné pohotovosti, nikoliv jen jako možnost. Vzniká pochybnost, zda vůbec toto ustanovení zákona je stále platné či se stalo obsoletní. Rozpaky teoretiků nad polními státními zastupitelstvími dokresluje, že v různých komentářích zákona o státním zastupitelství o něm mlčí,<sup>2</sup> jako kdyby to byla bezproblémová otázka, které každý rozumí a nestojí za komentář, nebo se jim věnují jednou větou.<sup>3</sup> Ve skutečnosti potvrzují pravidlo - kde začíná problém, končí komentář.

Současný právní stav je nedostačující pro působnost i správu polních státních zastupitelství. Je zřejmé, že by musela být přijata úprava prováděcími předpisy. V oblasti působnosti formou vyhlášky Ministerstva spravedlnosti, v oblasti statutárních poměrů formou nařízení vlády, které může být vydáno k provedení zákona o státním zastupitelství i bez výslovného zákonného zmocnění, anebo formou rozkazu prezidenta republiky jako vrchního velitele ozbrojených sil.

---

<sup>1</sup> § 6 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

<sup>2</sup> FENYK, Jaroslav: *Veřejná žaloba 2*, Praha 2002. Vademecum státního zástupce, Praha 2003.

<sup>3</sup> KOCOUREK, Jiří – ZÁRUBA, Jan: *Zákon o soudech a soudcích, Zákon o státním zastupitelství – Komentář*. 2. vydání. Praha 1994. s. 441.



## 1.1 Ústavní aspekt

Z hlediska ústavy je řešeno jen zařazení státního zastupitelství do moci výkonné.<sup>4</sup> Všechny ostatní náležitosti ponechává ústava běžnému zákonu. Na zákonu záleží, jaká státní zastupitelství zřídí a zda umožní zřizování speciálních státních zastupitelství. Na rozdíl od soudní soustavy, kde ústava vylučuje zřizování zvláštních soudů a stanoví ji přímo taxativním výčtem,<sup>5</sup> je z ústavního hlediska možná existence polních státních zastupitelství. To je opakem od soudů, kde původně existovaly vojenské soudy a zákon umožňoval v době branné pohotovosti státu existenci polních soudů. Ústava existenci polních i vojenských soudů vyloučila a vojenské soudy mohly působit jen do 31. 12. 1993 na základě ústavní výjimky.<sup>6</sup> Polní státní zastupitelství však z ústavního hlediska mohou být zřízeny, ovšem s tím, že svoji působnost budou vykonávat vůči obecným soudům, jejichž soustavu určuje ústava.

Ústavní konformitu potvrzuje skutečnost, že zákon o státním zastupitelství s možností existence polních státních zastupitelství byl přijat již za účinnosti nové ústavy, která znemožňuje existenci vojenských i polních soudů. Nešlo tedy o bezmyšlenkovitý přepis původní struktury prokuratury, když zákonodárce nepřevzal vojenské prokuratury, ale ponechal po dobu zvýšeného vnějšího ohrožení státu možnost působení polních státních zastupitelství, i když nemohou být zřízeny polní soudy.

## 1.2 Působnost časová

Zákon o státním zastupitelství váže existenci polních státních zastupitelství jako dočasných orgánů na brannou pohotovost státu. Tedy automaticky s ní mají začít působit a zaniknou s jejím ukončením. Branná pohotovost státu byl termín, který dřívější právní stav spojoval s mobilizací ozbrojených sil nařizovanou prezidentem.<sup>7</sup> Mobilizace mohla být částečná a všeobecná. Přičemž již částečnou mobilizací nastávaly účinky branné pohotovosti státu. I bez mobilizace vstupoval stát do stavu branné pohotovosti vyhlášením válečného stavu nebo vypovězením války. Brannou pohotovost státu ukončoval prezident republiky.<sup>8</sup>

Dnes platné právo nadále zná mobilizaci, nikoli stav branné pohotovosti státu, když však i jiné právní předpisy s tímto pojmem nadále pracují.<sup>9</sup> Vzniká otázka, zda se polní státní zastupitelství nestala zrušením právního pojmu branná

---

<sup>4</sup> Čl. 80 Ústavy č. 1/1993 Sb.

<sup>5</sup> Čl. 91 odst. 1 Ústavy.

<sup>6</sup> Čl. 110 Ústavy.

<sup>7</sup> § 47 a 48 odst. 1 branného zákona č. 92/1949 Sb. Zrušen branným zákonem č. 218/1999 Sb.

<sup>8</sup> § 5 zákona č. 40/1961 Sb., o obraně republiky. Zrušen zákonem č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky.

<sup>9</sup> § 20 písm. f) a § 28 písm. d) zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání. § 25 odst. 5 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. § 26 odst. 1 zákona č. 32/1957 Sb.

pohotovost státu obsolentní. Existence státního orgánu musí být zrušena výslovnou novelizací, zvláště je-li počítáno s působností tohoto orgánu v mimořádné a krizové době ohrožení státu. I vzhledem k tomu, že od vypuštění pojmu branná pohotovost státu proběhla řada novelizací zákona o státním zastupitelství, aniž by byla vypuštěna či upravena ustanovení o polních státních zastupitelstvích, polní státní zastupitelství mohou nadále působit v době mobilizace ozbrojených sil při použití dnes platných pojmů, které nahradily původní pojem branná pohotovost státu, ovšem mají stejný obsah. Branná pohotovost byla vázána na stav mobilizace ozbrojených sil, což je nadále termín současného platného práva. Dnes mobilizaci nařizuje a zrušuje prezident republiky na návrh vlády. Jde o pravomoc prezidenta s kontrasignací předsedy vlády. Mobilizace má dva stupně a to mobilizace částečná, která je spojena se stavem ohrožení státu, a všeobecná za válečného stavu.<sup>10</sup> Vzhledem k tomu, že již částečná mobilizace vedla k dřívějšímu stavu branné pohotovosti státu s důsledky vzniku polních státních zastupitelství, je i za dnešního stavu rozhodující pro působení polních státních zastupitelství částečná mobilizace a stav ohrožení státu.<sup>11</sup>

Stav ohrožení státu vyhláší Parlament na návrh vlády, je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy. K přijetí usnesení o vyhlášení stavu ohrožení státu je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a souhlasu nadpoloviční většiny všech senátorů.<sup>12</sup> Stav ohrožení státu je ústavní podmínkou pro vyhlášení částečné mobilizace, záleží však na rozhodnutí prezidenta, zda po rozhodnutí Parlamentu nařídí k návrhu vlády částečnou mobilizaci.

Dříve nebyla mobilizace podmíněna usnesením parlamentu o vyhlášení nějakého mimořádného stavu. Historická zkušenost z roku 1938 ukazuje, že prezident republiky přistoupil k vyhlášení všeobecné mobilizace 23. 9. 1938 bez předchozího jednání v parlamentu na základě aktuální mezinárodní situace. V září 1938 tomu ani nemohlo být jinak, protože poslanci i senátoři si během celé mnichovské krize užívali parlamentní prázdniny. Mobilizací se stát ze zákona dostal do stavu branné pohotovosti, což bylo oznamováno vládní vyhláškou.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> § 23 branného zákona č. 585/2004 Sb.

<sup>11</sup> Zde je možné odkázat i trestní zákon, kde původní branná pohotovost státu byla hrazena slovy stav ohrožení státu nebo válečný stav. Ovšem setrváváme na tom, že nikoliv přímo tyto stavy, ale až následná mobilizace vedou k aktivaci polních státních zastupitelství. § 92 odst. 2 písm. d), § 96 odst. 2, § 97 odst. 2 písm. b), odst. 3 písm. c), § 105 odst. 4, § 113, § 114, § 115 odst. 2, § 185 odst. 3 písm. c), § 200, § 267 odst. 2, § 282 odst. 3, § 288 odst. 2 trestního zákona č. 141/1961 Sb. ve znění zákona č. 223/1999 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím branného zákona.

<sup>12</sup> Čl. 7 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

<sup>13</sup> § 57 odst. 1 a 3 zákona č. 131/1936 Sb., o obraně státu. Vládní vyhláška č. 183/1938 Sb., o vstupu státu do branné pohotovosti.

V době první Československé republiky prezident nepotřeboval k nařízení mobilizace návrh ani souhlas vlády, pouze ji musel vyslechnout. Již vyhlášenou mobilizaci musel předložit Národnímu shromáždění k dodatečnému schválení. Rozhodnutí prezidenta o demobilizaci pak bylo vázáno na návrh ministra obrany. Rozhodnutí prezidenta byla podrobena spolupodpisu odpovědného člena vlády.<sup>14</sup> Vláda však určovala a vyhlášovala den ukončení branné pohotovosti státu, jenž byl ukončen k 31. 12. 1945, když nebylo právně uznáno ukončení tohoto stavu pomnichovskou vládou k 28. 2. 1939.<sup>15</sup> V některých pramenech se lze setkat s tím, že již 20. 5. 1938 byla vyhlášena částečná mobilizace.<sup>16</sup> Ve skutečnosti šlo o povolání 1 záložního ročníku a příslušníků technických a zvláštních oddílů, což nebyla částečná mobilizace, ale mimořádné povolání záloh, kdy prezident republiky mohl po slyšení vlády povolat až 3 nejmladší ročníky záloh.<sup>17</sup>

Vzhledem k nové ústavní úpravě, kde se počítá s ingerencí Parlamentu, který svou povahou velkého kolegiálního orgánu, není určen na rychlé řešení krizových situací, je vhodné, aby usnesení o stavu ohrožení státu bylo přijato již při znatelném, nikoli již osudovém vyhocení mezinárodní situace, aby prezident a vláda měli možnost operativně nařídit při dalším zhoršení mezinárodní situace částečnou mobilizaci.

Všeobecná mobilizace je svým vyhlášením podle branného zákona vázána na stav válečný, který podle ústavy vyhláší Parlament.<sup>18</sup> Je nutno říci, že naše ústavní úprava svou vazbou vyhlášení stavu ohrožení státu a válečného stavu na Parlament fakticky sama sebe vyřazuje z použití ve skutečně krizové době. Je totiž možné, že stát se dostane do války faktickým útokem druhého a to okamžitě do situace, kdy nemůže jednat parlament. Jistě by bylo zcela správné, aby prezident vyhlásil mobilizaci i další kroky, aniž by Parlament vyhlásil stav ohrožení či válečný stav. Rovněž je nutné odlišit válečný stav ve smyslu naší ústavy, což je pramen práva vnitrostátního, a válečný stav ve smyslu práva mezinárodního, který vzniká vyhlášením války či válečným útokem a končí podepsáním mírové smlouvy (nikoliv koncem války, ať již kapitulací či uzavřením příměří) anebo jinak projevenou vůlí států. Zde můžeme připomenout, že Československo bylo ve válečném stavu ještě dlouho po skončení druhé světové války a to s Německem do

---

<sup>14</sup> § 23 branného zákona republiky Československé č. 193/1920. § 68 Ústavní listiny vyhlášené zákonem č. 121/1920 Sb.

<sup>15</sup> § 57 odst. 2 a 3 zákon č. 131/1936 Sb., o obraně státu. Vládní vyhlášky č. 28/1939 Sb. a 162/1945 Sb., o ukončení stavu branné pohotovosti státu.

<sup>16</sup> *Malý encyklopedický slovník*, Praha 1972, s. 201. *Malá československá encyklopedie*, 1. díl, Praha 1984, s. 834 dokonce uvádí datum 21. 5. 1938.

<sup>17</sup> § 27 branného zákona republiky Československé č. 193/1920 Sb. *Československé dějiny v datech*, Praha 1986, s. 413.

<sup>18</sup> Čl. 39 odst. 3 a čl. 43 odst. 1 Ústavy.

3. 2. 1955<sup>19</sup> a s Japonskem až do 8. 5. 1957.<sup>20</sup>

### **1.3 Působnost místní**

Místní působnost je určena samotným názvem státního zastupitelství, je činné ve válečném poli. Blíže může být určena jednak prováděcími právními akty vůči státním zastupitelstvím a to formou obecných pojmů, nikoliv přesnou územní definicí. Polní státní zastupitelství mohou mít celostátní územní působnost vůči vojákům a válečným zajatcům, ale mohou mít i zvláštní působnost na území válečných operací (fronta) vůči všemu civilnímu obyvatelstvu, ať již přátelskému či nepřátelskému. Co je území válečné operace by pak příslušelo vyhledávat příslušným vojenským orgánům. Polní státní zastupitelství svou působnost mohou vykonávat i na území cizího státu, ať již spojeneckého či nepřátelského, bude-li toto území okupováno našimi ozbrojenými silami.

### **1.4 Působnost věcná**

Zákon dnes nijak neřeší věcnou působnost polních státních zastupitelství. Z povahy věci by nižší polní státní zastupitelství vycházelo z trestní působnosti okresního státního zastupitelství a působilo vůči okresním soudům, vyšší státní zastupitelství by pak působilo vůči soudům krajským, ale i vrchním, pokud by to právní předpis výslovně stanovil. Působnost by se v kombinaci s osobní působností měla vztahovat na vojáky a podobné osoby plně, dále plně na válečné zajatce a v proměnlivém rozsahu na civilisty zvláště na území válečných operací.

### **1.5 Působnost osobní**

Polní státní zastupitelství může mít rozdílnou působnost vůči různým osobám. Vůči vojákům a jiným osobám podřízeným vojenské pravomoci může mít působnost i vůči trestným činům jinak příslušejícím civilním státním zastupitelstvím. Takovou působnost mohou mít i vůči válečným zajatcům. Vůči civilním osobám by se jejich působnost uplatnila především na území válečných operací anebo pro zvlášť určené trestné činy namířené proti ozbrojeným silám a obranyschopnosti státu.

### **1.6 Statutární poměry**

Ani statutární poměry polních státních zastupitelství nejsou zákonem upraveny. Lze předpokládat, že polní státní zastupitelství bude obsazeno státními zástupci a dalšími zaměstnanci povolányými k vojenské službě. Tak se fakticky polní státní zastupitelství stává vojenským orgánem,<sup>21</sup> jenž je součástí soustavy státního zastupitelství a zároveň ozbrojených sil. Státní zástupci, soudci, jakož i jiní

---

<sup>19</sup> Válečný stav ukončen prohlášením prezidenta Antonína Zápotockého.

<sup>20</sup> Čl. 1 a 6 protokolu o obnovení normálních styků mezi Československou republikou a Japonskem č. 26/1958 Sb.

<sup>21</sup> Jan Záruba charakterizuje polní státní zastupitelství jako vojenské státní zastupitelství – KOCOUREK, Jiří - ZÁRUBA, Jan: *Zákon o soudech a soudcích, Zákon o státním zastupitelství – Komentář*, 2. vydání Praha 1994, s. 441.

zaměstnanci státních zastupitelství a soudů jsou podrobena branné povinnosti a vojenské činné mimořádné službě za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu. Jejich zaměstnavatelé mohou krajskou vojenskou správu požádat o zproštění této povinnosti, pokud je jich nezbytně třeba k chodu civilních státních zastupitelství či soudů. Na to však není právní nárok. Zákonem jsou odvodní povinnosti a vojenské služby zproštěni soudci Ústavního soudu.<sup>22</sup>

Pokud bude k výkonu vojenské činné mimořádné služby povolán státní zástupce, může být přidělen na polní státní zastupitelství bez dalšího. Pokud bude povolána jiná osoba, která by měla být jmenována státním zástupcem nebo jeho asistentem v polním státním zastupitelství, musí splňovat zákonné podmínky pro ustanovení do těchto funkcí jako u civilních státních zastupitelství. Vzhledem k tomu, že státní zástupci i jejich asistenti musí mít ze zákona vysokoškolské vzdělání, pak by tomu měla odpovídat i vojenská hodnost důstojnická. U vyšších polních státních zástupců a jejich náměstků by to měla být hodnost vyššího důstojníka.

Nižší polní státní zastupitelství bude podřízeno vyššímu polnímu státnímu zastupitelství. Vyšší polní státní zastupitelství bude mít dvojí podřízenost, a to ve věcech působnosti buď vrchnímu, anebo přímo Nejvyššímu státnímu zastupitelství, a ve věcech správy vyššímu vojenskému orgánu, kterým může být Generální štáb Armády nebo Vojenská kancelář prezidenta republiky, který je vrchním velitelem ozbrojených sil.

Pokud jde o jmenování vyšších a nižších polních státních zástupců, jmenuje je jako vrchní velitel ozbrojených sil prezident republiky. Pokud totiž zvláštní zákon neurčuje jinak, jmenování velitelů vojenských útvarů patří do ústavní pravomoci prezidenta jako vrchního velitele. Rovněž dle dřívějších zákonů jmenoval vyšší i nižší polní prokurátory prezident republiky z důstojníků-právníků právě se zákonným odkazem na jeho postavení vrchního velitele ozbrojených sil s možností přenést toto právo na podřízené vojenské orgány.<sup>23</sup> Ovšem v roce 1957 byla zákonná úprava polních státních zastupitelství ze zákona o prokuratuře vypuštěna<sup>24</sup> a obnovena byla až v roce 1970, kdy všechny vojenské prokurátory včetně polních jmenoval hlavní vojenský prokurátor jmenovaný československým federálním generálním prokurátorem.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> § 1, 17 a 25 odst. 1 branného zákona č. 585/2004 Sb.

<sup>23</sup> § 9 ods. 3 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře.

<sup>24</sup> Zákon č. 65/1956 Sb., o prokuratuře.

<sup>25</sup> § 30 ods. 1 a § 38 zákona č. 60/1965, o prokuratuře ve znění zákona č. 147/1969 Sb.

## 2. Soudy

Na rozdíl od státních zastupitelství ústava neumožňuje zřizování polních či jiných vojenských soudů ani v době válečného stavu a taxativně vyjmenovává soudní soustavu.<sup>26</sup> To nevylučuje určitá opatření s prvky vojenské justice, která by však musela být učiněna zákonem. Právní předpis nižší právní síly nedostačuje.

### 2.1 Soudy a doba mírová

Byť tak zákonodárce neučinil, je možné v době mírové soustředit působnost trestních soudů vůči některým vojenským oblastem u jednoho či několika soudů ve státě. Takový soud ve svých organizačních a statutárních poměrech nadále zůstane běžným okresním či krajským soudem, ale soustředění určitých vojenských věcí u něj a v rámci něj u konkrétního specializovaného samosoudce či senátu, umožní specializaci soudních osob na určité trestné činy spáchané za určitých neběžných okolností. Specializací soudci a přisedící dosáhnout vyššího stupně vniknutí do vojenské problematiky.

Velmi vhodné to bude v případě trestných činů našich vojáků spáchaných v zahraničních vojenských misích, kdy nelze uplatnit obecnou zásadu, že trestný čin soudí soud, v jehož obvodu byl spáchán.<sup>27</sup> Již stávající zákon o soudech umožňuje soustředění určitých agend u některých soudů (doprava, uznání cizích trestních rozsudků, průmyslová práva),<sup>28</sup> obdobným způsobem může být řešena i specializace vojenská.

Takto dojde nejen ke specializaci soudů, ale i státních zastupitelství, kde k tomu stačí vyhláška ministra spravedlnosti. Dozor státních zástupců nad vyšetřováním trestných činů spáchaných našimi vojáky v zahraničí vyžaduje jazykovou znalost a orientaci v příslušných pramenech mezinárodního práva. Proto i zde je vhodné soustředit činnost na specialistu, který bude v trvalém kontaktu s příslušnými vyššími důstojníky útvarů podílejících se na zahraničních misích.

Dnes působí mise v Afganistanu, Iráku a Kosovu. Je zde využíváno především vojáků ze základen v Prostějově, Hranicích a Přerově. V těchto místech se zpravidla po návratu z mise stíhaní vojáci budou zdržovat jako v místech svého bydliště a pracoviště. Proto je vhodné touto činností pověřit Krajský soud v Brně a Krajské státní zastupitelství v Brně, v jejichž obvodu jsou posádky, jejichž vojáci se účastní zahraničních misí, šlo by o soud územně blízký. Rovněž v Brně sídlí Nejvyšší soud, neboť specializaci je vhodné provést i formou specializovaného senátu Nejvyššího soudu pro řešení dovolání, což může být již dnes učiněno rozvrhem práce vydaného předsedkyní Nejvyššího soudu. Specializované soudce a státní zástupce soustředěné v jednom městě, kde je sídlo vojenské Univerzity

---

<sup>26</sup> Čl. 91 Ústavy.

<sup>27</sup> § 18 trestního řádu č. 141/1960 Sb.

<sup>28</sup> § 37-39 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

obranu, je vhodné společně vzdělávat o aspektech týkající se zahraničních vojenských misí.

## **2.2. Soudy a doba válečná**

Jiná situace nastane v době mobilizace za stavu ohrožení nebo válečného stavu. I zde by byla nutná zákonná úprava, která může umožnit soustředit určitou trestní agendu u některých okresních a krajských soudů s tím, že zákon u těchto soudů vytvoří pobočky činné v poli. U nich by obžalobu zastupovali státní zástupci polních státních zastupitelství a jejich trestní působnost by byla stejná jako působnost polních státních zastupitelství. Formálně by šlo o pobočky mateřských soudů, fakticky by šlo o téměř samostatné útvary, jejichž správu by vykonával k tomu pověřený místopředseda mateřského soudu. V těchto formálně civilních soudech by působili soudci a jejich asistenti, kteří budou povoláni v rámci mobilizace do mimořádné činné vojenské služby. Takže půjde o vojenské osoby podléhající vojenské kázní, byť jako soudci v rámci vlastního soudního rozhodování nebudou podléhat rozkazům a jiným příkazům. Budou vázáni jen zákonem a závaznými mezinárodními smlouvami.<sup>29</sup>

## **RESUMÉ**

Příspěvek se zabývá polním státním zastupitelstvím, které je upraveno zákonem o státním zastupitelství, avšak není blíže specifikováno, a to ani jiným právním předpisem. Hlavní pozornost je věnována zejména ústavním aspektům dané problematiky a časové, místní, věcné a osobní působnosti polních státních zastupitelství. V souvislosti s časovou působností je polní státní zastupitelství upraveno jako dočasný orgán v případě branné pohotovosti státu. S tím je spojena otázka, zda se nestalo polní státní zastupitelství zrušením právního pojmu branná pohotovost státu obsolentním. Příspěvek dále objasňuje statutární poměry polního státního zastupitelství a postavení soudu jak v době mírové, tak době válečné.

The text deals with the Field Public Prosecutor's Office, which is regulated by the Public Prosecutor's Office Act. However, neither this Act nor other legal provisions specify it in more detail. The main attention is paid to the constitutional aspects of this issue and to the local, time, subject-matter and personal competence of the Field Public Prosecutor's Office. With respect to the time competence, the Field Public Prosecutor's Office is arranged as a temporary authority in case of a state of emergency. A question of whether the Field Public Prosecutor's Office has not become obsolete after the abolition of the legal concept of a state of emergency is linked with this issue. The text also explains corporal conditions of the Field

---

<sup>29</sup> Čl. 95 odst. 1 Ústavy.

Public Prosecutor's Office and the position of the Court both in the peacetime and wartime



# PODSTATA A VÝVOJ INŠTITÚTU VEREJNEJ OBŽALOBY A PROKURATÚRY V KONTINENTÁLNO M TYPE PRÁVNEJ KULTÚRY

*JUDr. Marta Tóthová, PhD.*

*Katedra teórie štátu a práva, Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika  
v Košiciach*

## 1. Úvod

Demokratická spoločnosť musí venovať pozornosť vytvoreniu takého systému trestnej spravodlivosti, ktorý udržiava rovnováhu medzi spoločenskou požiadavkou zabezpečenia práva a poriadku a medzi právami jednotlivca na zákonný a spravodlivý proces s dostatočnými zárukami. Takmer všetky demokratické ústavy sa snažia určitým spôsobom regulovať kľúčové inštitúty trestného procesu z dôvodu, že tento vzhľadom na svoju povahu sa dotýka základných občianskych práv a slobôd. Spravidla sa jedná o poskytnutie záruk pre uplatnenie obhajoby, záruky spravodlivého procesu a základné ustanovenia o postavení a úlohe súdov. Slovenský ústavný systém patrí k tým, v ktorých pretrvalo ústavné zakotvenie inštitútu prokuratúry.

Vývoj moderného ústavného systému, ktorého inštitúty zodpovedajú súčasným potrebám praxe aj vedy by mal vychádzať z poznania daných inštitútov v ich historických a kultúrnych súvislostiach, v určitej sieti vzťahov konkrétneho systému trestnej spravodlivosti.

## 2. Vývoj verejnej obžaloby a prokuratúry

Inštitút verejnej obžaloby a prokuratúry pôsobí v záujme ochrany práva a verejného záujmu. V súčasnosti je prokuratúra spravidla definovaná ako samostatný a hierarchicky usporiadaný systém orgánov, ktorý zabezpečuje ochranu subjektov a verejného záujmu a pôsobí spravidla v trestnoprávnej oblasti. Podľa hľadiska prostriedkov, ktoré tento orgán ochrany práva v najširšej miere využíva možno prokuratúru zaradiť ku kontrolným orgánom ochrany práva.<sup>1</sup> Predstaviteľom prokuratúry je prokurátor alebo štátny zástupca. Samotné slovo prokurátor, pochádzajúce z latinského *procurator*, znamená zástupca, ale aj správca, príp. miestodržiteľ. V dnešnom ponímaní sa ujalo jeho chápanie ako zástupcu štátu vystupujúceho predovšetkým v trestnom konaní, na rozdiel od rímskeho práva, kde tento pojem označoval zástupcu sporovej strany v civilnom procese. S verejnou obžalobou sa tento pojem začína spájať v kontinentálnom práve od 14. storočia a to najprv v systéme francúzskeho trestného práva procesného, v ktorom sa v tomto období formuje vlastný inštitút verejnej obžaloby.

---

<sup>1</sup> SVÁK, J.: *Organizácia a činnosť orgánov ochrany práva*. Bratislava 1995. s. 10 a nasl.

Verejné stíhanie a trestania nebezpečných činov sa v rámci ľudských dejín rozvíja a mení v závislosti od vývoja verejnej moci a jej inštitucionalizácie. Jednotlivec spravidla dlho, v kontinentálnych podmienkach až asi do 15. storočia mohol, a v niektorých právnych kultúrach môže aj v súčasnosti, realizovať určitú formu odplaty proti iným, ktorí sa proti nemu previnili. Nad rámec odplaty však nemohol a nemôže trestať osoby, ktoré sa proti nemu previnili, napr. len pre osobnú pomstu. Trestanie totiž predpokladá neutrálnu legitímnu autoritu, ktorá má záujem stíhať nebezpečné činy a trestať ich, siahajúci ďaleko za hranice osobnej sféry a záujmu, určitý vyšší záujem. Požiadavka vyššieho záujmu vyjadruje dôležitú stránku povahy činu nebezpečného pre spoločnosť. Trestný čin totiž nielenže poškodzuje privátne záujmy, ale je namierený aj proti verejnej sfére, ktorú narúša a je násilím voči spoločnosti ako celku. Práve z dôvodu, že je útokom proti spoločnosti vyžaduje stíhanie a trestanie takéhoto činu verejnú autoritu. Tento záver ilustruje aj samotný vznik a vývoj orgánov, ktoré sú činné v trestnom konaní, najmä verejnej prokuratúry, ktorá stíha a žiada trestať v mene štátu a spoločnosti.<sup>2</sup> Spoločnosť síce môže na trestný čin odpovedať viacerými spôsobmi, spravidla však následným krokom, ktorý môže prísť do úvahy je tradičná obžaloba, ktorá zohráva kľúčovú úlohu v procese rozhodovania o veci a v trestaní skutku. Vzniku prokuratúry a verejnej obžaloby však predchádzal dlhodobý vývoj, ktorého korene môžeme nájsť v rímskom trestnom práve.

Rímske trestné právo rozlišovalo protiprávne konanie ľahšieho významu, tzv. súkromné protiprávne úkony (*delicta privata*) a ťažké protiprávne porušenie verejného záujmu, tzv. verejné trestné činy (*crimina publica*). Ich prvotne subtilný rozsah sa postupne rozširoval a s nimi sa rozvíjal aj systém trestov a spôsob ich stíhania. Prvotným motívom stíhania a potrestania týchto činov bola pomsta a odstrašenie pre budúcnosť. Spočiatku sa väčšina narušení verejného záujmu riešila v rámci rodinnej disciplíny, štátne stíhanie verejných trestných činov sa výraznejšie rozšírilo od 3. storočia pred n. l., kedy sa zriadil osobitný policajný orgán. Neskôr sa objavujú ad hoc mimoriadne porotné sudy, ktoré od polovice 2. storočia pred n. l. nahradili stále porotné sudy pre jednotlivé druhy verejných trestných činov. Konanie pred týmito porotnými súdmi bolo jednostranne inkvizičné a základom pre rozhodovanie súdu bolo voľné uváženie. Proces pred týmito súdmi začínal na základe súkromnej žaloby spravidla poškodeného alebo jeho pozostalých, alebo právneho zástupcu. Ale v podstate mohol začať na podnet ktoréhokoľvek občana. V prípade, že žalovaný bol odsúdený jeho žalobcovi pripadla vysoká odmena a v prípade trestu smrti ňou bola časť skonfiškovaného

---

<sup>2</sup> FLETCHER, G.P.: *Basic Concepts of Criminal Law*. Oxford, 1998. s. 35 a nasl.

majetku odsúdeného. Súkromná obžaloba priniesla so sebou aj nevýhodu, pretože sa trestná žaloba podávala neraz zo ziskuchtivosti alebo z pomsty.<sup>3</sup>

Rímske dedičstvo si osvojila talianska škola trestného práva a objavuje sa v obsahu systému *ius commune*. Preniklo ako do trestného práva hmotného, tak aj do trestného procesu. Z *ius commune* sa zásady trestného procesu dostali aj do cirkevného práva, ktoré potom všeobecne ovplyvnilo celkový trestný proces. Z toho dôvodu neobstoja celkom tvrdenia, že rímsky trestný proces nemal vplyv na neskorší vývoj kontinentálneho typu trestného konania, aj keď feudálne trestné právo sa dlho vyvíjalo bez väčšieho záujmu verejnej moci a bolo založené na svojpomoci a súkromnej žalobe. Kanonické právo, ktoré do tohto systému pozvoľna prenikalo, poznamenalo jeho ďalšie formovanie. Spočiatku aj kanonické právo uplatňovalo konanie na základe žaloby, t. j. obžalovací typ konania, v priebehu 13. storočia sa však objavuje nový typ konania – *per inquisitionem*. V rámci absolutizmu sa plne rozvinul typ inkvizičného procesu, v ktorom sudca v sebe kumuloval funkcie vyšetrovateľa, žalobcu a aj sudcu.<sup>4</sup> Presadenie inkvizičného trestného konania znamenalo v kontinentálnom práve definitívne oddelenie trestného konania od konania civilného<sup>5</sup>. Stredoveké trestné konanie inkvizičného typu je spojené s objavením sa vyhľadávacej zásady v trestnom konaní. Uvedené zásady spolu pôsobili ako významné štýlotvorné prvky v trestnom konaní kontinentálneho typu.

### 3. Modely prokuratúry kontinentálneho typu

Dnešná podoba verejnej obžaloby v kontinentálnom práve pramení pravdepodobne vo francúzskom práve. Francúzsky model kontinentálnej podoby inštitúcie prokuratúry je historicky najstarší a mal na ďalší rozvoj tohto inštitútu značný vplyv, a to nielen v Európe ale aj za jej hranicami. Prokuratúru chápe tento model ako kontrolný orgán štátu, ktorý dozerá na správne fungovanie celého právneho poriadku. Má široké kompetencie v trestnom stíhaní a výkone trestu a sú jej zverené aj právomoci vstupovať do niektorých oblastí občianskoprávných vzťahov.<sup>6</sup>

Francúzsky trestný proces bol veľmi dlho striktno formalizovaný, bez možnosti zastúpenia ktorejkoľvek strany. Rozhodnutím panovníka z r. 1302 a následne v r. 1355 boli zriadení v trestnom procese verejní žalobcovia, nazývaní *procuratores*, ktorí ale nesmeli zastupovať súkromné osoby, zastupovali výlučne panovníka a tlmočili jeho stanovisko v súdnom konaní. Neboli konštituovaní ešte

<sup>3</sup> REBRO, K. – BLAHO, P.: *Rímske právo*. Bratislava, Obzor 1991. s. 367 - 373

<sup>4</sup> ADAMOVÁ, Karolina: *Dějiny veřejného práva ve střední Evropě*. Praha, 2000. s. 99 a nasl.

<sup>5</sup> ŽILA, Josef: *Zásada vyhledávací v trestním řízení*. Praha, 1983. s. 8 a nasl.

<sup>6</sup> SVÁK, J.: c.d., str. 11

ako úrad, ktorý by mal oprávnenie verejne sťahovať trestné činy a vznášať obžalobu, boli len zástupcom panovníka, ako strany v konaní. Spočiatku vo Franskej ríši badáme typ procesu, ktorý mal obžalovací ráz a v ktorom súd zastával skôr funkciu arbitra, napokon sa aj vo Francúzsku v závažných trestných veciach, podobne ako na celom kontinente presadil inkvizičný proces. Vo Francúzsku pretrval tento typ procesu od 15. do 19. storočia. Jeho podstatou bolo spojenie činností vyšetrovania, obžalovania a rozhodovania v trestnej veci a ich vykonávanie súdnym orgánom.<sup>7</sup>

Tento typ procesu prestal vyhovovať potrebám a ideológii novoveku. Najmä na základe požiadavky poskytnutia záruk spravodlivejšieho rozhodovania sa postupnými reformami odstraňuje jednostrannosť inkvizičného konania a v období buržoázných revolúcií sa presadzuje na kontinente nový typ trestného procesu, ktorý sa označuje ako „zmiešaný“. Starý trestný proces sa najprv rozčlenil na dve fázy, na proces prípravný, ktorý bol vedený vyšetrojúcim sudcom a mal stále charakter inkvizičného konania a na fázu konania pred súdom. Verejný žalobca, ako štátny orgán s právom vznášať formálnu obžalobu sa ocitol medzi týmito dvoma fázami. Vo Francúzsku odráža idey a myšlienky francúzskej revolúcie *Code d'instruction criminelle* z r. 1808. Historické udalosti, predchádzajúce prijatiu tohto zákonníka významne poznamenali celý systém trestnej spravodlivosti vrátane inštitútu obžaloby. Po roku 1789 sa formuje revolučné súdnictvo, v ktorom je subjekt verejného žalobcu postupne vybavovaný právomocami, ktoré posilňujú jeho postavenie. Bol súčasťou trestných súdov a vojenských komisií a jeho hlavnou úlohou bolo obžalovať páchatel'ov trestných činov pred súdom. Mal právomoc nariadiť zatknutie, sťahovanie na akékoľvek udanie, prepúšťať na slobodu, navštevovať väzenia, vykonávať inšpekčné cesty vo svojom obvode a pod.. Vymáhal a sledoval plnenie zákonov ale zároveň realizoval aj politický dohľad nad občanmi a správnyimi orgánmi. Inštitút prokuratúry sa stal súčasťou ústavného systému revolučného Francúzska, keď sa koncom 18. storočia a v období cisárstva jeho základná úprava realizuje v ústave.<sup>8</sup>

Zásadná reforma trestného procesu bola vykonaná, ako je to už vyššie uvedené, trestným poriadkom z r. 1808. Tento prelomový právny predpis priniesol nový trestný proces, ktorého základom je obžalovacia zásada. Tradícia inkvizičného procesu však zanechala určité stopy aj v novom type procesu, čo sa prejavilo v zavedení a úprave prípravného konania, v oprávneniach sudcu, ktoré mu umožnili zhromažďovať nové dôkazy nezávislé od vôle strán a najmä vykonávanie dôkazov súdom. Táto skutočnosť súvisela aj s novovekým ponímaním idey spravodlivosti, ktorá si vyžadovala zistenie materiálnej pravdy,

---

<sup>7</sup> CÍSÁŘOVÁ, D. a kol.: *Trestní právo procesní*. Praha, Linde 2004. s. 141 a nasl.

<sup>8</sup> BARLÍK, S.: *Státní zřízení Francie v letech 1789 – 1814*. Praha, 1977. s. 81 a nasl.

k čomu poskytuje inkvizičný proces efektívnejšie nástroje a umožňuje eliminovať nebezpečenstvo, že obraz skutku vytvorený stranami zostane neúplný.

Z novo presadenej obžalovacej zásady vyplynuli niektoré dôležité črty trestného konania, najmä rozdelenie procesných funkcií obžaloby, obhajoby a rozhodovania medzi samostatné procesné subjekty. Verejným orgánom vznášajúcim obžalobu je v systéme zreformovaného trestného procesu prokuratúra, ktorá podľa trestného poriadku pozostávala z cisárskeho generálneho prokurátora, jeho zástupcu a zapisovateľa. V r. 1810 došlo k významným zmenám v postavení prokurátora. Značne boli posilnené jeho právomoci, a to aj na úkor vyšetrojúceho sudcu, ktorí pracoval pod dohľadom prokurátora a podávali mu správu o výsledku vyšetrovania. Posilnenie jeho právomocí dokumentuje aj jeho oprávnenie dozerat' na úradníkov súdnej správy, s možnosťou napomínať ich a podávať oznámenia odvolaciemu súdu. Na základe zákona z 12. 4. 1810 sa zástupcovia cisárskeho generálneho prokurátora začali nazývať generálni prokurátori – *advocats généraux*.

V druhej polovici 19. storočia dozrel čas na ďalšie reformovanie trestného procesu, ktorý bol kritizovaný pre svoju stále príliš jednostrannú povahu. Až zákon z 10. 12. 1897, ktorý zaviedol právo obvineného na obhajobu už v prípravnom konaní, právo navrhovať dôkazy, nazerať do spisov, zabezpečil kontradiktórnosť konania a dokazovania. Kontradiktórny charakter trestného konania predpokladá existenciu aspoň dvoch rovnoprávných strán, ktorých predmet sporu je jednoznačne vymedzený a rieši ho tretí, na stranách nezávislý subjekt. Strany disponujú prostriedkami, ktorými môžu svoje záujmy uplatňovať, predovšetkým v dôkaznom konaní.<sup>9</sup> Kontradiktórne konanie poskytlo niekoľko významných oprávnení aj verejnému žalobcovi, ktorými mohol ovplyvniť priebeh prípravného konania, najmä právo vstupovať do procesu dokazovania s návrhmi.

Súčasný francúzsky model poníma prokuratúru ako kontrolný orgán štátu, úlohou ktorého je dozerat' na správne fungovanie celého právneho poriadku. Je budovaná na hierarchickej úrovni a formálne je podriadená ministrovi spravodlivosti. Jej základnou oblasťou pôsobnosti je trestné konanie, v ktorom zastupuje verejný záujem, okrem neho má však aj niektoré špecifické kompetencie aj v oblasti občianskeho a správneho súdnictva. Prokurátori sú vymenúvaní dekrétom prezidenta republiky. Pri plnení svojich úloh, vyplývajúcich z ich funkcie sú prokurátori viazaní pokynmi nadriadeného prokurátora, subjektom, ktorý je oprávnený dávať prokurátorom pokyny je zároveň aj minister spravodlivosti. Pokyny ministra však môžu byť adresované len vedúcim príslušnej zložky a musia byť založené do spisu. Minister nemôže dať pokyn na zastavenie trestného stíhania.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> ŽILA, J.: c.d., s. 27

<sup>10</sup> IVOR, J.: Trestné právo procesné. Bratislava 2006. s. 890 a nasl.

Prokurátor podáva vo veci obžalobu a žiada aby bolo realizované právo. Vykonáva, alebo nariaďuje vykonanie postupov potrebných na objasňovanie a trestné stíhanie porušenia ustanovení trestného práva. Pre tento účel riadi činnosť úradníkov justičnej polície vo svojom obvode. Okrem toho dohliada na zákonný priebeh zadržiavania osôb políciou.<sup>11</sup>

Ďalším modelom, ktorý na kontinente ovplyvňoval vývoj inštitútu prokuratúry je model nemecký, ktorý je založený na zásade, že prokuratúra je orgánom, ktorý sa uplatňuje výlučne v trestnom konaní. Je orgánom, ktorý vznáša obžalobu na súde a voči súdu nemá žiadne dozorné oprávnenia. Dozorné oprávnenia jej právny poriadok neposkytuje ani v oblasti výkonu trestu. Spravidla je tiež podriadená ministrovi spravodlivosti.

Pôvodne bola nemecká podoba verejnej obžaloby ovplyvnená francúzskym modelom. Francúzsky vplyv však postupne slabol a v druhej polovici 19. storočia sa presadili výrazné reformy trestného procesu. Snahou bolo presadenie úplnej rovnosti procesných strán a posilnenie kontradiktórnosti konania.

Od počiatku 20. storočia sa na kontinente živo diskutuje o ďalšej podobe najmä prípravného konania, ktoré sa najťažšie zbavuje črt inkvizičného konania a zladuje sa tak s požiadavkami spravodlivého konania. Diskusie napokon našli vyjadrenie v legislatívnych reformách, ktoré ďalej pokračovali v oslabovaní francúzskeho vplyvu. Jedným z prejavov tohto trendu je upúšťanie od inštitútu vyšetrojúceho sudcu, ktorý je v podstatnej miere spájaný s inkvizičnou zásadou v trestnom konaní.

V Spolkovej republike Nemecko je prokuratúra hierarchicky usporiadaná. V čele štátneho zastupiteľstva každého nemeckého štátu a na federálnej úrovni je generálny štátny zástupca, ktorý je podriadený ministrovi spravodlivosti, ktorý je politicky zodpovedný parlamentu za činnosť štátneho zastupiteľstva. Vzťah federálnej a štátnej prokuratúry nie je vzťahom nadriadenosti a podriadenosti týchto dvoch systémov. Postupne sa modifikoval aj vzťah podriadenosti generálnych štátnych zástupcov ministrovi spravodlivosti. Generálny štátny zástupca si historicky vytvoril určitú faktickú „nezávislosť“ voči ministrovi spravodlivosti, ktorá sa prejavuje v tom, že v praxi nie je obvyklé aby minister vydával inštrukcie generálnemu štátnemu zastupiteľstvu.<sup>12</sup>

Talianska sústava prokuratúry, ktorá je hierarchicky usporiadaná je dotváraná osobitnými žalobnými orgánmi podľa existujúcej súdnej sústavy. Orgánmi s osobitnými právomocami sú verejný žalobca apelačného súdu a generálny prokurátor, ktorý vystupuje v konaniach na kasačnom súde, poslednej

---

<sup>11</sup> Tamtiež

<sup>12</sup> ŠÁMAL, P.: *Základní zásady trestního řízení v demokratickém systému*. Praha 1992. s. 72

inštancii v trestnom konaní. Osobitným orgánom verejnej žaloby je Národný verejný žalobca pre boj s mafiou.<sup>13</sup>

Verejná obžaloba vo väčšine európskych štátov je súčasťou výkonnej moci štátu a je podriadená ministrovi spravodlivosti alebo ekvivalentnému ústrednému orgánu štátu. Jeho funkciou je predovšetkým obžaloba v trestnom procese ktorý je oprávnený rozhodovať o koncepcii politiky obžaloby a v niektorých prípadoch môže aj nariadiť vznesenie obžaloby. Napriek odkláňania sa od inkvizičného typu trestného konania, ktorá je výsledkom kontinuálneho reformného procesu systému trestnej spravodlivosti, v rámci ktorého je väčšina európskeho kontinentálneho práva priamo alebo nepriamo inšpirovaná koncepciami a inštitútmi angloamerického typu trestného procesu (ako sú posilňovanie kontradiktórnosti trestného procesu, dohody v trestnom konaní a pod.), je žalobná politika v kontinentálnych podmienkach založená na zásade legality. Podľa tejto zásady, prokurátor alebo štátny zástupca je povinný začať trestné stíhanie, ak je toto viazané na jeho rozhodnutie a podať obžalobu v každej trestnej veci ak existujú dostatočné dôkazy svedčiacie o vine podozrivého a neexistujú zákonné prekážky, ktoré by takémuto postupu bránili.<sup>14</sup> Zodpovedá za rozhodnutie, či žaloba má byť v danom prípade podaná. Napriek tomuto trendu a zmenám sa v literatúre na označenie trestného procesu kontinentálneho typu používa aj v súčasnosti označenie – inkvizičný systém, ako odlišenie od sporového systému, aj keby presnejším bolo jeho označenie ako zmiešaný, resp. inkvizično-sporový systém. Nejde tu o inkvizičný systém v pôvodnom slova zmysle ale o technické označenie vyjadrujúce nespornú formu trestného konania, na rozdiel od anglo-amerického systému, kde sa trestné konanie prejavuje ako obžalovací sporový proces.

V systéme kontinentálneho inkvizičného trestného procesu prevláda názor, že vyšetrovanie trestnej činnosti je vecou štátneho monopolu a súkromné aktivity v tejto oblasti by len bránili riadnemu objasneniu prípadu, predovšetkým v procese získavania a vykonávania dôkazov. Vzhľadom na tradície kontinentálneho trestného práva nie je pravdepodobné, že by došlo k upusteniu od princípov štátnej žaloby a zásady legality. V obmedzenom rozsahu sa však postupne začína uplatňovať zásady oportunity, o rozširovaní ktorej svedčí aj umožnenie a udelenie právomoci obžaloby v trestnom procese aj súkromným osobám, najmä v prípadoch menej závažných trestných činov. Môže sa uplatňovať najmä tam, kde prokurátor z rôznych dôvodov v rámci svojej diskrečnej právomoci upustí od obžaloby. Kritici v tomto prípade často argumentujú obavami, že by rozšírením tohoto inštitútu došlo k enormnému nárastu takýchto typov žalôb. Skúsenosti krajín, ktoré tento

---

<sup>13</sup> IVOR, J.: c.d., s. 904

<sup>14</sup> Na rozdiel od opačnej zásady - zásady oportunity, poskytujúcej prokurátorovi diskrečné právomoci pri rozhodovaní o vznesení obžaloby a postupe v trestnom konaní

inštitút uplatňujú však tieto obavy vyvracajú. Týka sa to aj Anglicka, tradičnej oblasti súkromnej obžaloby, kde je využívaná v obmedzenej miere, najmä obchodnými domami v prípade drobných krádeží. Krajiny kontinentálnej Európy, ktoré tento inštitút pripúšťajú, spravidla zákonom obmedzujú jeho využitie. Napr. vo Fínsku, je toto právo priznané len v prípade, že prokuratúra upustila od žaloby a to len súkromným osobám, ktoré boli poškodené trestným činom. Faktickým obmedzením sú určite aj zákonom stanovené povinnosti pre žalobcu – predloženie veci súdu, zabezpečenie a predvolanie svedkov, vykonanie všetkých súvisiacich úkonov a vedenie trestnej veci v súlade so zákonom. V niektorých iných krajinách napr. Francúzsko, Belgicko alebo Španielsko má súkromná osoba právo vzniesť obžalobu, ale vec je ďalej vedená prokurátorom. Táto skutočnosť obmedzuje v značnej miere pomerne široké diskrečné oprávnenia prokuratúry v uvedených krajinách. Takáto korekcia diskrečných právomocí prokuratúry môže byť vnímaná aj ako jeden z vhodných spôsobov vyvažovania trestného procesu a samotný inštitút obmedzenej súkromnej obžaloby zas ako rozšírenie práv občana demokratickej spoločnosti.<sup>15</sup>

Oblasť strednej a východnej Európy bola väčšinu 20. storočia výrazne ovplyvňovaná socialistickým modelom prokuratúry. Tento model sa od západoeurópskych líšil najmä systémovým zaradením prokuratúry, ktorá bola oddelená od iných ústredných orgánov štátnej správy, vrátane ministerstva spravodlivosti a jej postavenie v sústave ústredných orgánov štátnej správy bolo na úrovni ministerstva, čomu zodpovedali aj rozšírené právomoci tohto orgánu v porovnaní s klasickými modelmi. Popri tradičnej funkcii v oblasti trestného konania socialistická prokuratúra bola deklarovaná aj za strážcu socialistickej zákonnosti, avšak bez jednoznačne stanovených právomocí tejto široko koncipovanej pôsobnosti. Ako strážca zákonnosti mala predovšetkým nahradzovať funkciu ústavného a správneho súdnictva. V tejto oblasti sa však nemohla realizovať pre absenciu rozhodovacích možností. Napriek tejto skutočnosti predstavoval tento inštitút, vzhľadom na svoje nezávislé postavenie od ostatných ústredných orgánov a tiež na politické väzby na vládnucci politický subjekt veľmi silný štátnomocenský inštitút.<sup>16</sup>

V podmienkach bývalého Československa došlo k vyňatiu prokuratúry z rezortu ministerstva spravodlivosti v r. 1950. Hlavou jednotnej a prísne centralizovanej organizácie sa stal generálny prokurátor s postavením predsedu ústredného úradu. Prokuratúra bola deklarovaná ako strážca socialistickej zákonnosti a jej úlohou bolo najmä zabezpečovať jednotné používanie zákonov v celej republiky a chrániť práva a záujmy štátu, socialistických organizácií,

---

<sup>15</sup> ŠÁMAL, P.: c.d., s. 77 - 78

<sup>16</sup> SVÁK, J.: c.d., s. 11



politických, osobných a iných práv a záujmov občanov. Z dôvodu svojej podriadenosti komunistickej diktatúre v praxi tieto úlohy prokuratúra nedokázala dôsledne zabezpečiť. V trestnom konaní napr. prokurátor, ktorému bol zverený dozor nad policajným vyšetrovaním rozhodoval s konečnou platnosťou o zásahoch do základných práv a slobôd občanov v priebehu prípravného konania. Až novelou trestného poriadku z. č. 149/1969 Zb. bolo rozhodovanie o niektorých zásahoch do práv a slobôd občanov zverené súdu. Prokurátor však až do konca roka 1991 rozhodoval o takých závažných zásahoch do osobných práva a slobôd obvineného ako je väzba, domová prehliadka v prípravnom konaní, zatknutie a pozorovanie obvineného v zdravotníckom zariadení.<sup>17</sup>

Socialistický právny systém po revolučných zvrtoch previedol spravidla komplexnú rekodifikáciu trestného práva hmotného aj procesného. Prechodné obdobie sa vyznačovalo zachovávaním charakteristík, znakov a postupov typických pre socialistické trestné právo, vrátane postavenia a úloh prokuratúry. Väčšina postkomunistických krajín strednej a východnej Európy opustila v 90 - tých rokoch minulého storočia sovietsky model silného štátneho zastupiteľstva a prokuratúry, aj keď jednotlivé prijaté riešenia sú rozdielne.

Prevládajúcou tendenciou v demokratických krajinách je v súčasnosti organizácia prokuratúry ako relatívne nezávislého orgánu, úzko spojeného so súdmi a z toho dôvodu podriadeného ministrovi spravodlivosti, ktorý nesie politickú zodpovednosť za výkon jej funkcií pred parlamentom. Funkciou prokuratúry je predovšetkým dohľad nad zákonnosťou postupu pri zhromažďovaní dôkazov v prípravnom konaní, rozhodovanie o podaní obžaloby a zastupovanie obžaloby pred súdom. Iné funkcie a úlohy by prokuratúru len zbytočne zaťažovali a odvádzali pozornosť od jej základných úloh v trestnom konaní.

## RESUMÉ

Cieľom príspevku je priblížiť podstatu inštitútu verejnej obžaloby a prokuratúry v kontinentálnom type právnej kultúry. Úvodné časti sú venované historickej analýze týchto inštitútov, so zameraním predovšetkým na francúzsky model, ktorý sa stal základným modelom kontinentálneho typu verejnej obžaloby. Poukazuje tiež na tie zmeny inkvizičného typu trestného procesu, ktoré súvisia s inštitútom prokuratúry a verejnej obžaloby a niektoré trendy objavujúce sa v súčasných demokratických systémoch. Zmieňuje sa aj o niektorých vybraných princípoch a inštitútoch a podáva komplexný pohľad na skúmanú problematiku, ktorý má byť východiskom pre ďalšie skúmanie uvedených inštitútov.

---

<sup>17</sup> ŠÁMAL, P. : c.d., s. 65

The article deals with the basic elements of public prosecution in the area of continental Europe. It starts from historical analysis of basic institutes and concentrates mainly on French model, which is the basic model of continental type of public prosecution. It shows how the public prosecution changed in connection with continental inquisitorial criminal process and also shows some trends in current democratic systems. The article also deals with some chosen principles and institutes and gives a complex view on the studied topic.

# ÚSTAVNÉ VÝCHODISKÁ A APLIKAČNÁ PRAX NORMOTVORBY OBCÍ V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

*JUDr. Michal Jesenko, PhD.*

*Katedra právnych vied, UPJŠ Fakulta verejnej správy*

Normotvorná činnosť obcí je jednou z jej podstatných foriem činnosti, v ktorej sa prejavuje špecifický charakter výkonu územnej samosprávy. Právomoc obce vydávať všeobecne záväzné nariadenia je upravená v čl. 68 a čl. 71 ods. 2 Ústavy slovenskej republiky (ďalej len „ústava“). Východiskom ústavnej úpravy je rozlišovanie medzi právomocou vydávať všeobecne záväzné nariadenia v oblasti samostatnej pôsobnosti (výkon územnej samosprávy) a v oblasti prenesenej pôsobnosti (výkon delegovanej štátnej správy). Na základe čl. 68 ústavy vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec vydávať všeobecne záväzné nariadenia. Podľa čl. 71 ods. 2 pri výkone štátnej správy môže obec vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia. Tým je daná zásadná odlišnosť z hľadiska zamerania, resp. účelu medzi ústavným základom pre vydávanie všeobecne záväzných nariadení obce pri výkone samosprávy (samostatnej pôsobnosti) a pri výkone prenesenej štátnej správy.

Ústavná a ani zákonná úprava nerozlišuje v názve právneho predpisu obce, či ide o právny predpis, ktorý vydáva obec pri výkone samostatnej alebo prenesenej pôsobnosti, čo môže viesť k určitým problémom z hľadiska praxe. V oboch prípadoch sa používa označenie „všeobecne záväzné nariadenie“. Podľa nášho názoru by bolo vhodné v ústavnoprávnej úprave odlišiť tieto právne predpisy obce aj z hľadiska ich označenia.<sup>1</sup> Ďalej možno konštatovať, že v súvislosti s označovaním právnych predpisov vydávaných obcami je používanie označenia „všeobecne záväzné nariadenie“ podľa nášho názoru aj zbytočne zdĺhavé. Ak vychádzame zo všeobecnej charakteristiky každého právneho predpisu, resp. normatívneho právneho aktu, sú vlastnosti ako všeobecnosť a právna záväznosť jeho imanentnou a neoddeliteľnou súčasťou. Preto aj prívlastok „všeobecne záväzné“ sa nám javí ako nadbytočný.

Pokiaľ ide o povahu všeobecne záväzných nariadení obce podľa čl. 68 ústavy už tradične sa im v právnej vede pripisuje povaha pôvodných (originárnych) normatívnych právnych aktov. Samosprávne nariadenia sú tak výrazom práva na územnú samosprávu. Na základe čl. 68 možno usudzovať na pôvodnú povahu samosprávnych nariadení obcí pokiaľ ide o otázku potreby zákonného splnomocnenia na ich vydanie. Z ustanovenia čl. 68 v komparácii s čl. 71 ods. 2

---

<sup>1</sup> V Českej republike sa právne predpisy vydávané obcami pri výkone samosprávy (samostatnej pôsobnosti) označujú ako „obecné záväzné vyhlášky“. Naproti tomu právne predpisy vydávané obcami pri výkone prenesenej štátnej správy sa označujú ako „nariadenia“.

ústavy vyplýva, že obce sú na vydávanie všeobecne záväzných nariadení vo veciach samostatnej pôsobnosti splnomocnené priamo ústavou. Situácia je zložitejšia, pokiaľ poukážeme na praktické dôsledky, ku ktorým vedie takéto konštatovanie. Ak je obec v zmysle čl. 68 ústavy v oblasti samostatnej pôsobnosti oprávnená na originárnu normotvorbu, potom je oprávnená v rámci samosprávnych nariadení upravovať aj spoločenské vzťahy samosprávneho charakteru doteraz neregulované (úprava *praeter legem*). A nakoľko účelom normatívneho právneho aktu je predovšetkým určovať „to čo má byť“, právne povinnosti a oprávnenia, znamenalo by to, že obec je oprávnená určovať aj nové právne povinnosti, a to bez výslovného zákonného splnomocnenia. Avšak možnosť stanovovať „nové“ právne povinnosti vo všeobecne záväzných nariadeniach obce pri výkone samostatnej pôsobnosti je otázkou, ktorá vyvoláva v ústavnej rovine značné pochybnosti.

Rozhodovanie o ústavnosti a zákonnosti všeobecne záväzných nariadení obcí je zverené do právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky a v prípade zákonnosti po novele Občianskeho súdneho poriadku<sup>2</sup>, ktorá nadobudla účinnosť 15. októbra 2008, aj do právomoci krajského súdu, v obvode ktorého sa nachádza obec, a to v nadväznosti na protest ako prostriedok prokurátorského dozoru.<sup>3</sup>

Judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veciach preskúmania ústavnosti a zákonnosti všeobecne záväzných nariadení obce je pomerne rozsiahla. Od začiatku svojej činnosti do novembra 2008 bolo podaných na ústavný súd 72 návrhov na konanie o súlade všeobecne záväzných nariadení, o ktorých ústavný súd aj rozhodol. S výnimkou 6 návrhov<sup>4</sup>, konanie bolo iniciované generálnym prokurátorom a ústavný súd takmer vo všetkých prípadoch, v ktorých prijal návrhy na ďalšie konanie, vyslovil v rozhodnutí nesúlad napadnutého všeobecne záväzného nariadenia alebo jeho časti s ústavou, resp. zákonmi. Vo viacerých prípadoch konanie zastavil z dôvodu, že obec po začatí konania napadnuté nariadenie zrušila, resp. zmenila, čím odpadol dôvod konania alebo z dôvodu späťvzatia návrhu na začatie konania.

---

<sup>2</sup> Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č.384/2008 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>3</sup> V súvislosti s novou právomocou krajských súdov sa žiada uviesť aspoň niekoľko stručných poznámok. Napriek skutočnosti, že ústava takúto právnu úpravu umožňuje, vzhľadom na princíp subsidiarity zakotvený v čl. 125 ods. 1 písm. c) a d), nazdávame sa že ide o nesystémové opatrenie, ktoré môže mať negatívne dôsledky tak z hľadiska doktrínálneho prístupu k problematike originárnej normotvorby obcí, ako aj z hľadiska aplikačnej praxe. Zásadnou výhradou je skutočnosť, že ústavnosť a zákonnosť všeobecne záväzných nariadení nemožno vnímať izolovane a oddelene, keďže je zrejmé, že každé porušenie zákonnosti zo strany obce pri normotvorbe je v konečnom dôsledku aj porušením ústavnosti.

<sup>4</sup> V štyroch prípadoch návrh na začatie konania podala fyzická osoba a v dvoch prípadoch skupina poslancov.

V začiatkoch svojej činnosti ústavný súd sústredil svoju pozornosť predovšetkým na otázku rozsahu samostatnej pôsobnosti, v rámci ktorej sú obce oprávnené realizovať svoju normotvornú právomoc. Podľa ústavného súdu „...*ústava nepriznáva obciam normotvornú právomoc v celom rozsahu vnútorných vecí, ktoré spravujú podľa § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení. Obce pri správe všetkých svojich vnútorných vecí zabezpečujú uplatňovanie zákonov a podzákonných predpisov vydaných štátnymi orgánmi. Normotvornú právomoc môžu uplatňovať len v tej časti správy svojich vnútorných vecí, ktorou realizujú územnú samosprávu podľa čl. 65 ústavy. Nad rámec čl. 65 ústavy môžu upraviť všeobecne záväzným nariadením aj ďalšie vzťahy, ak im zákonodarca udelí výslovné splnomocnenie na normotvornú činnosť.*“<sup>5</sup> Tento názor ústavného súdu je pravdepodobne založený na skutočnosti, že Ústava Slovenskej republiky výslovne zaručuje obciam samostatnosť len prostredníctvom právnej subjektivity priznanej v čl. 65 ods. 1 ústavy, a to vo veciach hospodárenia s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. K tomuto reštriktívnemu výkladu samostatnej pôsobnosti pri vydávaní všeobecne záväzných nariadení ústavný súd pravdepodobne viedlo úsilie čeliť extenzívnemu výkladu samostatnej pôsobnosti obcí, ktorá vo väčšine prípadoch vedie k vybočeniu zo zákonného rámca jej vecnej pôsobnosti a k vydaniu protiústavných a nezákonných všeobecne záväzných nariadení.<sup>6</sup>

Názor ústavného súdu, že rozsah pôsobnosti originárnej normotvorby obcí je vymedzený čl. 65 ods. 1 ústavy, čiže vo veciach hospodárenia s vlastným majetkom a vlastnými finančnými prostriedkami, vyvoláva viacero výhrad. Základnou a zásadnou je, že uvedený článok zakladá skôr súkromnoprávnu subjektivitu obce. Právna subjektivita obce je pomerne zložitou otázkou, keďže v nej sa prejavuje tak postavenie obce ako právnickej osoby verejného práva, ktorá má ústavou priznanú normotvornú právomoc, ako aj postavenie obce ako právnickej osoby súkromného práva. V tejto súvislosti je možné v zásade súhlasiť s názorom I. Kanárika, že „... *na základe platnej právnej úpravy nemožno obec ako právnickú osobu stotožňovať s obcou ako subjektom tvorby práva, pretože podľa čl. 65 ústavy je obec právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami, teda v oblasti obchodnoprávných a finančnoprávných vzťahov. Článok 65 ústavy sa netýka tvorby práva, ale realizácie práva.*“<sup>7</sup> Aj samotný

<sup>5</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 19/97. Obdobne aj v sp. zn. II. ÚS 59/97, II. ÚS 70/99.

<sup>6</sup> DÓBROVIČOVÁ, Gabriela: *K niektorým aktuálnym problémom prameňov práva v SR*. In: Acta Iuris Cassoviensia, Právnická fakulta UPJŠ Košice 1999, s. 55.

<sup>7</sup> KANÁRIK, Imrich.: *Ústavnosť všeobecne záväzných nariadení obce*. In: Správni právo. 2001. č. 1, s. 38.

ústavný súd v jednom zo svojich neskorších rozhodnutí uviedol, že „...*má pochybnosť, či za kritérium definovania "veci územnej samosprávy" možno považovať iba prípady, keď obec "samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami..."*”<sup>8</sup>

V neskorších rozhodnutiach ústavný súd zamerlal svoju pozornosť na vymedzenie ústavných limitov originárnej normotvorby obcí, a to v súvislosti s ich možnosťou vo všeobecne záväzných nariadeniach ukladať právne povinnosti. Postupne dospel k ustálenej judikatúre. V zásade akceptuje priame ústavné zmocnenie na vydávanie všeobecne záväzných nariadení, na druhej strane originárnu normotvorbu obcí obmedzil, pokiaľ ide o ukladanie právnych povinností s poukazom na ústavné limity, ktoré obce nesmú prekročiť. Obce sú podľa ústavného súdu oprávnené vydávať všeobecne záväzné nariadenia aj bez zákonného splnomocnenia, ak ich vydávajú vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona. Avšak čl. 68 ústavy neupravuje normotvornú právomoc obce nezávisle od ostatných ustanovení ústavy, preto obec pri jej uplatňovaní môže prijímať len všeobecne záväzné nariadenia, ktoré sú v zmysle čl. 152 ods. 4 ústavy v súlade so všetkými súvisiacimi ustanoveniami ústavy.<sup>9</sup> Pre obce pri realizácii originárnej normotvorby sú zásadné ústavné limity súvisiace s ochranou základných práv a slobôd. Podľa čl. 13. ods. 2 ústavy medze (obmedzenia) základných práv a slobôd možno za podmienok daných ústavou stanoviť len zákonom. Ide o všeobecné pravidlo, podľa ktorého obmedzenia základných práv a slobôd je možné stanoviť len zákonom, nikdy nie právnym predpisom nižšej právnej sily, a to ani na základe zákona. „*Obec je právnickou osobou, ktorej ústava nedovoľuje obmedziť základné práva a slobody. Ak orgán územnej samosprávy všeobecne záväzným nariadením ustanoví podmienky obmedzujúce základné práva a slobody, nekoná iba nad rámec úpravy podľa čl. 68 ústavy, ale zároveň uplatní svoju normotvornú právomoc spôsobom, ktorý nie je v súlade s čl. 13 ods. 2 a 3 ústavy, lebo svojím všeobecne záväzným nariadením upraví otázky, ktoré ústava dovoľuje regulovať jedine zákonom.*“<sup>10</sup>

Ústavný súd ďalej poukázal pri svojej rozhodovacej činnosti na ústavné limity originárnej normotvorby zakotvené s v čl. 2 ods. 3 a v čl. 13 ods. 1. Podľa čl. 2 ods. 3 každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá. Ide o vyjadrenie jednej zo základných zásad právneho štátu, ktorej úlohou je ochraňovať slobodu jednotlivca v štáte a spoločnosti. Čl. 13 ods. 1 ústavy stanovuje spôsob ukladania povinností. Podľa uvedeného článku povinnosti možno ukladať a) zákonom alebo na základe zákona,

---

<sup>8</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 55/2000.

<sup>9</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej, sp. zn. II. ÚS 19/97.

<sup>10</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 8/97.

v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd, b) medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 4, ktorá priamo zakladá práva a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo c) nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2.

Ak by sme mali sumarizovať postoj ústavného súdu k riešeniu problematiky originárnej normotvorby obcí, môžeme konštatovať, že obec podľa ústavného súdu nemôže uložiť povinnosť „novú“, ktorá nie je stanovená v zákone. Ústavný súd v tejto súvislosti uviedol: „*Pokiaľ ide o realizáciu ústavného príkazu povinnosti ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd vyplývajúceho z čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy, nemôže byť vo všeobecne záväznom nariadení uložená nová povinnosť, ktorá neexistuje v zákone. Nerešpektovanie uvedeného príkazu ústavy by znamenalo negáciu zvrchovanosti zákona, a tým popretie samotného princípu právneho štátu.*“<sup>11</sup> V inom zo svojich rozhodnutí uviedol: „*...všeobecne záväzné nariadenie obce podľa názoru ústavného súdu nemožno považovať za nesúladne s ústavou len na tom základe, že vo svojich ustanoveniach obsahuje aj bližšiu úpravu o povinnostiach vo vzťahu k fyzickým a právnickým osobám, ak tieto povinnosti majú inak oporu v zákone a neprekračujú ústavný ani zákonný rámec.*“<sup>12</sup> Takýto postoj ústavného súdu našiel svoje vyjadrenie aj v teórii. Podľa L. Orosza a J. Mazáka obce môžu vo svojich všeobecne záväzných nariadeniach podľa čl. 68 ústavy ukladať fyzickým a právnickým osobám právne povinnosti len pri dôslednom rešpektovaní ústavných limitov, pričom vo svojej podstate nejde o nové povinnosti, ale o povinnosti, ktoré predstavujú konkretizáciu a precizáciu povinností všeobecne vyjadrených v ústave a zákonoch na miestne podmienky. Pričom veľmi správne dodávajú, že v prípade, ak by neexistovala možnosť vo všeobecne záväzných nariadeniach ukladať povinnosti, došlo by k popretiu jedného z hlavných účelov tvorby práva, a v takomto prípade by bola normotvorba subjektov územnej samosprávy nefunkčná, a teda zbytočná.<sup>13</sup>

Podľa ústavného súdu v zásade pre obce je takmer nemožné bez priameho zákonného splnomocnenia riešiť akúkoľvek otázku v oblasti samostatnej, resp. samosprávnej pôsobnosti formou prijatia všeobecne záväzného nariadenia.<sup>14</sup> Z hľadiska praxe, keď sú možnosti obcí regulovať miestne záležitosti cestou stanovenia právnych povinností vo všeobecne záväznom nariadení obmedzené, je

<sup>11</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. III. ÚS 100/02.

<sup>12</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 53/00.

<sup>13</sup> OROSZ, Ladislav - MAZÁK, Ján: *Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*, Mayor group s.r.o., Košice 2004, s. 81.

<sup>14</sup> Určitou výnimkou z uvedeného predstavuje oprávnenie obce pri zabezpečovaní verejného poriadku v obci podľa § 4 ods. 3 písm. n) zákona o obecnom zriadení všeobecne záväzným nariadením stanoviť činnosti v obci, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste.

vhodné zamyslieť sa nad takým riešením, ktoré by stanovilo jasné pravidlá pre komunálnu normotvorbu, pričom je potrebné rešpektovať dve základné požiadavky, a to právo obcí na samosprávu, ktorého neoddeliteľnou súčasťou je aj právo na originárnu normotvorbu pri výkone samostatnej pôsobnosti a ochrana právneho postavenia obyvateľov obce, predovšetkým ich základných práv a slobôd. Určitým východiskom a riešením danej situácie je, ak by zákonodarca v zákone o obecnom zriadení taxatívnym spôsobom vymedzil okruh najdôležitejších spoločenských vzťahov, pri úprave ktorých by obce boli oprávnené využiť možnosť stanovovať prostredníctvom všeobecne záväzných nariadení povinnosti, a to bez výslovného splnomocnenia v osobitnom zákone. Takýto postup by bol podľa nášho názoru v súlade s čl. 2 ods. 3 a aj s čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy, a čo je podstatné, umožnil by samosprávnym celkom regulovať vlastné záležitosti formou nariadení samostatne a autonómne.

V tejto súvislosti je vhodné poukázať na riešenie obdobného problému v Českej republike. Činnosť Ústavného súdu Českej republiky v rámci konaní o súlade právnych predpisov obcí s ústavným poriadkom a zákonmi viedla k zmene zákonnej úpravy. Ústavný súd ČR vo svojich predchádzajúcich rozhodnutiach poukázal na nemožnosť prostredníctvom právnych predpisov obcí ukladať povinnosti bez priameho splnomocnenia v osobitnom zákone.<sup>15</sup> Zákonodarca na to reagoval takým spôsobom, že priamo v novom zákone o obciach vymedzil okruh samosprávnych vzťahov, pri úprave ktorých obec je oprávnená ukladať povinnosti bez špeciálneho zákonného splnomocnenia. Podľa § 10 zákona č. 128/2000 Sb. o obciach (obecnom zriadení) v znení neskorších predpisov povinnosti môže obec ukladať v samostatnej pôsobnosti všeobecne záväznou vyhláškou: a) na zabezpečení miestnych záležitostí verejného poriadku; najmä môže stanoviť, ktoré činnosti, ak by mohli narušiť verejný poriadok v obci alebo byť v rozpore s dobrými mravmi, ochranou bezpečnosti, zdravia a majetku, je možné vykonávať iba na miestach a v čase všeobecne záväznou vyhláškou určených, alebo stanoviť, že na niektorých verejných priestranstvách v obci sú také činnosti zakázané, b) pre usporiadanie, priebeh a ukončenie verejnosti prístupných športových a kultúrnych podnikov, včítane tanečných zábav a diskoték, stanovením záväzných podmienok v rozsahu nevyhnutnom na zabezpečenie verejného poriadku, c) na zabezpečenie udržiavania čistoty ulíc a iných verejných priestranstiev, na ochranu životného prostredia, zelene v zástavbe a ostatnej verejnej zelene (ďalej len "verejná zeleň") a pre používanie zariadení obce slúžiacich potrebám verejnosti, d) ak tak stanoví osobitný zákon. Napriek skutočnosti, že voči takémuto spôsobu riešenia otázky

---

<sup>15</sup> Napr. nález sp. zn. Pl. ÚS 18/94, sp. zn. Pl. ÚS 5/99.



originárnej normotvorby obcí zo strany zákonodarcu v ČR možno mať výhrady<sup>16</sup>, z hľadiska aplikačnej praxe sa ukazuje ako vhodné a praktické. Umožňuje totiž obciam riešiť určité otázky cestou vlastných právnych predpisov, a to bez toho, aby boli na ich vydanie výslovne splnomocnené osobitným zákonom, pričom sú stanovené jasné pravidlá a hranice originárnej normotvorby obcí (jej rozsah), a tým sa minimalizuje riziko neoprávnených zásahov do právneho postavenia obyvateľov obce a ich základných práv.

Z odstupom času môžeme konštatovať, že uvedená zákonná úprava v ČR sa z hľadiska svojho účelu osvedčila, a čo je podstatné, spätne viedla k zmene a revidovaniu postoja Ústavného súdu ČR vo veciach posudzovania súladu vyhlášok obcí (právne predpisy obcí vo veciach samosprávnej pôsobnosti) s ústavným poriadkom a zákonmi.<sup>17</sup> V tejto súvislosti je potrebné poukázať na nález ústavného súdu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 z 11. decembra 2007, publikovaným pod č. 20/2008 Sb., vo veci vyhlášky mesta Jirkova, v ktorom korigoval predtým svoj prevládajúci právny názor, že na uloženie právnej povinnosti vo vyhláške musí byť obec výslovne splnomocnená zákonom. Navrhovateľ (minister vnútra) napadol ustanovenie vyhlášky, ktoré uložilo vlastníkom, resp. užívateľom verejnej zelene v katastri mestá povinnosť udržiavať zeleň formou pravidelného kosenia, a to minimálne 2x ročne, včítane povinnosti hrabať trávu v stanovených termínoch (do troch dní po kosení a následne odvoz odpadu). Navrhovateľ namietal, že vyhláška reguluje problematiku, ktorá je už upravená príslušnými zákonmi, nespadá do samostatnej pôsobnosti obce, ukladá fyzickým a právnickým osobám povinnosti bez zákonného zmocnenia, a tým sa dostáva do rozporu s ústavným poriadkom a zákonom o obciach, a z toho dôvodu predmetné ustanovenie navrhol zrušiť. Ústavný súd si argumentáciu navrhovateľa neosvojil a návrh zamietol. V súvislosti s možnosťou uložiť právnu povinnosť bez priameho zákonného splnomocnenia

---

<sup>16</sup> Zásadnou výhradou je predovšetkým skutočnosť, že delenie všeobecne záväzných právnych predpisov obcí z hľadiska možnosti stanovovať vo svojom obsahu právne povinnosti je nelogické, nakoľko ako už bolo uvedené účelom právneho predpisu ako takého je predovšetkým regulovať spoločenské vzťahy, to znamená stanovovať vo svojom obsahu príkazy, zákazy, resp. dovoľenia, pričom, ak stanovuje príkaz alebo zákaz vo vzťahu k adresátovi formuluje právnu povinnosť.

<sup>17</sup> Ústavný súd ČR v prípadoch posudzovania súladu právnych predpisov obcí s ústavným poriadkom a zákonom uplatňuje tzv. test štyroch krokov, ktorými sú: (1) prieskum právomoci obce vydávať všeobecne záväznú vyhlášku, (2) skúmanie, či sa obec pri vydávaní vyhlášky sa nepohybovala mimo hraníc zákonom vymedzenej vecnej pôsobnosti (či obec neprekročila hranice svojej zákonnej pôsobnosti tým, že normuje oblasti vyhradené zákonnej úprave), (3) skúmanie, či obec pri vydávaní vyhlášky nezneužila zákonom jej zverenú pôsobnosť (či sledovala zákonom neaprobované, nelegitímne ciele) a (4) prieskum obsahu vyhlášky z hľadiska „jej rozumnosti“. Odpoveď na otázku, či obec neprekročila hranice svojej zákonnej pôsobnosti tým, že normuje oblasti vyhradené zákonnej úprave, predpokladá predovšetkým identifikáciu predmetu a cieľa regulácie zákona na jednej strane a vyhlášky na strane druhej. Pokiaľ sa neprekývajú, nemožno bez ďalšieho konštatovať, že obec nesmie normovať určitú záležitosť z dôvodu, že je už je regulovaná na úrovni zákona.

ústavný súd okrem iného uviedol: „Ústavní soud nyní, vycházejí z poznatků získaných při své vlastní činnosti, dospěl k závěru, že po patnácti letech existence Ústavy České republiky obsahující ústavní garanci práva na územní samosprávu se již obsah tohoto práva ustálil a stal se součástí širšího právního povědomí. Ústavní soud již není zdaleka v takovém množství případů konfrontován s flagrantním překračováním kompetencí obcí jako Ústavní soud v devadesátých letech minulého století. Dnes platný zákon o obcích č. 128/2000 Sb. již obsahuje věcné vymezení oblastí, v nichž mohou obce vydávat obecně závazné vyhlášky (§ 10 zákona o obcích); hranice pro přípustnou realizaci územní samosprávy upřesnila i bohatá judikatura Ústavního soudu. Ústavní soud ve smyslu nálezu Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. června 2003 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.) registruje posun právního prostředí a nahlížení na princip ústavní garance územní samosprávy a z tohoto důvodu opouští dosavadní restriktivní výklad ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy.“<sup>18</sup>

V závěre je nutné konštatovať, že súčasný stav v oblasti originárnej normotvorby obcí v podmienkach Slovenskej republiky je z hľadiska aplikačnej praxe nedoriešený, a že v zásade pre obce regulovať akékoľvek otázku miestneho významu vo veciach samostatnej pôsobnosti je takmer nemožné. Preto je potrebné naďalej sa zaoberať uvedenou problematikou a prijať také riešenie, ktoré umožní obciam regulovať niektoré otázky územnej samosprávy samostatne a autonómne, v záujme miestneho spoločenstva, a na druhej strane zabráni neprípustným excesom do oblasti základných práv a slobôd.

## RESUMÉ

Príspevok sa zaoberá normotvornou právomocou obcí. Podľa Ústavy Slovenskej republiky (čl.68) obce v rámci svojej samosprávnej pôsobnosti v zásade nepotrebujú osobitné zákonné splnomocnenie na prijatie všeobecne záväzných nariadení. Praktické možnosti obcí regulovať akékoľvek otázky miestneho významu sú však nedostatočné. Optimálne riešenie tohto problému vyžaduje rešpektovanie ústavného práva obcí na samosprávu pri súčasnom rešpektovaní základných práv a slobôd ich obyvateľov.

The contribution deals with the norm-setting power of municipalities. According to the Constitution of the Slovak Republic (Art. 68), municipalities within their self-governmental competence do not on principle need legal authorization for publishing their generally binding regulations. The practical possibilities of the municipalities to regulate any question of local importance are insufficient. So the optimal solution of this problem has to respect the

---

<sup>18</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 45/06 z 11. decembra 2007, 20/2008 Sb.

constitutional right of the municipalities to the territorial self-government as well as the fundamental rights and freedoms of their inhabitants.

# ŠŤAŽNOSTNÉ PRÁVO – VYBRANÉ AKTUÁLNE PROBLÉMY S OHĽADOM NA MIESTNU SAMOSPRÁVU

Doc. JUDr. Jozef Sotolár, PhD.

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

„Článok 46 ods. 1 ústavy je potrebné vykladať v spojitosti s čl. 51 a čl. 2 ods. 2 ústavy. Pisateľ podnetu preto musí pri domáhaní sa svojho práva rešpektovať ustanovenie zákona, ktorý upravuje postup pri realizácii práva na súdnu a inú právnu ochranu ... Rámec povinností štátnych orgánov, voči ktorým smeruje právo na súdnu alebo inú právnu ochranu, upravuje čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého: Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Právo na inú právnu ochranu poskytuje ústava každému právu, ktoré je v právnom poriadku Slovenskej republiky upravené a ktorého sa možno zákonom ustanoveným postupom domáhať na inom orgáne Slovenskej republiky“ (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 26/1994, obdobne sp. zn. II. ÚS 143/02 )

Spoločenské zmeny, ktoré prebiehali na Slovensku od novembra 1989 sa dotýkali celého právneho poriadku a neobišli ani oblasť tzv. „sťažnostného práva“. Je potrebné pripomenúť, že nová právna úprava sa rodila veľmi dlho a ťažko - od vyčlenenia petícií (1990), cez proces schvaľovania zákona o sťažnostiach (od roku 1992 do roku 1998) až po režim oznámení a podnetov (2000).

Všetky tieto právne predpisy sa postupne stali významnými nástrojmi uplatňovania individuálnych ale i skupinových záujmov, tak ako to predpokladá článok 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí aj priamo. Termín „zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo ...“ nemožno uplatňovať reštriktívne v zmysle práva občanov zúčastňovať sa len na uplatňovaní výkonnej moci v štáte účasťou na výkone štátnej správy alebo územnej samosprávy. V nadväznosti na čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky sa občanom zaručuje právo zúčastňovať sa priamo na uplatňovaní každej zložky verejnej moci (*Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky - II. ÚS 31/97*). Pod správou vecí verejných je potrebné rozumieť účasť občana na politickom živote štátu, správe štátu a na správe verejných záležitostí v obciach. (*Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky - II. ÚS 9/2000*).

Vývojom a legislatívnym procesom sme dospeli k tomu, že sa kreovali tzv. „špecifické podania“ a následne sa dotvorila aj právna úprava:

- a) petícií - zák. č. 85/1990 Zb.
- b) sťažností - zák. č. 152/1998 Zb.
- c) oznámení a podnetov - zák. č. 211/2000 Z. z.

Vo všetkých troch prípadoch je nevyhnutné vychádzať zo všeobecne akceptovateľnej právnej zásady, podľa ktorej sa každé podanie posudzuje podľa jeho obsahu, a nie podľa názvu.

Pri každej z týchto kategórií právna úprava sa snažila dať do popredia jednotlivé charakteristické znaky podaní z pohľadu nielen obsahu, ale aj orientácie na ten-ktorý okruh spoločenských vzťahov a záujem jednotlivca. Nie vždy sa to zákonodarcovi podarilo a preto je potrebné veľmi citlivo a uvážlivo posudzovať jednotlivé druhy podaní na orgány verejnej správy (napr. vzťah petície a sťažnosti podľa § 3 písm. b) zákona o sťažnostiach). Uvedené konštatovanie zrejme súvisí s vývojom petičného a sťažnostného práva, keď bola jednotná úprava pre všetky tieto druhy podaní vo vládnej vyhl. č. 150/1958 Ú.v. Následne sa vyčleňujú petície (v roku 1990), v roku 1998 je schválený zákon o sťažnostiach, ktorý zároveň ruší citovanú vyhlášku a v roku 2000 je právna úprava doplnená o inštitút oznámení a podnetov.

Zákon o sťažnostiach je kombinovaným trestnoprávnym i procesnoprávnym predpisom - obsahuje početné vymedzenia pojmov, ale tiež podrobný procesný postup vybavovania a prešetrovania sťažností vrátane možnosti ukladať poriadkové pokuty.

Zákon rozlišuje viacero druhov sťažností a v závislosti od toho aj upravuje postupy pri ich evidovaní, prešetrovaní a vybavovaní:

- a) sťažnosť (§ 3)
  - b) anonymná sťažnosť (§ 8)
  - c) opakovaná sťažnosť (§ 20 ods. 1)
  - d) ďalšia opakovaná sťažnosť (§ 20 ods. 2)
  - e) sťažnosť s utajením totožnosti (§ 7) [tzv. anonymne vybavovaná]
- na žiadosť
  - bez žiadosti

**Možno konštatovať, že zákon o sťažnostiach je jedným z tých právnych predpisov Slovenskej republiky, ktorý garantuje uplatňovanie základných práv podľa článku 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.** Právo sťažovať sa - ako spôsob uplatnenia základného ústavného práva (práva na inú právnu ochranu) - prislúcha každému a nie je obmedzené ani statusom (napr. cudzinec), štátnym občianstvom, vekom, pohlavím, prípadne spôsobilosťou na právne úkony. Toto právo ale treba odlišovať od predmetu uplatňovaného práva tak, ako to vyplýva z citovanej judikatúry (čo je obsahom sťažnosti a čoho sa domáha) a tiež je potrebné zohľadňovať čl. 14 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého každý má spôsobilosť na práva - toto ustanovenie sa vzťahuje na spôsobilosť byť účastníkom právneho vzťahu, ale nevzťahuje sa aj na spôsobilosť vlastným prejavom vôle vyvolávať právne účinky.

Nositeľom „práva sťažovať sa“ sú teda:

- a) fyzické osoby
- b) cudzinci - s poukazom na čl. 52 ods. 2 ústavy, podľa ktorého cudzinci používajú v Slovenskej republike základné ľudské práva a slobody zaručené touto ústavou, ak nie sú výslovne priznané iba občanom (rozumie sa štátnym občanom Slovenskej republiky)
- c) právnické osoby

Konanie v oblasti sťažností je konaním návrhovým – vid' § 3 cit. zákona, podľa ktorého je sťažnosť jednou z foriem podania fyzickej alebo právnickej osoby. Každé podanie sa posudzuje podľa obsahu, pričom jedným podaním sa možno domáhať viacerých konaní, resp. nekonaní príslušného subjektu verejnej správy. **Toto pravidlo platí aj v sťažnostnom práve spolu so zásadou súbežného vybavovania a prešetrovania sťažností.** Napr. na obecný úrad dôjde jedna sťažnosť súčasne na starostu obce a tiež aj na odborného zamestnanca obce – v prvom prípade je príslušná na vybavenie komisia obecného zastupiteľstva, v druhom prípade starosta obce alebo hlavný kontrolór obce.

**Podania – aj s ohľadom na sťažnosti – možno členiť do nasledovných základných skupín:**

- a) podania podľa zákona o správnom konaní, resp. o konaniach kde sa aspoň podporne použije zákon o správnom konaní,
- b) podania podľa zákona o správnom konaní - § 3 ods. 5 – vydávanie osvedčení, posudkov, vyjadrení,
- c) podania a žiadosti o prístup k informáciám (zák. č. 211/2000 Z. z.)
- d) podnety a ostatné podania podľa zák. č. 211/2000 Z. z.
- e) sťažnosti,
- f) podnety podľa osobitných predpisov – napr. zákon o prokuratúre, zákon o Policajnom zbore SR a pod.,
- g) interpelácie poslancov obecného zastupiteľstva a zastupiteľstva samosprávneho kraja,
- h) dotazy občanov (smerom k obci, resp. k VUC).

Príslušný orgán verejnej správy je povinný v tom – ktorom konkrétnom prípade bez ohľadu na označenie podania ho vždy posúdiť podľa obsahu, eventuálne ho „rozdeliť“ na jednotlivé časti podľa obsahu a tieto potom samostatne vybavovať. V praxi nie je zriedkavosťou, že jedným podaním sa osoba domáha aj viacerých nárokov, viacerých práv a povinností.

Východiskom pre posudzovanie podaní v sťažnostnom práve sa stáva ust. § 5 zákona o sťažnostiach. Sťažnosťou podľa zákona č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach je podanie, ktorým sa sťažovateľ:

1) **domáha ochrany svojich práv alebo právom chránených záujmov, pretože došlo k ich porušeniu alebo ohrozeniu činnosťou alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy.**

Zákon vyžaduje splnenie nasledovných podmienok a to súčasne:

- sťažovateľ sa domáha subjektívnych práv a právom chránených záujmov,
- k ich porušeniu alebo ohrozeniu došlo činnosťou alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy,
- k reálnemu porušeniu práva alebo právom chráneného záujmu nemusí dôjsť - postačuje ohrozenie (reálna hrozba) - v praxi napr. zrušenie stavby, poškodenie zdravia, šírenie burín a pod.

**PRÁVA A PRÁVOM CHRÁNENÉ ZÁUJMY.** Pod pojmom práva sťažovateľa treba rozumieť všetko to, čo mu priznáva zákon alebo iný právny predpis a všetko to, čo mu nie je zákonom alebo iným právnym predpisom zakázané. Vychádzame pritom z ústavnej definície v čl. 2 ods. 2 a ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky - štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon a každý (aj sťažovateľ) môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nie je možné nútiť, aby konal niečo čo zákon neukladá. Sem zaraďujeme napr. právo na ochranu osobných údajov, právo na prístup k informáciám, právo na kompletné základné vzdelanie a pod.

Právom chránenými záujmami sťažovateľa rozumieme taký súhrn záujmov fyzickej alebo právnickej osoby, ktoré sú chránené v štátom stanovenej a uznanej forme právnymi predpismi a ktorým právne predpisy priznávajú osobitnú ochranu. Do tejto skupiny možno zahrnúť napr. ochranu a tvorbu životného prostredia, ochranu a tvorbu kultúrnych podmienok, záujem na vzdelávaní, kultúre a športe a pod.

**ČINNOSŤ ALEBO NEČINNOSŤ ORGÁNU VEREJNEJ SPRÁVY.** V živote sa môžeme stretávať s tým, že určitý subjekt aktívne realizuje istú činnosť a iný subjekt toho istého druhu a stupňa v porovnateľne rovnakej veci (skutkovo a dôkazne rovnakej) nekoná. Preto musíme rozlišovať u orgánov verejnej správy činnosť resp. nečinnosť.

Ústavný rámec činností štátnych orgánov - a teda aj orgánov verejnej správy je daný čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého štátne orgány sú povinné (ide o právnu povinnosť aktívne konať) konať na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom.

Nečinnosťou orgánu verejnej správy rozumieme stav, keď orgán verejnej správy - hoci má právom založenú povinnosť konať - vo veci nekoná a nevykonáva preventívne alebo represívne úkony (napr. zanedbaním povinnosti kontroly,

nevydaním rozhodnutia, subjektívne priet'ahy v konaní a pod.) resp. nepokračuje v konaní (v postupe).

**MIESTNA SAMOSPRÁVA (OBEC).** Verejná správa existuje na podzákonnom princípe, ktorý umožňuje výkon verejnej správy výlučne na základe zákonnej úpravy a chápe sa ňou správa verejných záležitostí, realizovaná ako prejav výkonnej moci v štáte. Pritom je charakteristické to, že sa jedná o verejnú moc, ktorou disponuje štát a ním zmocnené subjekty povolané na výkon a správu verejných záležitostí.

S poukazom na zhora uvedené u obce ako verejnoprávnej korporácii treba rozoznávať dvojaké právne postavenie:

- obec ako subjekt verejného práva.
- obec ako subjekt súkromného práva.

**Ad a)** Obec je subjektom verejného práva vtedy, ak za ním stojí časť verejnej moci a v súlade s tým realizuje jednak výkon prenesených úloh zo štátu na obce a jednak výkon tzv. samosprávnych úloh obce. Požíva teda tzv. štátnomocenské oprávnenie.

**Ad b)** Obec ako subjekt súkromného práva vystupuje ako každá iná právnická osoba. V tejto oblasti má rovnocenné postavenie s ostatnými subjektmi a nemôže vynucovať žiadne plnenia jednostranne a direktívne.

Dôsledkom toho je to, že v prípadoch pod bodom b) obec nie je orgánom verejnej správy ale napr. zmluvnou stranou - subjektom občianskoprávneho vzťahu (kúpnopredajná zmluva, darovacia zmluva, zmluva o nájme a pod.).

**Je nevyhnutné rozlišovať, kedy obec vystupuje ako subjekt (orgán) verejnej správy a kedy vystupuje ako subjekt súkromného práva. Od toho sa odvíja postup pri vybavovaní a prešetrovaní sťažností - obec vybavuje sťažnosti len vtedy, ak ide o oblasť a úlohy, ktoré vykonáva ako orgán verejnej správy. Pre oblasť súkromnej správy právo využíva iné právne nástroje - napr. slobodný prístup k informáciám, kolektívne rozhodovanie obecného zastupiteľstva a pod.**

## 2) *upozorňuje na konkrétne nedostatky, ktorých odstránenie si vyžaduje zásah orgánu verejnej správy*

V tomto prípade sťažovateľ upozorňuje na konkrétne nedostatky, ktoré sa môžu týkať jeho ale aj iných osôb, spoločnosti a pod. - zákon neobmedzuje podania na ochranu individuálnych práv, ale akceptuje aj podania vo verejnoprávnom záujme alebo v inom spoločnom záujme. Splnené musia byť dve podmienky:

- sú uvádzané konkrétne nedostatky - t.j. také nedostatky, ktorých určitosť a konkrétnosť umožňuje ich prešetrovanie a následné posudzovanie,



- odstránenie nedostatkov si vyžaduje zásah orgánu verejnej správy - nepostačuje teda existencia nedostatkov, musí byť previazanosť na aktívny zásah orgánu verejnej správy (napr. vydanie rozhodnutia, vydanie predbežného opatrenia, zákazu, a pod.).

**SŤAŽNOSŤ A PETÍCIA.** Pri vybavovaní podaní podľa § 3 písm. b) zákona o sťažnostiach – tam, kde sa upozorňuje na nedostatky v oblasti vecí verejných alebo vo veciach iného spoločného záujmu - treba mať na pamäti aj zák. č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov.

Procesný režim vybavovania takýchto podaní môže byť

- podľa zákona o sťažnostiach,
- podľa zákona o petičnom práve.

Hranica medzi týmito dvoma postupmi nie je jednoznačne daná a preto treba dôsledne skúmať jednotlivé podmienky, počet osôb a spôsob podania na príslušný orgán verejnej správy. O obsahovom a formálnom posúdení je potrebné do spisového materiálu urobiť aspoň úradný záznam.

Napriek tomu, že zákon o sťažnostiach zásadne predpokladá, že jednotlivé úkony a činnosti na úseku sťažnostného práva budú vykonávať zamestnanci orgánu verejnej správy, upravuje aj výnimku v ust. § 11 ods. 2 a 3. V týchto prípadoch vstupujú do jednotlivých úkonov kolektívne orgány a funkcionári obce:

- starosta obce - § 11 ods. 3 zákona o sťažnostiach,
- komisia zriadená obecným zastupiteľstvom podľa § 15 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov - § 11 ods. 2 zákona o sťažnostiach.

**Dostávame sa teda do situácie, keď platná právna úprava viaže povinnosť mlčanlivosti výlučne a taxatívne na zamestnancov orgánu verejnej správy (obce), pričom ostatné kategórie úplne opomína.** Je nepochybne potrebné rozlišovať zamestnanca obce a funkcionára obce (poslanec obecného zastupiteľstva na strane jednej a na strane druhej rozlišovať ešte aj funkcionárov obce (členov komisie) a ostatných občanov (členov komisie). V oboch prípadoch ide o rigoróznú právnu úpravu a teda nezostáva než konštatovať nedokonalosť zákonodarcu a jeho neznalosť pomerov v územnej samospráve. V tejto súvislosti možno odporúčať v praktických podmienkach obcí a miest na území Slovenska nasledovné:

- osobitnou písomnou formou zaviazat' poslancov obecného zastupiteľstva a ostatných členov komisie na riešenie sťažností povinnosťou mlčanlivosti v rozsahu ust. § 23 ods. 4 veta prvá zákona o sťažnostiach. Pritom zvýrazniť, že ide o povinnosť, ktorá trvá aj po ukončení funkčného vzťahu, resp. funkcie člena komisie,

- ak niektorý poslanec obecného zastupiteľstva alebo člen komisie odmietne podpísať „vyhlásenie o mlčanlivosti“, potom je nevyhnutné prostredníctvom rozhodovania obecného zastupiteľstva zabezpečiť zmenu,
- do bezpečnostného projektu obce na ochranu osobných údajov vypracovaného podľa zák. č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov (ide o obligatórny predpis každej obce) zapracovať povinnosť mlčanlivosti nielen vo vzťahu k zamestnancom obce ale i k funkcionárom obce - poslancom obecného zastupiteľstva a starostovi obce, a tiež k ostatným občanom - členom osobitnej komisie na prešetrovanie sťažností,
- rovnaký postup je potrebné aplikovať v tých prípadoch, keď vo veciach sťažností bude vystupovať starosta obce podľa § 11 ods. 3 zákona o sťažnostiach t.j. dať podpísať „vyhlásenie o mlčanlivosti“ so zvýraznením, že ide o povinnosť, ktorá trvá aj po ukončení funkčného vzťahu k obci.

# NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA - ÚSTAVNÉ POSTAVENIE A STRUČNÝ POHĽAD NA AKTUÁLNY VÝKON JEJ PRÁVOMOCÍ

*JUDr. Miroslav Štrkolec*

*Katedra finančného práva a daňového práva, Právnická fakulta Univerzity Pavla  
Jozefa Šafárika v Košiciach*

## **1. Národná banka Slovenska ako ústavný orgán**

Ústava Slovenskej republiky prijatá 1. septembra 1992 (ďalej len „ústava“), v článku 56 jej tretej hlavy v pôvodnom znení ustanovovala, že Slovenská republika zriaďuje emisnú banku, pričom podrobnosti mal podľa blanketovej normy ustanoviť zákon. Ústavný text v tomto čase na pomenovanie emisnej banky ešte nepoužíval označenie Národná banka Slovenska. Pomenovanie Národná banka Slovenska (ďalej len „NBS“) zaviedol až zákon č. 566/1992 Zb., prijatý dňa 18. novembra 1992, ktorý hneď v úvodnom ustanovení zakotvil NBS ako emisnú banku. Status NBS ako emisnej banky bol v tomto období vyvolaný predovšetkým vedomím ústavodarcu a zákonodarcu o rozhodujúcich úlohách, ktoré mala NBS v prvých rokoch svojej existencie plniť. V podmienkach vzniku samostatnej Slovenskej republiky bolo prioritnou úlohou NBS zabezpečiť stabilitu meny, pričom za tým účelom mala okrem iného aj právo určovať menovú politiku a právo vydávať bankovky, mince, a pamätné mince, ktoré boli zákonnými peniazmi. Z dnešného uhla pohľadu možno konštatovať, že NBS splnila svoju historickú úlohu spojenú s emisiou bankoviek a mincí a kreáciou samostatnej slovenskej meny s peňažnou jednotkou slovenskou korunou.

Medzníkom vo vývoji právneho postavenia NBS bol nepochybne rok 2001. Zmena ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z. sa dotkla aj spomenutého článku 56 ústavy. Ústavná úprava NBS po 1. júli 2001 zakotvila tieto základné ústavné atribúty centrálného bankovníctva v Slovenskej republike:

- predovšetkým ústavný text „prevzal“ zákonné označenie Národná banka Slovenska, čo možno hodnotiť určite kladne, nakoľko bezmenné označenie „emisná banka“ bolo nahradené aj v ústavnom texte názvom, pod ktorým NBS reálne pôsobí už od roku 1992,
- ústava zakotvila právne postavenie NBS ako nezávislej centrálnej banky, čo je výrazom reálneho postavenia NBS, ktorá pri výkone jej zverených právomocí má štandardné postavenie centrálnej banky v trhových ekonomikách. Nezávislosť NBS treba vidieť v jej /1/ inštitucionálnej nezávislosti, /2/ operačnej nezávislosti, /3/ personálnej nezávislosti a /4/

finančnej nezávislosti<sup>1</sup>. Rovnako možno konštatovať, že z ústavného textu po vykonanej novele je zrejmé, že ústavodarca zosúladiť právne postavenie NBS s jej zákonom zverenými právomocami, ktoré sú podstate širšie než je len emisia bankoviek a mincí,

- ústavodarca zveril NBS normotvornú právomoc, keď stanovil, že NBS na základe zákonného splnomocnenia v rámci svojej pôsobnosti môže vydávať všeobecne záväzné právne predpisy. Týmto ústavodarca zároveň priznal NBS postavenie orgánu verejnej moci<sup>2</sup>. Všeobecne záväzné právne predpisy NBS sú vyhlasované v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a predmetom ich úpravy sú rozmanité skutočnosti, vzťahy a práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb v oblasti pôsobnosti NBS<sup>3</sup>.
- najvyšším riadiacim orgánom NBS je kolektívny orgán – Banková rada NBS, ktorá má v súčasnosti podľa zákona o NBS jedenásť členov (guvernér, dvaja viceguvernéri a ôsmi ďalší členovia),
- blanketová norma ústavy zveruje úpravu podrobností o NBS zákonnej úprave.

V roku 2001, kedy bola prijatá spomenutá novela ústavy už ústavodarca počítal s predpokladaným vstupom SR do ES/EÚ, ku ktorému došlo k 1. máju 2004. Spomenutá novela ústavy zakotvila ústavné atribúty NBS, ktoré platia aj v súčasnosti, kedy SR vstúpila do vrcholnej (tretej) etapy hospodárskej a menovej únie.

## 2. Zavedenie eura a integrácia NBS do Eurosystému

Slovenská republika vstupom do ES/EÚ začala vyvíjať kroky smerujúce k splneniu kritérií pre zavedenie jednotnej meny euro. Predovšetkým treba uviesť, že SR sa v zmysle čl. 4 Aktu o podmienkach pristúpenia SR (a ďalších 9 štátov) a o úpravách zmlúv, na ktorých je založená EÚ stala účastníkom hospodárskej a menovej únie už od 1. mája 2004 s tým, že pre nás platila výnimka v zmysle čl. 122 Zmluvy o ES, a to až do splnenia podmienok pre zavedenie jednotnej meny

---

<sup>1</sup> BUJŇÁKOVÁ, M.: *Zamyslenie sa nad postavením NBS v Ústave SR*, In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky, zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, Košice 6. - 7. septembra 2007, UPJŠ, Košice, 2007, s. 220

<sup>2</sup> DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky*, Komentár, 2. vydanie, HEURÉKA, Šamorín, 2007, s. 604

<sup>3</sup> Napríklad Opatrenie NBS č. 11/2007 o predkladaní výkazov, hlásení a iných správ bankami, pobočkami zahraničných bánk, obchodníkmi s cennými papiermi a pobočkami zahraničných obchodníkov s cennými papiermi na účely vykonávania dohľadu a na štatistické účely (oznámenie č. 496/2007 Z. z.) alebo Opatrenie NBS č. 11/2005, ktorým sa ustanovuje výška poplatkov za jednotlivé druhy úkonov Národnej banky Slovenska (oznámenie č. 637/2005 Z. z.) v znení opatrenia NBS č. 3/2006 (oznámenie č. 503/2006 Z. z.).

euro. Ináč povedané Zmluva o ES predpokladá zavedenie eura, pričom jeho nezavedenie považuje za výnimku z pravidla.

Menová integrácia a súčasné používanie jednotnej meny v rámci eurozóny je výsledkom pomerne dlhého a náročného vývoja. Cesta k spoločnej menovej únii, teda k zoskupeniu, v ktorom sa používa jednotná mena, jednotná menová politika a funguje jednotná centrálna banka prebiehala vo viacerých etapách.

Prvá etapa bola spojená s odbúraním menových a devízových bariér medzi členskými štátmi, v druhej išlo o vytvorenie Európskeho menového inštitútu a nakoniec v tretej o zavedenie jednotnej meny euro, jednotnej menovej politiky a jednotnej centrálnej banky<sup>4</sup>.

Právnym základom menovej únie je Zmluva o ES, ktorá zakotvila aj podmienky pre vstup členského štátu do tretej etapy<sup>5</sup>. Týmito kritériami, ktoré musia byť splnené kumulatívne sú:

- dosiahnutie vysokého stupňa cenovej stability, ktorý vychádza z miery inflácie, ktorá sa približuje k miere inflácie najviac troch členských štátov, ktoré v cenovej stabilite dosahujú najlepšie výsledky (inflačné kritérium),
- udržanie stability stavu štátnych finančných prostriedkov, ktorý vychádza zo stavu štátneho rozpočtu, ktorý nevykazuje nadmerný deficit (kritérium verejných financií),
- dodržanie normálneho fluktuálneho rozpätia ustanoveného mechanizmom výmenných kurzov (ERM2) Európskeho menového systému, minimálne po dobu dvoch rokov bez devalvácie voči mene iného členského štátu (kritérium stability výmenného kurzu),
- stálosť konvergencie dosiahnutej členským štátom a jeho účasti v mechanizme výmenných kurzov, ktorá sa odráža v dlhodobých úrovniach úrokovej miery<sup>6</sup>.

Pre lepšiu orientáciu vo vývoji zavedenia a rozširovania meny euro možno poukázať na dôležité dátumy súvisiace so zavedením jednotnej meny euro.

1. júna 1998 zahájila činnosť jednotná centrálna banka – Európska centrálna banka so sídlom vo Frankfurt nad Mohanom, de iure začala vykonávať svoju pôsobnosť od 1. januára 1999.

1. januára 1999 bolo euro zavedené ako bezhotovostná mena.

1. januára 2002 bolo zavedené hotovostné euro v 12 členských štátoch únie<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> TOMÁŠEK, M.: *Evropské menové právo*. 2. aktualizované a doplnené vydání, C·H·Beck, Praha, 2007, s. 50.

<sup>5</sup> Kritériá pre vstup členského štátu do eurozóny sa zvyknú označovať aj ako maastrichtské kritériá alebo konvergenčné kritériá.

<sup>6</sup> Článok 121 Zmluvy o ES.

<sup>7</sup> Belgicko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Írsko, Luxembursko, Nemecko, Portugalsko, Rakúsko, Španielsko, Taliansko.

1. januára 2007 bolo zavedené euro v Slovinsku.

1. januára 2008 bolo zavedené euro na Cypre a Malte.

7. mája 2008 bola zverejnená Konvergenčná správa Komisie, ktorá konštatovala, že Slovenská republika spĺňa kritériá na prijatie eura a v tomto zmysle predložila návrh Rade. Orgánom, ktorý v konečnom dôsledku rozhoduje o zavedení meny euro v Slovenskej republike je Rada.

Správa Komisie o splnení kritérií pre prijatie eura v SR bola vyvrcholením viacročných procesov zameraných na ich splnenie. Nakoľko prijatie eura v Slovenskej republike s účinnosťou od 1. januára 2009 sa predpokladalo, NR SR prijala už 28. novembra 2007 zákon č. 659/2007 Z.z. o zavedení meny euro v Slovenskej republike a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Keďže v čase jeho prijatia ešte nebolo zrejmé, kedy SR vstúpi do eurozóny, časť ustanovení nadobudla účinnosť 1. januára 2008 a časť ustanovení nadobudla účinnosť až v deň zavedenia meny euro v Slovenskej republike. Deň zavedenia eura je zákonom definovaný ako deň prechodu na euro v hotovostnom a bezhotovostnom peňažnom obehú v Slovenskej republike. Deň zavedenia eura je zhodný s dňom prijatia eura, ktorý bol určený na deň 1. január 2009.

Uvedený zákon (nazývaný aj generálny zákon o zavedení eura) upravuje niektoré nevyhnutné opatrenia a postupy súvisiace s prípravou na zavedenie a so zavedením meny euro v Slovenskej republike ako výlučného zákonného platidla, jednotnej meny a menovej jednotky podľa právne záväzných aktov ES.

Prijatím tohto právneho predpisu sa sledovalo viacero cieľov, medzi ktoré patria:

- zabezpečiť organizovaný a plynulý postup pri zmene zákonných peňazí a menovej jednotky v Slovenskej republike v dôsledku prechodu zo slovenskej meny na euro,
- zamedziť nárastu inflácie v dôsledku prechodu na euro,
- zabezpečiť pri prechode na euro ochranu ekonomických záujmov občanov a spotrebiteľov,
- zachovať kontinuitu existujúcich právnych vzťahov,
- dosiahnuť cenovú neutralitu pri premene a prepočtoch peňazí, cien, platieb a iných finančných a majetkových hodnôt zo slovenskej meny na eurá,
- umožniť fyzickým osobám a právnickým osobám postupne sa pripraviť a adaptovať na posudzovanie reálnej hodnoty príjmov, výdavkov, cien, platieb a životných nákladov v eurách na základe duálneho zobrazovania cien, platieb a iných hodnôt.

Vo vzťahu k slovenskému zákonu o zavedení eura sa v odborných kruhoch hovorí, že aj vo svetle európskeho práva ide o modernú právnu normu,

zohľadňujúcu všetky právne predpisy európskeho práva ale aj najnovšiu judikatúru Európskeho súdneho dvora<sup>8</sup>.

V momente vstupu SR do ES/EÚ sa NBS stala súčasťou Európskeho systému centrálnych bánk (ESCB), ktorý sa podľa čl. 107 ods. 1 Zmluvy o ES skladá z Európskej centrálnej banky (ECB) a národných centrálnych bánk. Odo dňa zavedenia eura v SR sa NBS stala súčasťou Eurosystemu ako systému centrálného bankovníctva eurozóny v rámci ESCB. Eurosystem tvoria ECB a 16 národných centrálnych bánk členských štátov, ktoré prijali euro.

Rovnako ako NBS aj ECB (a všetky ostatné národné centrálné banky) má status nezávislého orgánu, čo je explicitne vyjadrené v čl. 108 Zmluvy o ES a čl. 7 Protokolu o Štatúte Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky (ďalej len „Štatút ESCB a ECB“). Nezávislosť spočíva v tom, že ani ECB, ani NBS, ani členovia ich orgánov s rozhodovacími právomocami nesmú pri výkone ich právomocí žiadať a ani prijímať pokyny od orgánov alebo inštitúcií spoločenstva, od žiadnej vlády členského štátu a ani od žiadneho iného subjektu.

### **3. Aktuálny výkon právomocí NBS**

Ako už bolo uvedené, postavenie právomoc a pôsobnosť NBS upravuje okrem ústavy zákon o NBS, ktorý bol novelizovaný aj zákonom o zavedení meny euro v Slovenskej republike. Prijatím tohto zákona došlo k zásadnej zmene v postavení a úlohách NBS.

#### **Ad. 1. Cenová stabilita**

Je všeobecne známe, že príslušné orgány pri skúmaní splnenia vyššie uvedených konvergenčných kritérií neposudzovali len ich aktuálny stav v čase rozhodovania ale aj ich udržateľnosť, teda schopnosť Slovenskej republiky garantovať ich dodržiavanie v ďalších rokoch. Osobitne sa pritom kládol dôraz na udržateľnosť inflačného kritéria, čo bolo spojené so skúsenosťami so zavádzaním eura v iných členských štátoch, kde po jeho zavedení splnenie inflačného kritéria bolo ohrozené.

V tomto smere možno v súčasnosti konštatovať, že udržiavanie cenovej stability je hlavným cieľom ESCB (podľa čl. 105 ods. 1 Zmluvy o ES) ale aj NBS (podľa § 2 ods. 1 zákona o NBS). Zákon o NBS udržanie cenovej stability prioritizuje pred ostatnými úlohami NBS, keď stanovuje, že všetky ostatné činnosti NBS sú vykonávané za účelom udržiavania cenovej stability.

---

<sup>8</sup> TOMÁŠEK, M.: *Nad novým slovenským zákonom o zavedení eura*, [www.bankovnictvi.ihned.cz](http://www.bankovnictvi.ihned.cz)

## **Ad. 2. Menová politika, emisia eurobankoviek a euromincí, sťahovanie slovenských bankoviek a mincí**

Do dňa zavedenia eura NBS určovala menovú politiku. Odo dňa zavedenia eura NBS stratila postavenie orgánu oprávneného určovať menovú politiku v SR, nakoľko tvorba a uskutočňovanie menovej politiky spoločenstva je jednou zo základných úloh ESCB (čl. 105 ods. 2 Zmluvy o ES, čl. 3 ods. 1 Štatútu ESCB a ECB). Keďže však NBS je súčasťou ESCB ostalo jej právo podieľať na spoločnej európskej menovej politike.

Pokiaľ ide o emisnú činnosť NBS, táto má právo vydávať eurobankovky a euromince. Podľa článku 106 ods. 1 Zmluvy o ES, výlučné právo povoľovať vydávanie bankoviek v rámci európskeho spoločenstva má ECB. Vydávať bankovky môže ECB ako aj národné centrálné banky. Eurobankovky a euromince sú zákonným platidlom v eurozóne a v zúčastnených tretích štátoch<sup>9</sup>, a sú určené na peňažný obeh, pričom vo svojej nominálnej hodnote slúžia na uhrádzanie peňažných záväzkov.

NBS taktiež riadi v Slovenskej republike hotovostný peňažný obeh, zabezpečuje tlač bankoviek a razbu mincí, zabezpečuje správu ich zásob, dozerá na ich ochranu a bezpečnosť, nahrádza bankovky a mince opotrebované obedom, dozerá na úschovu a ničenie tlačových dosiek a razidiel a zabezpečuje ničenie neplatných a vyradených bankoviek a mincí.

S uvedeným súvisí aj sťahovanie slovenských bankoviek a mincí z obehu a ich výmena za eurá. Výmenu slovenských bankoviek a slovenských mincí za eurá uskutočňuje NBS, ako aj banky a iné úverové inštitúcie, pobočky zahraničných bánk a pobočky iných zahraničných úverových inštitúcií, zahraničné banky a iné zahraničné finančné inštitúcie, ktoré vykonávajú bankové činnosti na území Slovenskej republiky.

Podrobnosti o výmene slovenských bankoviek a slovenských mincí odo dňa zavedenia eura ustanovuje zákon o zavedení meny euro v SR, pričom táto sa realizuje počas zákonom určených období výmeny. Výmenu slovenských mincí uskutočňuje NBS počas obdobia piatich rokov odo dňa zavedenia eura, ak ide o iné slovenské mince ako pamätné slovenské mince a bez časového obmedzenia, ak ide o pamätné slovenské mince. Výmenu slovenských bankoviek uskutočňuje NBS bez časového obmedzenia.

## **Ad. 3. Devízová oblasť**

Právomoci NBS v devízovej oblasti boli taktiež dotknuté zavedením eura v SR a začlenením sa NBS do Eurosystému. NBS má podľa účinnej právnej úpravy v úschove a zároveň spravuje devízové rezervy v zlate a v devízových hodnotách, disponuje s nimi a uskutočňuje devízové operácie. Pri uskutočňovaní

---

<sup>9</sup> Ide o Monako, San Marino a Vatikán.



týchto operácií v rámci Eurosystemu je NBS povinná postupovať podľa pravidiel platných pre operácie Eurosystemu.

#### **Ad. 4. Dohľad nad finančným trhom**

Z ostatných právomocí, ktoré zákonná úprava zveruje NBS je potrebné zmieniť sa najmä o dohľade nad finančným trhom, ktorý predstavuje mimoriadne dôležitú právomoc NBS. Dohľad nad finančným trhom bol do 31.decembra 2005 diverzifikovaný medzi dva orgány dohľadu:

- NBS, ktorá vykonávala dohľad nad bankami, pobočkami zahraničných bánk a Fondom ochrany vkladov a
- Úrad pre finančný trh, ktorý vykonával dohľad v oblasti poisťovníctva a kapitálového trhu nad ostatnými subjektmi finančného trhu. Pod jeho dohľadnú pôsobnosť patrili napr. poisťovne, zaist'ovne, burza cenných papierov, obchodníci s cennými papiermi, sprostredkovatelia poistenia, Garančný fond investícií a pod. Úrad pre finančný trh sa zriadil zákonom ako neštátna inštitúcia sui generis, vyčlenená zo sústavy orgánov štátnej správy, na ktorú štát preniesol časť výkonu moci (svojich funkcií).

Prijatím zákona č. 747/2004 Z.z. o dohľade nad finančným trhom bol s účinnosťou od 1.januára 2006 zrušený Úrad pre finančný trh a zavedený tzv. integrovaný dohľad nad finančným trhom, ktorý vykonáva výlučne NBS v oblasti bankovníctva, kapitálového trhu, poisťovníctva aj dôchodkového sporenia.

Cieľom dohľadu nad finančným trhom je prispievať k stabilite finančného trhu ako celku, ako aj k bezpečnému a zdravému fungovaniu finančného trhu v záujme /1/ udržiavania dôveryhodnosti finančného trhu, /2/ ochrany klientov a /3/ rešpektovania pravidiel hospodárskej súťaže.

NBS v rámci dohľadu nad finančným trhom vykonáva rôzne činnosti, ktorého možno rozdeliť do 4 základných kategórií: dohľadná a rozhodovacia, normotvorná, kooperačná a informačná činnosť.

V rámci dohliadajúcej a rozhodovacej činnosti NBS vykonáva dohľad nad dohliadanými subjektmi<sup>10</sup>, pričom pri výkone dohľadu nad dohliadanými subjektmi

- ustanovuje pravidlá obozretného podnikania, pravidlá bezpečnej prevádzky a ďalšie požiadavky na podnikanie dohliadaných subjektov,
- dohliada na dodržiavanie ustanovení zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré sa vzťahujú na dohliadané subjekty alebo na ich činnosti, ako aj na dodržiavanie ustanovení právne záväzných aktov ES a EÚ, ktoré sa vzťahujú na dohliadané subjekty alebo na ich činnosti, ak to ustanovujú tieto právne záväzné akty,
- vedie konania, udeľuje povolenia, licencie, súhlasy a predchádzajúce súhlasy, ukladá sankcie a opatrenia na nápravu, vydáva iné rozhodnutia, stanoviská, metodické usmernenia a odporúčania podľa zákonov a dohliada na plnenie svojich rozhodnutí vrátane dodržiavania podmienok určených v týchto rozhodnutiach,
- vykonáva dohľad na mieste a dohľad na diaľku nad dohliadanými subjektmi. Dohľad sa vykonáva ako dohľad na individuálnom základe nad jednotlivými dohliadanými subjektmi, ako dohľad na konsolidovanom základe nad skupinami osôb a účelových združení majetku, ktorých súčasťou sú aj dohliadané subjekty, a ako doplnujúci dohľad nad finančnými konglomerátmi.

V rámci normotvornej činnosti, ktorá vyplýva priamo z ústavy, NBS vydáva všeobecne záväzné právne predpisy na vykonanie zákona o dohľade nad finančným trhom a osobitných zákonov v oblasti finančného trhu, ak to ustanovujú tieto zákony.

Kooperačná činnosť NBS sa týka spolupráce s tuzemskými ako aj zahraničnými orgánmi a inštitúciami. Pokiaľ ide o domácu spoluprácu, NBS

---

<sup>10</sup> Bankami, pobočkami zahraničných bánk, obchodníkmi s cennými papiermi, pobočkami zahraničných obchodníkov s cennými papiermi, sprostredkovateľmi investičných služieb, burzami cenných papierov, centrálnymi depozitármi cenných papierov, správčovskými spoločnosťami, pobočkami zahraničných správčovských spoločností, podielovými fondmi, zahraničnými subjektmi kolektívneho investovania, poisťovňami, zaist'ovňami, pobočkami zahraničných poisťovní, pobočkami zahraničných zaist'ovní, sprostredkovateľmi poistenia, sprostredkovateľmi zaistenia, dôchodkovými správčovskými spoločnosťami, dôchodkovými fondmi, sprostredkovateľmi starobného dôchodkového sporenia, doplnkovými dôchodkovými poisťovňami, doplnkovými dôchodkovými spoločnosťami, doplnkovými dôchodkovými fondmi, inštitúciami elektronických peňazí, pobočkami zahraničných inštitúcií elektronických peňazí, Fondom ochrany vkladov, Garančným fondom investícií, Slovenskou kanceláriou poisťovateľov, konsolidovanými celkami, subkonsolidovanými celkami, finančnými holdingovými inštitúciami, zmiešanými finančnými holdingovými spoločnosťami, finančnými konglomerátmi a v rozsahu ustanovenom zákonom aj nad inými osobami, nad inými účelovými združeniami majetku a nad skupinami osôb a účelových združení majetku, ktorým osobitné zákony v oblasti bankovníctva, kapitálového trhu, poisťovníctva alebo dôchodkového sporenia ukladajú povinnosti.

spolupracuje s ministerstvom financií a Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR pri príprave návrhov zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov v oblasti finančného trhu. V medzinárodnom rámci spolupracuje a vymieňa si informácie v rozsahu potrebnom na výkon dohľadu nad dohliadanými subjektmi so zahraničnými orgánmi dohľadu v oblasti finančného trhu ako aj s ďalšími orgánmi verejnej moci v iných štátoch a s inými osobami, ktoré majú informácie o dohliadaných subjektoch alebo ktorých činnosť súvisí s dohliadanými subjektmi.

Informačná činnosť NBS smeruje jednak k najvyšším orgánom štátnej moci ale aj k verejnosti. NBS predkladá NR SR a vláde SR polročné správy o stave a vývoji finančného trhu do troch mesiacov po skončení prvého polroka príslušného kalendárneho roka a ročné správy o stave a vývoji finančného trhu do šiestich mesiacov po skončení príslušného kalendárneho roka. Tieto správy o stave a vývoji finančného trhu zároveň zverejňuje.

## **RESUMÉ**

NBS ako ústavný orgán bola počas viac než 16 rokov svojej existencie vystavená viacerým dôležitým úlohám, pri plnení ktorých realizovala svoje právomoci. Emisiou slovenských bankoviek a mincí začínajúc a plnením úloh súvisiacich so zavedením eura v SR končiac (nateraz). Zavedením eura v SR sa však výkon právomocí NBS nekončí. NBS sa stáva integrálnou súčasťou ESCB a Eurosystemu spolu s úlohami z tohto členstva vyplývajúcimi, ktoré sú spojené predovšetkým s jej podieľaním sa na spoločnej európskej menovej politike. Ako sa NBS zhostí tejto svojej novej úlohy ukáže čas. Popri týchto úlohách však NBS naďalej plní aj svoje doterajšie úlohy, kde v súčasnosti sa javí ako jedna z rozhodujúcich (aj v súvislosti s tzv. finančnou – hospodárskou krízou) zodpovedne vykonávať dohľad nad finančným trhom.



## **ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY A JEJ UPLATŇOVANIE V LEGISLATÍVNEJ A PRÁVNO-APLIKAČNEJ PRAXI**

zborník príspevkov z vedeckého seminára Košice 28. novembra 2008

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Odborné poradenstvo: Univerzitná knižnica UPJŠ v Košiciach  
<http://www.upjs.sk/pracoviska/univerzitna-kniznica>  
Rok vydania: 2009  
Náklad: 100 ks  
Rozsah strán: 164  
Vydanie: prvé  
Tlač: EQUILIBRIA, s. r. o.

ISBN 978-80-7097-751-4

ISBN 978-80-7097-751-4



9 788070 977514