

UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH

PRÁVNICKÁ FAKULTA



Katedra ústavného práva a správneho práva

ÚSTAVNÝ SYSTÉM SLOVENSKEJ REPUBLIKY

(doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)



KOŠICE 2009

UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH

PRÁVNICKÁ FAKULTA



Katedra ústavného práva a správneho práva

ÚSTAVNÝ SYSTÉM SLOVENSKEJ REPUBLIKY

(doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)

K O Š I C E 2 0 0 9

Ladislav Orosz a kolektív:

Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice UPJŠ 2009.

Autori:

doc. JUDr. Gabriela Dobrovičová, CSc., doc. JUDr. Imrich Kanárik, CSc., JUDr. Alena Krunková, PhD., JUDr. Štefan Kseňák, PhD., Mgr. Daniela Lengyelová, JCLic. JUDr. Tomáš Majerčák, doc. JUDr. Ladislav Orosz, CSc., JUDr. Tibor Seman, Phd., doc. JUDr. Ľudmila Somorová, CSc., mim. prof., doc. JUDr. Jozef. Sotolár, PhD., JUDr. Marta Tóthová, PhD., JUDr. Miroslav Štrkolec, Phd.

Publikácia vznikla 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.

Vedecký redaktor: doc. JUDr. Mária Kiovská, CSc.

Zodpovedný redaktor (editorské práce): JUDr. Jozef Tekeli

Recenzenti:

prof. JUDr. Alexander Brörtl, CSc.

JUDr. Eduard Bárány, DrSc.

© 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 tejto monografie zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

ISBN 978-80-7097-777-4

Obsah

Poznámky na úvod	7
I. časť	
Ladislav Orosz:	
Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy	9
I. Formovanie ústavných základov samostatnej Slovenskej republiky	
I.1. Ústavný vývoj v období rokov 1989 – 1990	9
I.2. Ústavodarne aktivity po parlamentných voľbách v roku 1990.....	13
I.3. Parlamentné voľby v roku 1992 a zánik ČSFR.....	25
I.4. Príprava návrhu Ústavy Slovenskej republiky a jeho prerokovanie a schvaľovanie v Slovenskej národnej rade	29
I.5. Ústava Slovenskej republiky a jej hodnotenie	37
II. Ústavný vývoj v období rokov 1993 -2009	49
II.1. Priame novelizácie Ústavy Slovenskej republiky	50
II.1.1. Problém zastupovania prezidenta (prvá novelizácia ústavy)...	50
II.1.2. Novelizácie Ústavy Slovenskej republiky v II. volebnom období Národnej rady Slovenskej republiky (1998 – 2002)....	51
II.1.3. Novelizácie Ústavy Slovenskej republiky v III. volebnom období Národnej rady Slovenskej republiky (2002 – 2006) ...	59
II.2. Konštituovanie polylegálneho ústavného systému Slovenskej republiky	66
II.2.1. Ústava Slovenskej republiky o ústavných zákonoch	66
II.2.2. Ústavné zákony upravujúce štátne hranice Slovenskej republiky	73
II.2.3. Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu a jeho novelizácie.	74
II.2.4. Ústavné zákony týkajúce sa volebného obdobia národnej rady a orgánov samosprávy obcí	76
II.2.5. Ústavné zákony o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov	78
II.2.6. Ústavný zákon č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie.....	80
II.2.7. Ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu	81
II.3. Ústavný systém Slovenskej republiky a jeho integrálne súčasti	84

III. Ústavný systém Slovenskej republiky a jeho perspektívy	87
III.1. Stabilita Ústavy Slovenskej republiky a ďalších zložiek ústavného systému Slovenskej republiky	88
III.2. Kompatibilita ústavného systému Slovenskej republiky (hľadanie východísk)	99
III.3. Ústava Slovenskej republiky v legislatívnych perspektívach (námety de constitutione ferenda)	103

II. časť

Gabriela Dobrovičová: Ústavné základy tvorby práva de constitutione ferenda	128
Eudmila Somorová: Ústavná úprava základných práv a slobôd a jej perspektívy	146
Alena Krunková: Ústavná úprava inštitútov priamej demokracie v Slovenskej republike	175
Tomáš Majerčák: Imunita ústavných činiteľov	197
Imrich Kanárik: Forma vlády v Slovenskej republike (ústavné postavenie a vzájomné vzťahy najvyšších ústavných orgánov – súčasný stav, perspektívy)	217
Štefan Kseňák: Slovenský parlament	243
Tibor Seman: Správne súdnictvo v Slovenskej republike (aktuálny stav, problémy a perspektívy)	259
Jozef Sotolár: Miestna samospráva v ústavných súvislostiach vývoja na území Slovenskej republiky (aktuálne teoreticko-aplikačné problémy komunálneho práva)	284
Marta Tóthová: Postavenie prokuratúry v ústavnom systéme Slovenskej republiky ...	320
Daniela Lengyelová: Verejný ochranca práv v Ústave Slovenskej republiky	337

Miroslav Štrkolec:

Najvyšší kontrolný úrad (vývoj ústavnej úpravy, aktuálny stav a perspektívy) 352

Príloha:

Zoznam publikovaných prác členov riešiteľského kolektívu grantového projektu VEGA „Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)“ 368

Poznámky na úvod

Právnym základom každého moderného demokratického a právneho štátu je ústava. Ústava ako základný zákon štátu stojí spolu s ústavnými zákonmi na najvyššom stupni pomyslenej pyramídy právnych predpisov, keďže upravuje základné spoločenské vzťahy, predovšetkým základy organizácie a fungovania verejnej moci a tiež základné východiská vzťahov medzi štátom a občanmi, ako aj inými subjektmi práva. Moderná ústava zároveň vymedzuje kľúčové spoločenské hodnoty a ciele, ktoré štát ako ľuďom (občanmi) konštituovaný nositeľ verejnej moci uznáva, uplatňuje vo svojej každodennej činnosti a chráni prostredníctvom právnych prostriedkov a postupov upravených aspoň v základných kontúrach priamo v ústave. Aj preto je analýza obsahu ústavy, ako aj problémov súvisiacich s jej interpretáciou a uplatňovaním v spoločenskej praxi, vyúsťujúca do naznačenia jej perspektív, kľúčovou úlohou ústavnej teórie.

Publikácia, ktorá sa vám dostáva do rúk predstavuje kolektívny publikačný výstup riešiteľského kolektívu 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. Riešiteľský kolektív zložený z vedeckých a pedagogických pracovníkov Právnickej fakulty a Fakulty verejnej správy UPJŠ v Košiciach si v súvislosti s riešením tohto projektu vymedzil najmä nasledovné ciele:

a) analyzovať aj v širších spoločensko-politických súvislostiach proces prípravy a schvaľovania Ústavy Slovenskej republiky z hľadiska jej prínosu pre formovanie modernej demokratickej a právnej štátnosti a transformáciu jej právneho poriadku,

b) zhodnotiť doterajší vývoj a aktuálny stav ústavného systému Slovenskej republiky z hľadiska kvality a efektívnosti doposiaľ vykonaných priamych novelizácií ústavy, ako aj samostatných ústavných zákonov, ktoré dopĺňajú a rozširujú jej normatívny obsah a na tomto základe aj v kontexte s poznatkami z doterajšej ústavnoprávnej praxe pomenovať kľúčové problémy súvisiace s vnútornou kompatibilitou ústavného systému Slovenskej republiky, kvalitou a funkčnosťou jednotlivých ústavných inštitútov, resp. súborov ústavných noriem,

c) naznačiť perspektívy ďalšieho vývoja ústavného systému Slovenskej republiky a to aj formulovaním námetov na zmeny, doplnenie, resp. skvalitnenie ústavného textu, a to jednak v krátkodobom, ale i dlhodobjšom časovom horizonte.

Prvá časť publikácie tvorí obsahovo rozsiahlejšia vstupná štúdia vedúceho riešiteľského kolektívu, ktorej zámerom je sumarizujúcim spôsobom analyzovať a zhodnotiť konštituovanie, doterajší vývoj a aktuálny stav ústavného systému Slovenskej republiky ako celku, vrátane inventarizácie jeho kľúčových problémov a náčrtu možných spôsobov ich riešenia. Do druhej časti publikácie v postupnosti,

ktorá v zásade zohľadňuje vnútornú štruktúru platnej Ústavy Slovenskej republiky, sú zaradené čiastkové štúdie jednotlivých členov riešiteľského kolektívu zamerané na podrobnejšiu analýzu jednotlivých ústavných inštitútov, resp. kľúčových ústavných problémov a perspektív, resp. možných spôsobov ich riešenia.

Aj keď sú v tejto publikácii sústredené najvýznamnejšie poznatky a závery, ku ktorým dospel riešiteľský kolektív pri riešení označeného grantového projektu, nejde prirodzene o jediný literárny zdroj ponúkajúci výsledky jeho trojročnej práce (2007 – 2009). V prvom roku riešenia tohto projektu riešiteľský kolektív v spolupráci s vedením Právnickej fakulty UPJŠ, Ústavným súdom Slovenskej republiky a Košickým samosprávnym krajom zorganizoval medzinárodnú vedeckú konferenciu z príležitosti 15. výročia schválenia Ústavy Slovenskej republiky za účasti najvyšších ústavných činiteľov Slovenskej republiky a ďalších pozvaných hostí z domova i zahraničia. Príspevky, ktoré odzneli na tejto vedeckej konferencii tvoria súčasť zborníka **OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): 15. rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie Košice 6. – 7. septembra 2007. Košice 2008.** Hlavný kolektívny publikačný výstup, ktorý vznikol v priebehu druhého roku riešenia označeného grantového projektu tvorí zborník príspevkov členov riešiteľského kolektívu a niektorých prizvaných hostí, ktoré odzneli na vedeckom seminári uskutočnenom na Právnickej fakulte UPJŠ v Košiciach 28. novembra 2008. Ide o publikáciu **TEKELI, J. – CEHLÁROVÁ, E. (ed.): Ústava Slovenskej republiky a jej uplatňovanie v legislatívnej a právno-aplikačnej praxi. Zborník príspevkov z vedeckého seminára. Košice UPJŠ 2009.** Ďalšie samostatné publikačné výstupy členov riešiteľského kolektívu sú uvedené v záverečnej časti tejto publikácie.

Autorský kolektív ponúka túto publikáciu predovšetkým širokej odbornej verejnosti, právnikom, politológom, zástupcom masmédií, ale aj ďalším osobám, ktoré sa pohybujú vo verejnom živote, resp. osobám, ktoré o veci verejné prejavujú zvýšený záujem a tiež študentom právnických fakúlt, či ďalších fakúlt so spoločensko-vedným zameraním. Veríme, že poznatky v nej sústredené neuniknú ani pozornosti tých, ktorí majú aj v kontexte so znením ústavného sľubu v náplni svojej činnosti uloženú výslovnú povinnosť chrániť a dodržiavať ústavu a ostatné zákony a uvádzať ich do života.

Ladislav Orosz
za autorský kolektív

I. časť

ÚSTAVNÝ SYSTÉM SLOVENSKEJ REPUBLIKY – VŠEOBECNÁ CHARAKTERISTIKA, HODNOTENIE, PERSPEKTÍVY

doc. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

Ústavný súd Slovenskej republiky

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

Úvod

Národná rada Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“ alebo „Národná rada SR“) schválila 20. októbra 1993 zákon č. 241/1993 Z. z. o štátnych sviatkoch, dňoch pracovného pokoja a pamätných dňoch. Od nadobudnutia účinnosti tohto zákona je 1. september - Deň Ústavy Slovenskej republiky - štátnym sviatkom. Národná rada aj touto formou vyjadrila úctu nielen k historickému okamihu, v ktorom došlo k schváleniu nášho základného zákona, ale i k ústavnoprávny základom našej novodobej štátnosti. Ústava predstavuje najvýznamnejší klenot právnej kultúry každého štátu, ktorý sa žiada nielen poznať, dodržiavať a chrániť, ale aj kultivovať a rozvíjať. Pri napĺňaní týchto úloh má nezastupiteľné miesto ústavná teória.

Vychádzajúc z cieľov sledovaných 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, ako aj touto publikáciou sa pokúsim v jej vstupnej časti načrtnúť v širších spoločensko-politických súvislostiach proces prípravy a schvaľovania Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“ alebo Ústava SR“), ako aj ďalších ústavných zákonov tvoriacich ústavný systém Slovenskej republiky a na tomto základe analyzovať a zhodnotiť jeho doterajší vývoj, aktuálny stav, ako aj jeho perspektívy.

I. Formovanie ústavných základov samostatnej Slovenskej republiky

I.1. Ústavný vývoj v období rokov 1989 – 1990

Nie je potrebné a ani účelné osobitne pripomínať, že moderné dejiny Slovenska boli až do poslednej dekády 20. storočia spojené s existenciou spoločnej československej štátnosti, ktorá sa po nadobudnutí účinnosti ústavného zákona č. 143/1968 Z. z. o československej federácii transformovala do podoby zloženého štátu (federácie). Podľa čl. 142 ods. 2 tohto ústavného zákona („*Do prijatia Ústavy Českej republiky a Ústavy Slovenskej republiky sa ústavné pomery týchto republík spravujú týmto ústavným zákonom a ostatnými ústavnými predpismi*“) sa predpokladalo, že členské štáty československej federácie si prijímú vlastné

(národné) ústavy. K naplneniu tohto ústavného článku ale nikdy nedošlo. Naopak na sklonku 80 tých rokov sa v zmysle záverov XVII. zjazdu KSČ objavili nielen úvahy ale aj reálne kroky, ktoré smerovali k zrušeniu citovaného ustanovenia ústavného zákona č. 143/1968 Zb. a **k príprave tzv. trojjedinej Ústavy ČSSR, ČSR a SSR.**

Do Federálneho zhromaždenia ČSSR bol 26. októbra 1989 predložený iniciatívny návrh skupiny poslancov (troch Čechov a dvoch Slovákov) na vydanie ústavného zákona o spôsobe prijatia novej ústavy, v ktorého dôvodovej správe bolo okrem iného uvedené: „*Skúsenosti z viac než dvadsaťročnej existencie československej federácie a jej uplatňovania v podmienkach dvojčlenného federatívneho usporiadania potvrdili účelnosť jednotnej úpravy ústavnoprávnych pomerov federácie a republík v jedinom ústavnom dokumente*“¹. S návrhom tohto ústavného zákona vyslovila súhlas tak Česká národná rada, a po pomerne obšírnej diskusii tiež Slovenská národná rada (ďalej aj „SNR“)² uznesením č. 115 z 31. októbra 1989 publikovaným pod č. 124/1989 Zb.

Obrat v naznačených tendenciách priniesli udalosti z novembra roku 1989. Slovenská národná rada už 6. decembra 1989 uznesením publikovaným v zbierke zákonov pod č. 167/1989 Zb. zrušila svoje uznesenie z 31. októbra a myšlienku trojjedinej ústavy definitívne odmietla (následne 19. decembra 1989 to isté urobila aj Česká národná rada uznesením publikovaným pod č. 166/1989 Zb.)³.

Paralelne s prácami nad trojjedinou ústavou skupina bývalých (po roku 1969 prepustených) vedecko-pedagogických pracovníkov pražskej právnickej fakulty (V. Pavlíček, Z. Jičínský, V. Mikule, P. Pithart, P. Rychetský, F. Šamalík) pripravovala „opozičný“ návrh demokratickej československej ústavy, ktorý bol v decembri 1989 verejnosti predstavený ako **návrh Občianskeho fóra**⁴. Podľa tohto návrhu bola Československá republika definovaná ako „*demokratická federácia dvoch rovnoprávnych suverénnych národov, ktoré na základe práva na sebaurčenie prejavili dobrovoľne svoju vôľu žiť spoločne vo federatívnom štáte*“ (čl. 1 ods. 1 tohto návrhu), pričom „*...Oba republiky majú v rámci federácie rovnoprávne postavenie a rešpektujú navzájom svoju suverenitu*“ (čl. 1 ods. 3 návrhu). Návrh Občianskeho fóra predpokladal, že „*Český a slovenský národ si v súlade so svojou národnou a štátnou suverenitou, obmedzenou dobrovoľne len Ústavou Československej republiky, prijímajú svoje ústavy a ostatné zákony*“ (čl. 143

1 ŽATKULIAK, J. (ed.): *November 1989 a Slovensko. Dokumenty*. Bratislava 1999. dok. 58. str. 316

2 K tomu viac pozri napr. RYCHLÍK, J.: *Rozpad Československa. Česko-slovenské vzťahy 1989-1992*. Bratislava AEP 2002. str. 61 – 63, tiež CHOVANEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Základný zákon štátu*. Bratislava Procom 2003. str. 81 a nasl.

3 Text poslednej pracovnej verzie tzv. trojjedinej ústavy pozri GRONSKÝ, J.: *Komentované dokumenty k ústavným dejinám Československa III. (1960 – 1989)*. Praha Karolinum 2007. str. 390 a nasl.

4 Text pozri GRONSKÝ, J.: *Komentované dokumenty k ústavným dejinám Československa IV. (1989 – 1992)*. Praha Karolinum 2007. str. 46 a nasl.

ods. 1 návrhu), pričom problematika rozdelenia pôsobnosti medzi federáciu a republiky tvorila súčasť III. hlavy tohto návrhu.

Aj keď návrh Občianskeho fóra bol z hľadiska ústavnej konštrukcie československej federácie pre postavenie jej subjektov, t. j. Českej republiky a Slovenskej republiky ďaleko prijateľnejší, ako projekt trojjedinej ústavy, narážal na postupne sa na Slovensku formujúcu koncepciu priority republikových ústav, ktorá vychádzala dôsledne z originality (primárnosti) národno-republikovej suverenity a odvodenosti suverenity federácie. Možno súhlasiť s J. Beňom, že v návrhu Občianskeho fóra bola zásada primárnosti národno-republikovej suverenity „...*len sémantickou a fiktívnou. Národné republiky ešte predtým než nadobudli aspoň nominálne svoju plnú suverenitu boli ústavou zdanlivo „spoločného štátu“, v nej republikami s imanentne obmedzenou suverenitou*“⁵.

Zásadné spoločensko-politické zmeny naštartované udalosťami z novembra 1989 celkom prirodzene vyvolali aj potrebu ich ústavnej fixácie. Aj keď idea formovania nových ústavných základov demokratickej štátnosti sa začala výrazne kryštalizovať už v období pred prvými slobodnými parlamentnými voľbami v roku 1990, nebolo ju možné realizovať a to hlavne z dôvodu časovej tiesne (politické rozhodnutie uskutočniť voľby v júni 1990 padlo už v januári 1990), keďže v období do júna 1990 bolo potrebné riešiť celý rad časovo i vecne naliehavejších otázok. Navyše zákonodarne zbory, ktoré vzišli ešte zo „socialistických“ volieb v roku 1985 trpeli deficitom demokratickej legitimity, na ktorom nič zásadného nemohli zmeniť ústavný zákon č. 183/1989 Zb. o voľbe nových poslancov zákonodarných zborov⁶ a ústavný zákon č. 14/1990 Zb. o odvolávaní poslancov zastupiteľských zborov a voľbe nových poslancov národných výborov⁷. Uvedené ústavné zákony síce vznikli ako súčasť dohody nastupujúcich politických síl s predstaviteľmi dovtedy vládnucej KSČ a v zásade korešpondovali aktuálnym

5 BEŇA, J.: *Ústavné projekty v rokoch 1989 – 1992*. In: Desiate výročie Ústavy Slovenskej republiky a vstup Slovenskej republiky do Európskej únie. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie Banská Bystrica 3. – 4. septembra 2002. Banská Bystrica 2003. str. 51

6 Tento ústavný zákon umožnil kooptáciu nových poslancov do zákonodarných zborov podľa mechanizmu ustanoveného v jeho čl. 1 ods. 1 „*Ak sa uvoľní funkcia poslanca Federálneho zhromaždenia, Českej národnej rady a Slovenskej národnej rady, doplnňovacie voľby sa nekonajú. Zákonodarný zbor doplní počet svojich členov voľbou. Návrhy na nových poslancov predkladajú politické strany po vzájomnej dohode s Občianskym fórom v Českej socialistickej republike a Verejnou proti násiliu v Slovenskej socialistickej republike.*“

7 Podľa čl. 1 ods. 1 tohto ústavného zákona „*Poslanci Federálneho zhromaždenia, Českej národnej rady, Slovenskej národnej rady a národných výborov všetkých stupňov, ktorí v záujme vyrovnaní rozloženia politických síl alebo vzhľadom na svoje doterajšie pôsobenie neposkytujú záruky rozvoja politickej demokracie, môžu byť zo svojej funkcie odvolaní politickou stranou, ktorej sú členmi. Poslanca bez stránickej príslušnosti môže odvolať príslušný orgán Národného frontu po vzájomnej dohode s Občianskym fórom v Českej socialistickej republike a s hnutím Verejnou proti násiliu v Slovenskej socialistickej republike.*“ (čl. III tohto ústavného zákona ustanovoval obdobný mechanizmus „rekonštrukcie“ poslaneckého zboru národných výborov, pričom na tento mechanizmus nadviazal aj ústavný zákon SNR č. 6/1990 Zb. o mimoriadnom doplnení národných výborov o nových poslancov).

zmenám v pomere politických síl, ale svojou podstatou len prehlbovali legitimizračný deficit parlamentov⁸.

Za týchto okolností **klúčové politické sily zvolili v období do parlamentných volieb v júni 1990 cestu čiastkových zmien platných ústavných predpisov**, ktoré fixovali najvýznamnejšie spoločenské zmeny, ku ktorým došlo po novembri 1989. V tomto období bolo na federálnej úrovni schválených spolu 15 ústavných zákonov, z ktorých pre formovanie nových ústavných základov demokratickej štátnosti, mali zásadnejší význam najmä nasledovné:

a) ústavný zákon č. 135/1989 Zb., ktorým sa mení ústavný zákon č. 100/1960 Zb. Ústava Československej socialistickej republiky (najmä vypustenie čl. 4 o vedúcej úlohe Komunistickej strany Československa a úprava čl. 6 upravujúceho postavenie Národného frontu);

b) ústavný zákon č. 46/1990 Zb. ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 100/1960 Zb. Ústava Československej socialistickej republiky a ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii (okrem iného zrušenie koncepcie tzv. imperatívneho poslaneckého mandátu a jej nahradenie koncepciou tzv. reprezentatívneho poslaneckého mandátu, charakteristického pre demokratické krajiny);

d) ústavný zákon č. 81/1990 Zb. o zmene názvu Československej socialistickej republiky (na Česko-slovenskú federatívnu republiku) a ústavný zákon č. 101/1990 Zb. o zmene názvu Česko-slovenskej federatívnej republiky (na Českú a Slovenskú Federatívnu Republiku)⁹;

e) ústavný zákon č. 100/1960 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 100/1960 Zb. Ústava Česko-slovenskej federatívnej republiky a ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii (najmä nová ústavná úprava vlastníckeho práva, ústavná fixácia rozvoja a ochrany podnikania a hospodárskej súťaže);

f) ústavný zákon č. 102/1990 Zb. o štátnych symboloch Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky.

Na úrovni Slovenskej národnej rady boli v období do parlamentných volieb v roku 1990 schválené 3 ústavné zákony; ústavný zákon č. 6/1990 Zb. o mimoriadnom doplnení národných výborov o nových poslancov ustanovujúci

8 Možno bude vhodné pripomenúť, že obdobný mechanizmus „rekonštrukcie“ personálneho zloženia zastupiteľských zborov, aký obsahovali označené ústavné zákony sa už v našej ústavnej histórii uplatnil, a to v ústavnom zákone č. 117/1969 Zb. o predĺžení volebného obdobia národných výborov, národných rád a Federálneho zhromaždenia, Najvyššieho súdu, krajských, okresných a vojenských súdov (pozri § 2 a § 3 tohto ústavného zákona), prostredníctvom ktorého boli zastupiteľské zbory „očistené“ od viacerých protagonistov tzv. pražskej jari (!).

9 Spoločenské napätie a emotívna atmosféra, ktorá sprevádzala schvaľovanie týchto ústavných zákonov predznamenávala nezmieriteľnosť postojov relevantných častí slovenskej a českej politickej reprezentácie, ktoré v konečnom dôsledku vyústili do zániku česko-slovenskej federácie k 1. januáru 1993. Viac k tzv. pomlčkovej vojne pozri napr. RÝCHLIK, J.: *op. cit. dielo*, s. 111 a nasl.; SCHUSTER, R.: *Ultimátum*. Košice Pressprint 1996. str. 163 a nasl., alebo JIČÍNSKY, Z.: *Československý parlament v polistopadovom vývoji*. Praha Nadas 1993. str. 106 a nasl.

mechanizmus „politickej rekonštrukcie“ národných výborov a ďalej ústavné zákony symbolizujúce zmeny po novembri 1989, konkrétne ústavný zákon č. 50/1990 Zb. o názve, štátnom znaku, štátnej pečati a o štátnej hymne Slovenskej republiky (jeho obsah bol následne z veľkej miery premietnutý do druhého oddielu prvej hlavy Ústavy Slovenskej republiky) a ústavný zákon č. 79/1990 Zb. o počte poslancov Slovenskej národnej rady, o znení sľubu poslancov Slovenskej národnej rady, členov vlády Slovenskej republiky a poslancov národných výborov a o volebnom období Slovenskej národnej rady.

I.2. Ústavodarne aktivity po parlamentných voľbách v roku 1990

Po parlamentných voľbách v roku 1990 ústavodarne aktivity na federálnej a republikovej úrovni smerovali do troch základných rovín, ktoré sa vzájomne prelínajú:

- a) pokračujúceho formovania ústavných základov demokratickej a právnej štátnosti,
- b) hľadania optimálneho modelu štátoprávneho usporiadania vzťahov medzi Slovenskou a Českou republikou a
- c) prípravy Ústavy Slovenskej republiky (a tiež prípravy Ústavy Českej republiky).

Ad a) Ústavodarne iniciatívy smerujúce k ďalšiemu formovaniu ústavných základov demokratickej a právnej štátnosti sa uskutočňovali predovšetkým na federálnej úrovni. Federálne zhromaždenie Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky (ďalej len „Federálne zhromaždenie“) už 18. júla 1990 schválilo ústavný zákon č. 294/1990 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 100/1960 Zb. Ústava Československej socialistickej republiky a ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii, a ktorým sa skracuje volebné obdobie národných výborov. Týmto ústavným zákonom sa predovšetkým ustanovili ústavné základy miestnej (územnej) samosprávy a zrušila sústava národných výborov ako miestnych orgánov štátnej moci a správy z obdobia socializmu, čo vytvorilo ústavný priestor pre uskutočnenie volieb do orgánov samosprávy obcí ešte v roku 1990.

Za najvýznamnejší „ústavný akt“ Federálneho zhromaždenia vo volebnom období 1990 – 1992 treba nesporne považovať **schválenie Listiny základných práv a slobôd** (ďalej aj „Listina“) uvedenej ústavným zákonom č. 23/1991 Zb. z 9. januára 1991 (návrh Listiny bol do Federálneho zhromaždenia po predchádzajúcej dohode predložený ako spoločný návrh oboch národných rád). Základný ideový zdroj pre prípravu návrhu Listiny predstavovali najmä kľúčové medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, predovšetkým Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach a Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Schválenie Listiny možno považovať za kvalitatívny predel v československých ústavných dejinách, v istom zmysle „ústavný

revolúciu“¹⁰, prostredníctvom ktorej sa ústavná úprava základných práv a slobôd v ČSFR vychádzajúca z prirodzenoprávnej koncepcie, dostala na úroveň štandardov uplatňovaných v tradičných demokraciách. Netreba osobitne pripomínať, že Listina dodnes tvorí súčasť nielen ústavného poriadku Českej republiky, ale je aj integrálnou súčasťou ústavného systému Slovenskej republiky.

Z hľadiska konštituovania medzinárodne uznávaných mechanizmov ochrany formujúcej sa demokratickej a právnej štátnosti malo zásadný význam aj **schválenie ústavného zákona č. 91/1991 Zb. o Ústavnom súde Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky**, ku ktorému došlo 21. februára 1991 na základe ústavodarnej iniciatívy prezidenta V. Havla. Ústavný súd ČSFR sa mal stať jedným z kľúčových pilierov budúceho federálneho ústavného systému. Na základe tohto ústavného zákona sa Ústavný súd ČSFR aj reálne skonštituoval, aj keď až v januári 1992, čo bolo spôsobené okrem iného tým, že vykonávací zákon č. 491/1991 Zb. o organizácii Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky a o konaní pred ním bol schválený až v novembri 1991¹¹. Pre úplnosť sa žiada uviesť, že aj Slovenská národná rada schválila v tomto volebnom období ústavný zákon č. 7/1992 Zb. o Ústavnom súde Slovenskej republiky, ktorý ale podľa tohto ústavného zákona už nebol konštituovaný, vzhľadom na následne schválenie Ústavy Slovenskej republiky.

Schválením ústavného zákona č. 326/1991 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky sa v tomto období sformovali nové ústavné základy všeobecných súdov, pričom došlo aj k zásadným zmenám v postavení ich sudcov (išlo najmä o odstránenie „ideologických balastov“ z ústavného textu, zmenu spôsobu kreovania sudcov a ústavnú fixáciu princípu nezávislosti súdov a sudcov).

Ad b) Z analýzy obdobia rokov 1990 – 1992 zjavne vyplýva, že **najviac „ústavodarného úsilia“ zamerali politické reprezentácie, ktoré vzišli z parlamentných volieb v roku 1990 na hľadanie vyhovujúceho modelu štátneho spoluzitia Čechov a Slovákov**. Aj keď tieto ústavodarné aktivity bezprostredne nesúvisia s cieľmi sledovanými touto publikáciou, je vhodné aspoň formou exkurzu načrtnúť ich podstatu a priebeh a to nielen v záujme dokreslenia spoločensko-politickej atmosféry, v ktorej sa formovali ústavné základy samostatnej Slovenskej republiky, ale aj pochopenia vecných a časových súvislostí medzi prípravou a schvaľovaním Ústavy Slovenskej republiky a paralelne prebiehajúcimi procesmi smerujúcimi najprv k zachovaniu, resp. „k ústavnej rekonštrukcii“ česko-slovenskej štátnosti a neskôr (po parlamentných voľbách v roku 1992) k jej dôstojnému a právnou formou regulovanému zániku.

10 GRONSKÝ, J.: opak. *cit. d.* uvedené v poznámke 4, s. 239

11 Aj keď Ústavný súd ČSFR pôsobil len niekoľko mesiacov (do zániku ČSFR) prijal v tomto období 8 nálezov a 8 uznesení zásadnej povahy, na ktorí sa vo svojej judikatúre neskôr odvolávali tak český ako aj slovenský ústavný súd. K tomu viac napr. SLÁDEČEK, V.: *Ústavní soudnictví. 2. podstatně přepracované a doplněné vydání*. Praha C. H. Beck 2003. str. 43

V prvom rade sa žiada poznamenať, že parlamenty konštituované vo voľbách v roku 1990 boli chápané ako konštituanty (ústavodarné zhromaždenia), t. j. orgány, ktorých prioritnou úlohou bolo pripraviť a schváliť nové ústavné dokumenty, ktoré by fixovali ústavné základy formujúcej sa demokratickej a právnej štátnosti. Za tým účelom bola 18. septembra 1990 na 6. spoločnej schôdzi oboch komôr Federálneho zhromaždenia ČSFR prerokovaná Správa o príprave novej ústavy ČSFR a schválený návrh na vytvorenie Komisie pre prípravu novej ústavy ČSFR v čele s predsedom Federálneho zhromaždenia ČSFR Alexandrom Dubčekom, do ktorej obe komory zvolili po 7 poslancoch. Podľa návrhu mali národné rady do tejto komisie vyslať po 10 poslancov¹². Základným problémom, ktorý bránil plnému rozvinutiu práce tejto komisie a v konečnom dôsledku aj príprave a schválení novej česko-slovenskej ústavy, boli zásadne odlišné koncepcné východiská slovenskej a českej politickej reprezentácie k „ústavnej rekonštrukcii“ spoločného štátneho útvaru.

Slovenská politická reprezentácia presadzovala ideu „federácie budovanej zdola“, podľa ktorej mali byť originálnymi nositeľmi suverenity, a teda všetkých kompetencií Slovenská republika a Česká republika, z ktorých by časť po vzájomnej dohode (zmluve) odovzdali federácii. Naopak **česká politická reprezentácia presadzovala myšlienku funkčnej federácie**, a teda prioritizovala prijatie novej Ústavy ČSFR, z ktorej by vychádzali aj národné ústavy.

K prvej konfrontácii týchto postojov po voľbách v roku 1990 došlo na stretnutí predsedov a podpredsedov národných vlád v Trenčianskych Tepliciach 8. – 9. augusta 1990 (za účasti zástupcov federálnej vlády). Podľa komuniké vydaného z tohto stretnutia sa prvoradou úlohou malo stať prijatie republikových ústav, ktoré mali predchádzať prijatiu federálnej ústavy a schválení Charty (Listiny) ľudských práv a základných slobôd¹³, čo signalizovalo určité ústupky z českej strany.

Výsledky rokovaní z Trenčianskych Teplíc boli ale rozdielne interpretované na slovenskej a českej strane. Predseda slovenskej vlády V. Mečiar v tejto súvislosti poslancov SNR 27. augusta 1990 informoval, že „*Pokiaľ ide o štátny útvar, dohodli sme sa ... akceptovať Čechov a Slovákov ako dva samostatné subjekty ... najvhodnejším útvarom pre nás je federácia ... Všetci zástupcovia federálnej vlády, ktorí tam boli, prijali zásadu, že republiky postupujú svoje práva na federáciu ... na federále zostáva len to, čo uznáme za vhodné. Dohodli sme sa, ... aby všetky kompetencie, na ktorých sa dohodneme prešli na republiky od 1. januára 1990*“¹⁴. Predseda českej vlády P. Pithart vo svojom vystúpení pred poslancami ČNR 4. septembra 1990 okrem iného uviedol: „*Dodnes se lišíme v představách, jak mají vypadat naše tři ústavy. I když se taky domnívame, že republikové ústavy jsou původní, nechápeme to v doslovném časovém významu, tedy tak, že nejdříve*

12 O tom viac pozri GRONSKÝ, J.: opak. cit. d. uvedené v poznámke 4, str. 238, alebo JIRÁSEK, J.: *Okolnosti vypracování a přijetí Ústavy České republiky*. In: ŠÍNOVÁ, R. (ed.): *Olomoucké právnické dny 2008*. Sborník příspěvků z konference. Olomouc 2008. str. 51

13 Porovnaj RYCHLÍK, J.: opak. cit. d., str. 149

14 Citované podľa GÁL, F.: *Z prvej ruky*. Bratislava Archa 1991. str. 85

vzniknou republikové ústavy, a teprve pak, na jejich základě, ústava federace. Tři ústavy se musí sestavovat zároveň. Pak zajisté mohou být republikové ústavy vyhlášené dřív, aby se tak stvrdila jejich původnost, ale to už je věc druhá, řekneme symbolická¹⁵.

Po rokovaniach v Trenčianskych Tepliciach prešla iniciatíva na slovenskú stranu, čo sa zreteľne prejavilo v súvislosti s rokovaniami o zásadnej novelizácii ústavného zákona č. 143/1968 Zb. Do Federálneho zhromaždenia boli predložené dva návrhy; návrh SNR (tlač č. 315) a návrh ČNR (tlač č. 316). Rokovaniu federálneho parlamentu predchádzali dramatické okolnosti, keď predseda slovenskej vlády V. Mečiar predsedu českej vlády P. Pitharta dôverne informoval, že väčšina v SNR je rozhodnutá v prípade ak Federálne zhromaždenie či ČNR neschváli „slovenský návrh“ vyhlásiť nadradenosť zákonov SNR nad federálnymi zákonmi, čím by federácia skončila¹⁶.

Schválená podoba novely ústavného zákona o československej federácii publikovaná v zbierke zákonov pod č. 556/1990 Zb. (ďalej aj „kompetenčný zákon“) predstavovala síce určitý kompromis medzi oboma návrhmi, ale výrazne v nej dominoval slovenský návrh. Po obsahovej stránke došlo k výraznému obmedzeniu právomocí federálnych orgánov, bola zrušená sféra tzv. spoločnej pôsobnosti federácie a republík (tieto kompetencie až na menšie výnimky prešli na republiky). Za zásadnú možno považovať aj zmenu čl. 4 upravujúceho hospodárstvo ČSFR, ktoré bolo do tejto novelizácie fixované ako „jednotné“ a po novelizácii charakterizované ako integrácia dvoch národných ekonomík, ktoré sú samostatné, avšak realizujú sa v rámci jednotného trhu a jednotnej meny pri voľnom pohybe pracovných síl, tovaru a kapitálu.

Z odstupom času si možno položiť dnes už len „akademicky“ otázku, či rozdelenie kompetencií medzi federáciu a republiky zavedené ústavným zákonom č. 556/1990 Zb. (a neskôr ešte pozmenené v neprospech federácie ďalšími „kompetenčnými novelizáciami“ ústavného zákona o československej federácii) reálne mohlo aj v dlhodobejšom časovom horizonte zabezpečiť funkčnosť spoločného štátneho útvaru. **Schválenie kompetenčného zákona síce na prechodnú dobu prinieslo upokojenie do slovensko-českých vzťahov, ale bolo zrejmé, že nevyriešilo ideovo-filozofickú stránku rozdielneho chápania spoločného štátneho útvaru.**

Rokovania o kompetenčnom zákone čiastočne zdramatizoval aj prezident V. Havel, ktorý ešte pred začiatkom rokovania vystúpil vo Federálnom zhromaždení s prejavom, v ktorom okrem iného uviedol, že „*náš stát není tentokrát ohrožen zvenčí, jako již tolikrát v minulosti, ale zevnitř*“ a apeloval na zdravý rozum a pochopenie poslancov. Zároveň odporučil, aby boli urýchlene prijaté ústavné zákony o ústavnom súde a referende, ktoré predložil v rámci svojej ústavodarnej

15 Citované podľa RYCHLÍK, J.: opak. cit. d. , str. 153

16 Porovnaj tamtiež, str. 162. V skutočnosti takáto dohoda medzi relevantnými politickými stranami na Slovensku neexistovala, z Mečiarovej strany išlo o nátlakovú akciu (k tomu aj LEŠKO, M.: *Mečiar a mečiarizmus*. Bratislava 1996. str. 48 – 51).

iniciatívy. Zároveň tiež avizoval, že v najbližšom čase predloží návrh ústavného zákona, ktorý by na čas do prijatia federálnej ústavy posilnil právomoci prezidenta (k tomu nakoniec nedošlo)¹⁷.

Ako už bolo uvedené Federálne zhromaždenie ČSFR schválilo ústavný zákon o Ústavnom súde ČSFR vo februári 1991. V tejto súvislosti treba poznamenať, že V. Havel chápal zriadenie federálneho ústavného súdu aj ako určitú poistku na riešenie konfliktov v rámci spoločného štátneho útvaru. Aj vo schválenej podobe bol totiž federálny ústavný súd „vybavený“ právomocou rozhodovať kompetenčné spory medzi federálnymi a republikovými orgánmi, ako aj orgánmi jednotlivých republík (čl. 4). Inou otázkou je, že v praxi k uplatneniu tejto právomoci nedošlo. Rovnako **ako poistka bol chápaný aj návrh ústavného zákona o referende**, ktorého presadenie bolo vo Federálnom zhromaždení ďaleko zložitejšie. Rozhodujúcu podporu na jeho schválenie získal V. Havel počas rokovaní s vedeniami parlamentných politických strán v Kroměříži 19. júna 1991, ktorých výsledkom bola okrem iného dohoda o tom, že jediným možným spôsobom rozdelenia Československa by malo byť rozdelenie na základe referenda. Následne 18. júla 1991 Federálne zhromaždenie návrh tohto ústavného zákona schválilo aj keď v zúženej podobe [pôvodne široko koncipovaný návrh bol obmedzený len na rozhodovanie o zásadných otázkach formy štátoprávneho usporiadania ČSFR a rozhodovanie o vystúpení Českej republiky alebo Slovenskej republiky z ČSFR (čl. 1 ods. 1 a 2)], ktorý bol v zbierke zákonov publikovaný pod č. 327/1991 Zb.¹⁸

Ďalšiu etapu rokovaní o štátoprávnom usporiadaní v nemalej miere ovplyvnilo preskupenie síl na slovenskej politickej scéne, keď v dôsledku postupného rozpadu najsilnejšieho politického subjektu Verejnosti proti násiliu [formovanie a vznik Hnutia za demokratické Slovensko (HZDS)] Predsedníctvo SNR 23. apríla 1991 odvolalo z funkcie predsedu vlády V. Mečiara a za nového predsedu vlády vymenovalo J. Čarnogurského, čo predznamenovalo výraznejšie presadzovanie štátoprávnej koncepcie Kresťansko-demokratického hnutia (KDH) pri rokovaniach o budúcej podobe štátneho spoluzitia Čechov a Slovákov. Vo volebnom programe KDH sa totiž hovorilo „o samostatnom vstupe Slovenska do európskeho domu“, t. j. KDH v tom čase chápalo Československo ako dočasný štátny útvar, pričom k osamostatneniu Slovenska malo dôjsť až po vstupe Československa do Európskych spoločenstiev, resp. Európskej únie.

Predstavy KDH o forme riešenia štátoprávnych vzťahov sa „do hry“ dostali už 4. februára 1991, keď na rokovaní v hradnej reštaurácii Vikárka, zvolanom z iniciatívy prezidenta V. Havla, prišiel J. Čarnogurský s predstavou, aby sa základom štátneho spoluzitia Čechov a Slovákov stala právne záväzná zmluva medzi oboma republikami, ktorej prijatie malo predchádzať prijatiu ústavy. Rovnaký návrh predniesol aj pri druhom kole rozhovorov na Pražskom hrade 17. februára 1991. Pri ďalšom rokovaní na Vikárke 4. marca 1991 predložil J.

17 Citované podľa RYCHLÍK, J.: opak *cit. d.*, str. 165

18 Podrobnejšie k tomu pozri napr. CHRASTILOVÁ, B. – MIKEŠ, P.: *Prezident republiky Václav Havel a jeho vplyv na československý a český právny řád*. Praha Aspi 2003. str. 25 – 35

Čarnogurský účastníkom rokovania hotový návrh štátnej zmluvy, pričom zároveň predseda SNR F. Mikloško (v tom čase ešte člen VPN) predložil aj pracovný návrh Ústavy Slovenskej republiky¹⁹. Potom ako J. Čarnogurský prevzal funkciu predsedu slovenskej vlády **sa požiadavka právne záväznej štátnej zmluvy stala súčasťou oficiálneho stanoviska Slovenska** pri ďalších rokovaníach o štátoprávnom usporiadaní.

V priebehu roka 1991 sa pri hľadaní konsenzu v otázkach štátoprávneho usporiadania výrazne aktivizoval aj prezident V. Havel, ktorý už na rokovaní na Vikárke 4. marca 1991 rozdal účastníkom rokovania svoj **pracovný návrh federálnej ústavy**. Podľa tohto návrhu mala federálna ústava nadviazať na Deklaráciu o súžití, ktorú mali prijať obe národné rady. Išlo o ústavu federálneho štátu založeného na dobrovoľnom zväzku dvoch republík, ktorý mohla každá z nich opustiť len na základe referenda (také referendum mohlo prebiehať len na území jednej republiky). Z hľadiska rozdelenia kompetencií návrh vychádzal z toho, že veci, ktoré ústava neupravuje patria do kompetencie republík. V inštitucionálnej rovine návrh popri existencii jednokomorového Federálneho zhromaždenia predpokladal zriadenie Federálnej rady zloženej z 30 členov s paritným zastúpením zástupcov oboch republík delegovaných predsedníctvami národných rád, pričom Federálna rada mala mať právo veta voči zákonom schváleným Federálnym zhromaždením, ktorých schválenie po opätovnom hlasovaní malo byť podmienené kvalifikovanou ústavnou väčšinou²⁰.

Havlov návrh federálnej ústavy nebol síce predložený ako oficiálna ústavodarná iniciatíva, ale posledný československý prezident z neho vychádzal pri ďalších svojich iniciatívach, ktoré boli „odštartované“ jeho televíznym prejavom k 2. výročiu novembrových udalostí. Po ňom V. Havel predložil do Federálneho zhromaždenia 1) návrh ústavného zákona o spôsobe prijatia Ústavy ČSFR, 2) návrh na zmenu ústavného zákona o referende a 3) návrh ústavného zákona o zmenách Federálneho zhromaždenia a zriadení Federálnej rady, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii.

Prvý z Havlových návrhov vychádzal z toho, že federálna ústava vstúpi do platnosti až po ratifikácii národnými radami. Druhý návrh mal zakotviť právo prezidenta vyhlásiť referendum aj na základ jeho rozhodnutia so súhlasom federálnej vlády a tiež ustanovoval povinnosť prezidenta vyhlásiť referendum, ak o to požiada petíciou aspoň pol milióna voličov v Českej republike alebo 250 000

19 Porovnaj napr. CHOVANEC, J.: opak. *cit. d.* uvedené v poznámke 2, str. 88

20 Podrobnejšie o tomto návrhu pozri CHRASTILOVÁ, B. – MIKEŠ, P.: opak. *cit. d.*, str. 36 – 43. Po prepracovaní bol text Havlovho návrhu federálnej ústavy publikovaný napr. v Národnej obrode 14. marca 1991.

voličov v Slovenskej republike²¹. Tretí prezidentov návrh smeroval najmä proti možnému zablokovaniu Federálneho zhromaždenia, keď ustanovoval ústavné situácie, za ktorých by mohol prezident rozpustiť parlament. Zároveň v období do konštituovania nového parlamentu mal prezident podľa tohto návrhu disponovať právomocou vydávať zákonné opatrenia vo forme prezidentských dekrétov. Súčasťou návrhu bola aj nová štruktúra zákonodarnej moci pozostávajúca z jednokomorového 200 členného Federálneho zhromaždenia a 30 člennej Federálnej rady (so sídlom v Bratislave) zloženej paritne z poslancov delegovaných národnými radami²². Ani jeden z návrhov prezidenta V. Havla Federálne zhromaždenie neschválilo, čo predznamenávalo vážnu spoločensko-politickú krízu.

Jedným z výsledkov už spomínaného rokovania parlamentných politických strán v Kroměříži zo 17. júna 1991 bola dohoda o tom, že základom spoločného štátu sa má stať zmluva (t. j. zmluvný princíp) a federálna ústava ratifikovaná národnými radami (t. j. ratifikačný princíp). Keďže pri týchto rokovaníach nedošlo k dohode v otázke právnej formy zmluvy, tak sa ústrednou témou ďalších politických rokovaní medzi českou a politickou reprezentáciou stala práve otázka právnej formy zmluvy, ktorá mala vytvoriť právny základ budúceho štátneho zjednotenia.

Česká strana po rokovaníach v Kroměříži vlastný návrh zmluvy nevypracovala²³. Slovenský návrh štátnej zmluvy pochádzajúci z dielne KDH bol publikovaný v denníku *Smena* 23. júla 1991²⁴. Podľa slovenského návrhu, ktorý slovenská strana presadzovala počas ďalších politických rokovaní, malo ísť o zmluvu medzi dvoma republikami (a nie ich orgánmi). Pre českú stranu bol takýto návrh neprijateľný, pričom argumentovala, že takúto zmluvu by mohli republiky podpísať len v prípade, keby sa aspoň na okamžik rozdelili, čo by znamenalo pretrhnutie štátnej diskontinuity.

Z ústavnoprávneho a medzinárodnoprávneho hľadiska sa stala predmetom rokovaní nesporne zložitá otázka, či sú republiky, ktoré sú súčasťou federácie

21 Podľa v tom čase platného ústavného zákona č. 327/1991 Zb. mohol prezident vyhlásiť referendum len na základe návrhu Federálneho zhromaždenia po vyjadrení ČNR a SNR, resp. ak by malo ísť o referendum o vystúpení jednej z republík z ČSFR na základe návrhu dotknutej národnej rady. Práve (ne)schopnosť dohodnúť sa na referendovej otázke bolo Achillovou päťou platného znenia tohto ústavného zákona, čo potvrdili pokusy uskutočnené na schôdzi Federálneho zhromaždenia v novembri 1991. V tejto súvislosti sa žiada podotknúť, že odporcami referenda sa v tejto fáze vývoja stali práve skupiny usilujúce o rozdelenie Československa vychádzajúce z obáv, že občania by sa v referende prihlásili k zachovaniu spoločného štátneho útvaru (K tomu pozri napr. RYCHLÍK, J.: opak. cit. d., s. 180 – 183).

22 Podrobnejšie o týchto návrhoch CHRASTILOVÁ, B. – MIKEŠ, P.: opak. cit. d., str. 58 a nasl., tiež RYCHLÍK, J.: opak. cit. d., str. 182 – 184

23 Žiada sa ale poznamenať, že už predtým na rokovaníach v Lánoch (10. mája 1991) predložila česká strana návrh Dohody ČNR a SNR o štátoprávnom usporiadaní ČSFR, z ktorého pri ďalších rokovaníach vychádzala.

24 RYCHLÍK, J.: opak. cit. d., str. 179

oprávnené uzavrieť zmluvu ako zmluvu podľa medzinárodného práva²⁵. Z politického hľadiska bola ale otázka relatívne jednoduchá a spočívala v tom, či existuje reálny záujem na dohode. Určitý kompromis v hľadaní východísk pri riešení tohto problému naznačil K. Plank (predseda ústavnej komisie SNR), ktorý na tlačovej konferencii 2. mája 1991 uviedol, že „*Nikto na slovenskej strane nepožaduje medzinárodnú zmluvu, ale zmluvný základ vzťahov medzi oboma republikami*“²⁶, t. j. malo ísť nie o medzinárodnú ale „medzirepublikovú zmluvu“, ktorú mali uzavrieť republiky ako subjekty „štátneho práva“. Na takejto právnej podobe zmluvy začali pracovať aj expertné skupiny.

O kompromis a dohodu v otázke právneho charakteru zmluvy sa v záujme ďalšieho plynulého postupu prác na zmluve a ústavách pokúšal aj prezident V. Havel, ktorý na nim zvolanom rokovaní vrcholných predstaviteľov všetkých troch vlád a parlamentov 3. novembra 1991 na Hrádečku pri Trutnove navrhol, aby išlo o zmluvu medzi ČNR a SNR uzavretú menom Českej a Slovenskej republiky (tým by sa obišiel problém, či zmluvu uzatvárajú národné rady alebo republiky). V Havel zároveň navrhol aj časový postup pri schvaľovaní zmluvy, ako aj federálnej ústavy a republikových ústav. Zmluvu mali schváliť ešte v novembri 1991 národné rady, s tým, že by ju následne predložili do Federálneho zhromaždenia ako spoločnú zákonodarnú iniciatívu k vypracovaniu federálnej ústavy. V zime mali národné rady podľa Havlovho návrhu schváliť republikové ústavy a na jar 1992 malo Federálne zhromaždenie prijať federálnu ústavu, ktorú by národné rady následne ratifikovali. Po ratifikácii federálnej ústavy mali podľa Havlovho návrhu súčasne (v jeden deň) nadobudnúť účinnosť všetky štyri dokumenty (zmluva a tri nové ústavy)²⁷.

Napriek tomu, že rokovania na Hrádečku skončili bez konsenzu, boli následne počas rokovania delegácií oboch národných rád v Častej – Papierničke (11. novembra 1991)²⁸ dohodnuté Zásady návrhu zmluvy o štátoprávnom usporiadaní. Podľa týchto Zásad sa právnym základom spoločného štátu mala stať spoločná ústava vychádzajúca z predtým uzatvorenej zmluvy a nadobúdajúca platnosť až potom, ako s ňou vyslovia súhlas národné rady. Zároveň by národné rady museli schváliť rovnako aj akúkoľvek (budúcu) zmenu spoločnej ústavy, pokiaľ by sa týkala vecí patriacich do spoločnej sféry vymedzenej zmluvou (navyše pri schvaľovaní takejto zmeny spoločnej ústavy by vo Federálnom zhromaždení platil zákaz majorizácie). Kľúčové otázky, najmä otázku, kto má byť subjektom zmluvy

25 K tomu napr. STEIN, E.: *Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad*. Praha Academia 2000. str. 93 – 94

26 Citované tiež podľa STEIN, E.: opak. *cit. d.*, str. 97

27 Porovnaj k tomu RYCHLÍK, J.: opak. *cit. d.*, str. 209 – 210

28 V predvečer týchto rokovaní vystúpil v televízii s prejavom predseda českej vlády P. Pithart, v ktorom formuloval návrh na zriadenie „česko-slovenského dvojdomku“, prezentovaný ako ochotu Čechov pristúpiť na voľnejšie česko-slovenské usporiadanie, než je federácia. O tom napr. RYCHLÍK, J. : opak. *cit.*, str. 212

a aký má mať právny charakter sa ale nepodarilo dohodnúť²⁹. Následne sa pri rokovaní predsedníctiev národných rád v Prahe (10. januára 1992) aj v tejto otázke našiel kompromis v tom, že zmluvu uzavrujú republiky reprezentované svojimi národnými radami.

Na rokovaní v Bratislave (23. januára 1992) bola ustanovená komisia národných rád za účelom spracovania paragrafovaného znenia zmluvy. Expertné komisie ČNR a SNR a vlád ČR, SR a ČSFR počas rokovaní v Milovách (3. – 8. februára 1992) spracovali **Návrh zmluvy o zásadách štátoprávneho usporiadania spoločného štátu**. Návrh sa skladal z preambuly, štyroch hláv a 35 článkov. V preambule sa uvádzalo „*My, ľud Českej republiky a my, ľud Slovenskej republiky, reprezentovaní svojimi zástupcami v Českej národnej rade a Slovenskej národnej rade, vychádzajúc z práva národov na sebaurčenie a rešpektujúc ich právo utvárať si slobodne spôsob národného a štátneho života, ... vyjadrujúc vôľu žiť v spoločnom štáte ... sme sa dohodli na týchto zásadách štátoprávneho usporiadania spoločného štátu*“. Citovaný text naznačoval kompromis v kľúčových otázkach, ktorý sa premietol najmä do obsahu 4. hlavy návrhu. Podľa čl. 31 ods. 1 návrhu zmluvy sa mala stať základným zákonom spoločného štátu (v návrhu zmluvy sa nikde nehovorilo o federácii) „...*ústava, ktorú prijme zákonodarný orgán spoločného štátu. Ústava spoločného štátu má vychádzať z tejto zmluvy. Ústava spoločného štátu nadobudne platnosť až po vyslovení súhlasu zákonodarnými orgánmi Českej republiky a Slovenskej republiky*“ (záväznosť zmluvy pri prijímaní spoločnej ústavy a ratifikačný princíp), pričom podľa čl. 31 ods. 2 návrhu zmluvy „*Zmeny ústavy týkajúce sa pôsobnosti zverených spoločnému štátu nadobudnú účinnosť až po vylovení súhlasu zákonodarnými orgánmi Českej republiky a Slovenskej republiky. Tento súhlas nahrádza spolurozhodovanie senátu v parlamente spoločného štátu*“ (trvalosť ratifikačného princípu pri akýchkoľvek ďalších zmenách ústavy spoločného štátu vo veciach spoločnej pôsobnosti). Čl. 32 zároveň zaväzoval národné rady, že „*budú v ústavách Českej republiky a Slovenskej republiky rešpektovať zásady obsiahnuté v tejto zmluve*“³⁰.

Návrh tzv. Milovskej zmluvy prerokovalo Predsedníctvo Slovenskej národnej rady 12. februára 1992, pričom pri hlasovaní ju neschválilo [za návrh hlasovalo 10 členov (4 za ODÚ-VPN, 2 za KDĽ, 1 za Maďarskú občiansku stranu, 1 za Demokratickú stranu, 1 za Stranu zelených a 1 za Spolužitie) a proti tiež 10 členov (4 za KDĽ, 3 za HZDS, 1 za SNS, 1 za SDĽ a nezávislý poslanec J. Zemko)]. Výsledky hlasovania vo výraznej miere ovplyvnila skutočnosť, že vo vládnom KDĽ dochádzalo v tomto období k rozkolu (krídlo J. Klepáča), ktorý vyústil neskôr do konštituovania nového politického subjektu Slovenského

29 Text návrhu tejto zmluvy pozri napr. MĚCHÝŘ, J.: *Slovensko v Československu. Slovensko-české vztahy 1918 – 1991. Dokumenty-názory-komentáře*. Praha 1991. dok. XX., str. 120-122

30 Text tzv. Milovskej zmluvy pozri napr. KUBÍN, L.- VELŠIČ, M. – DAŇO, R.- JUHÁS, B. – BALKO, D. – STUPŇAN, I.: *Dva roky politickej slobody – ex post*. Bratislava RaPaMaN 1993. str. 81 – 91

kresťansko-demokratického hnutia (SKDH). Niet pochyb o tom, že hlasovanie poznamenali tiež blížiace sa parlamentné voľby, pred ktorými si relevantné politické strany nechceli zaviazať ruky³¹.

Potom, ako návrh tzv. Milovskej zmluvy nebol Predsedníctvom SNR schválený, označilo Predsedníctvo ČNR 5. marca 1992 ďalšie rokovania zo slovenskou stranou za bezpredmetné. Epilógom za týmito rokovaniami na slovenskej strane sa stalo uznesenie SNR č. 295 z 1. apríla 1992 k plneniu uznesení SNR k štátoprávnenému usporiadaniu, prijaté na jej 23. schôdzi. V tomto uznesení sa okrem iného konštatovalo, že rokovania s ČNR o štátoprávnom usporiadaní ČSFR, považuje SNR v tomto volebnom období za skončené, pričom neprijatie zmluvy má príčiny na oboch stranách. SNR zároveň týmto uznesením odporučila budúcemu slovenskému parlamentu, aby po voľbách pokračoval v rokovaní s ČNR o všetkých možných formách spolunažívania s Českou republikou a pri doriešení štátoprávneho usporiadania naďalej pokračoval ústavnou cestou³².

Ad c) Z hľadiska genézy ústavných základov samostatnej Slovenskej republiky je žiaduce analyzovať aspoň v základných črtách ústavodarné aktivity smerujúce k príprave základného zákona štátu realizované v období rokov 1990 – 1992. Ich začiatky siahajú ešte do obdobia pred parlamentné voľby v roku 1990. **Predsedníctvo SNR uznesením č. 438 z 8. februára 1990 zriadilo 42 člennú Komisiu na prípravu Ústavy Slovenskej republiky pod vedením vtedajšieho predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky prof. Karola Planka**, ktorá jej pracovný návrh predložila Predsedníctvu SNR už v apríli 1990³³. Na tomto pracovnom návrhu bolo zaujímavé to, že oproti doterajšiemu stavu (podľa ústavného zákona o československej federácii) sa navrhovalo, aby slovenská ústava taxatívne vymedzovala, ktorých kompetencií sa Slovenská republika vzdáva a odovzdáva ich spoločnému štátu (z povahy veci vyplýva, že obdobnú úpravu by musela obsahovať aj česká ústava), pričom až po prijatí tejto ústavy by bolo možné začať práce na federálnej ústave³⁴.

Po parlamentných voľbách v roku 1990 zriadilo Predsedníctvo SNR uznesením č. 35 z 27. augusta 1990 Spoločnú komisiu SNR a vlády SR (22 člennú) pre prípravu Ústavy Slovenskej republiky, ktorej predsedal opätovne prof. Karol Plank, pričom paralelne na vlastných návrhoch ústavy pracovali samostatne aj parlamentné politické strany, resp. ich jednotliví členovia. V apríli

31 Viac o tom RYCHLÍK, J.: opak. *cit. d.*, str. 218 – 221

32 K tomu pozri (vrátane textu označeného uznesenia SNR) KUBÍN, L.- VELŠIC, M. – DAŇO, R.- JUHÁS, B. – BALKO, D. – STUPŇAN, I.: opak. *cit. d.*, str. 96- 97

33 Predsedníctvo SNR uznesením č. 528 z 26. apríla 1990 pracovný návrh Ústavy Slovenskej republiky vzalo na vedomie a uložilo spracovať k nemu oponentské posudky. Text návrh pozri ŽATKULIAK, J. (ed.): opak. *cit. d.*, dok. 188, str. 526-534. (pozri aj <http://www.nrsr.sk/nrdk/Download.aspx?MasterID=1253>)

34 Porovnaj RYCHLÍK, J.: opak. *cit. d.*, str. 195

malo Predsedníctvo SNR k dispozícii celkom sedem návrhov slovenskej ústavy³⁵, čo vzalo uznesením č. 323 z 15. apríla 1991 na vedomie a zároveň odporučilo poslaneckým klubom „...*prerokovať predložené návrhy, prijať k nim zásadné stanovisko a prispieť ku spracovaniu spoločného dokumentu s vybraním najvhodnejších formulácií, prípadne alternatív na záverečné prerokovanie.*“.

Aj keď tieto návrhy mali viacero spoločných menovateľov, ani jeden z nich nemal predpoklady na získanie potrebnej ústavnej väčšiny. Základný problém spočíval v tom, že opozičné politické strany (ale aj nemalá časť KDH) presadzovali koncepciu „úplnej (čistej) ústavy“ t. j. de facto ústavy samostatného štátu (SNS), pričom za určitých okolností boli ochotné pristúpiť na riešenie spočívajúce v zakotvení článkov umožňujúcich spojenie Slovenskej republiky s iným štátom do štátneho zväzku (konfederatívna koncepcia presadzovaná v tomto období najmä HZDS, a tiež podstatnou časťou KDH). Diskusia k týmto otázkam kulminovala na 15. schôdzi SNR (18. – 21. júna 1991), na ktorej programe sa ocitol jednak návrh Deklarácie o zvrchovanosti Slovenskej republiky z dielne SNS, ako aj Správa o príprave slovenskej ústavy a Informácia o rokovaníach politických predstaviteľov o štátoprávnom usporiadaní v Kroměříži zo 17. júna 1991.

Výsledkom búrlivého rokovania bolo uznesenie SNR č. 130 z 19. júna 1991 o postupe a východiskách riešenia ústavnoprávneho postavenia Slovenskej republiky a príprave Ústavy Slovenskej republiky. Týmto uznesením SNR okrem iného vzala na vedomie návrh Deklarácie o zvrchovanosti Slovenskej republiky a odporučila ho zaradiť ako pracovný materiál k príprave ústavných dokumentov. SNR ďalej prijala „*Za ústavnoprávne možný postup ďalšieho dotvorenia slovenskej štátnosti vypracovanie a prijatie Ústavy Slovenskej republiky. Za základ budúceho riešenia vzťahov Českej republiky a Slovenskej republiky považuje zmluvu medzi Českou republikou a Slovenskou republikou*“, pričom zároveň uložila Predsedníctvu SNR „*vymenovať komisiu pre prípravu spoločného návrhu Ústavy Slovenskej republiky, v ktorej budú mať zastúpenie poslanci všetkých poslaneckých klubov*“ (týmto uznesením bola zároveň ukončená činnosť dovtedajšej komisie SNR a vlády SR na prípravu Ústavy Slovenskej republiky) s tým, že úlohou tejto komisie bude tiež vypracovanie návrhu zmluvy o štátoprávnom usporiadaní spoločného štátneho zväzku Českej republiky a Slovenskej republiky. Vedením rokovaní tejto komisie mal byť poverený predseda SNR³⁶ (komisia bola poverená tiež prípravou návrhu zmluvy o štátoprávnom usporiadaní štátneho zväzku medzi Slovenskou republikou a Českou republikou).

35 Komisia SNR a vlády SR spracovala I. a II. prepracovaná verzia Ústavy Slovenskej republiky (jún 1990 a marec 1991). Ďalšie návrhy pochádzali od poslancov SNR; išlo o návrhy poslancov I. Čarnogurského, J. Klepáča a ďalších (Návrh Ústavy SR z marca 1991), návrh poslancov za VPN V. Čečetku, M. Kusého a ďalších (Návrh Ústavy Slovenskej republiky z apríla 1991), iniciatívny návrh poslancov R. Hofbauera, J. Findru a ďalších (Návrh Ústavy SR z apríla 1991), návrh poslanka P. Brňáka (Ústava SR, návrh z marca 1991) a návrh SNS (Návrh Ústavy SR z februára 1991). Porovnaj BEŇA, J.: opak. cit. d., str. 59

36 Pozri <http://www.nrsr.sk/nrdk/Download.aspx?MasterID=4476>

Na tomto základe **Predsedníctvo SNR uznesením č. 429 z 21. júna 1991 vymenovalo 11 člennú Komisiu SNR pre prípravu spoločného návrhu Ústavy Slovenskej republiky.**, ktorej predsedom sa stal F. Mikloško. Komisia sa mala tiež zúčastňovať prác nad prípravou Ústavy ČSFR. Východiskom a základom ďalšej práce Komisie sa stali návrhy spracované Plankovou komisiou. Výsledok svojej práce Komisia predložila Predsedníctvu SNR, ktoré **uznesením č. 682 zo 17. decembra 1991 predložilo návrh Ústavy Slovenskej republiky na verejnú diskusiu do 31. januára 1991.** Verejnosti bol návrh poskytnutý predovšetkým prostredníctvom dennej tlače³⁷.

Skutočnosť, že Komisia nedospela v sporných otázkach ku konsenzu potvrdzovalo aj to, že návrh bol najmä v častiach o vzťahoch k Českej republike predložený na verejnú diskusiu v alternatívach.

Prvá alternatíva obsahovala osobitnú časť, označenú ako „Hlava X. – spoločný štát“, podľa ktorej sa predpokladalo štátne spojenie s Českou republikou na základe štátnej zmluvy, uzatvorenej Českou republikou a Slovenskou republikou ako suverénnymi štátmi, pričom štátna zmluva sa mala stať základom Ústavy ČSFR a trvalým prameňom práva. K tejto alternatíve bola ešte ponúkaná mutácia, ktorá v rámci navrhovaného štátneho spojenia s Českou republikou predpokladala vytvorenie funkcie slovenského prezidenta.

Druhá alternatíva vychádzala z existujúceho ústavnoprávneho stavu daného v podstate ústavným zákonom č. 143/1968 Zb. o československej federácii, ktorý prijatie Ústavy SR v čl. 142 ods. 2 predpokladal, t. j. išlo by „len“ o jeho reálne naplnenie.

Tretia alternatíva obsahovala X. hlavu s názvom „Zväzok štátov“ a bola založená na konštrukcii, podľa ktorej sa predpokladalo, že Slovenská republika ako suverénny štát môže vstúpiť (i vystúpiť) do štátneho zväzku s iným štátom (nielen s Českou republikou), t. j. vychádzala z konfederatívnej koncepcie.

Alternatíva XI. hlavy návrhu vychádzala s možnosťou rozhodnúť ústavným zákonom o vystúpení zo zväzku s Českou republikou a štátne i medzinárodnoprávne sa osamostatniť (koncepcia samostatného štátu). Súčasťou návrhu predloženého na verejnú diskusiu bol (alternatívne) aj návrh na zaradenie samostatnej hlavy ústavy o postavení národnostných menšín a etnických skupín spracovaný Maďarským kresťansko-demokratickým hnutím (MKDH) a Spolužitím.

Alternatívne riešenia nesporne sťažovali orientáciu verejnosti v návrhu, ktorý bol predložený na verejnú diskusiu, a aj preto jej výsledkom nemožno podľa môjho názoru pripisovať vysokú relevanciu. Skupina expertov síce podľa uznesenia Predsedníctva SNR č. 700 zo 7. januára 1992 vypracovala Správu o výsledku verejnej diskusie k návrhu Ústavy Slovenskej republiky, ktorú mu odovzdala 10.

37 Pravda 21. a 23. decembra 1991, Národná obroda 23. 27. a 28. decembra 1991

marca 1992. Táto správa oficiálne zverejnená nikdy nebola, pričom aj v odbornej tlači sa o tejto problematike domáci autori zmieňujú len tézovito a ojedinele³⁸.

Definitívny ortiel nad prípravnými prácami nad novou slovenskou ústavou vo volebnom období 1990 – 1992 vyslovila SNR v už spomínanom uznesení č. 295 z 1. apríla 1992 k plneniu uznesení SNR k štátoprávnemu usporiadaniu, v ktorom sa okrem iného uvádza, že SNR považuje „proces prípravy Ústavy Slovenskej republiky v tomto volebnom období za skončený“, konštatuje, že „Ústava Slovenskej republiky nebola prijatá v tomto volebnom období, najmä pre názorovú nejednotnosť“ a odporúča budúcemu slovenskému parlamentu, „aby nadviazal na výsledky dosiahnuté v príprave Ústavy Slovenskej republiky a na verejnú diskusiu“³⁹.

Dvojročné volebné obdobie parlamentov konštituovaných vo voľbách v roku 1990 možno charakterizovať aj ako obdobie naštartovania dlhodobejšieho procesu komplexnej transformácie spoločnosti, v rámci ktorého bolo potrebné riešiť dovtedy nepoznaný komplex problémov, a to zďaleka nielen ústavno-právneho charakteru. Tieto skutočnosti objektívne neumožňovali, aby sa práce nad formovaním nových ústavných základov Slovenskej republiky v tomto volebnom období úspešne zavřšili. Negatívnu úlohu v tomto smere nesporne zohrala aj napätá spoločensko-politická atmosféra, ale tiež nedostatok skúseností a nedostatočná programová vyhranenosť novo sa formujúcich politických elít. Napriek tomu je možné uzavrieť, že aj čiastkové výsledky, ktoré sa v tomto volebnom období v ústavno-právnej rovine dosiahli, zanechali nezmazateľné stopy, ktoré sa neskôr premietli do finálnej podoby novej ústavy samostatnej Slovenskej republiky.

I.3. Parlamentné voľby v roku 1992 a zánik ČSFR

Neúspech dlhotrvajúcich rokovaní o štátoprávnom usporiadaní podmienil, že táto problematika sa stala jednou z kľúčových tém volebnej kampane pred

38 J. Chovanec, ktorý bol členom tejto komisie vo viacerých svojich publikačných výstupoch len konštatuje odovzdanie uvedenej Správy Predsedníctvu SNR (pozri napr. CHOVANEC, J.: opak. cit. d. uvedené v poznámke 2, str. 93 alebo CHOVANEC, J.: *Cesta k zvrchovanosti Slovenskej republiky*. Bratislava SIA 1996. ISBN 80-8048-171-7. str. 43, tiež v úvodnej štúdii k publikácii ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Martin Matica Slovenská 1977. str. 38). Aspoň stručné informácie o tejto verejnej diskusii aj s vlastným hodnotením možno nájsť v už citovanej štúdii J. Beňa (str. 61), kde sa uvádza: „Podľa správy o výsledku verejnej diskusie k návrhu Ústavy Slovenskej republiky z celkového počtu podaní (2633) bolo 40,8 % za plnú suverenitu SR. Z toho bolo možné usudzovať, aj metódou výkladu opaku, že temer 60 % diskutujúcich nebolo za plnú suverenitu SR. Mali však relevanciu mlčiacej väčšiny. K X. hlave návrh ústavy (samostatná SR) sa vyjadrilo 13 % podaní, z toho počtu sa asi 5 % výslovne vyjadrilo za samostatnosť Slovenska. Nemá validitu ani tvrdenie, že 95 % nebolo výslovne za samostatnosť Slovenska. Domnievam sa, že najpravdepodobnejší je záver, že základný variant návrhu ústavy mal najväčšiu podporu, teda spoločný štát (federácia, ČSFR – rekonštruovaná, transformovaná) ...“

39 Text pozri napr. KUBÍN, E.- VELŠIC, M. – DAŇO, R.- JUHÁS, B. – BALKO, D. – STUPŇAN, I.: op. cit. d., str. 97

parlamentnými voľbami konanými 5.- 6. júna 1992, pričom práve táto problematika nesporne ovplyvnila aj celkové výsledky volieb.

Jedinou relevantnou politickou stranou na Slovensku, ktorá išla do volieb s programom vyhlásenia samostatnej Slovenskej republiky, bola SNS. V tejto súvislosti je pozoruhodné, že štátoprávny program favorita volieb na Slovensku HZDS a ich jednoznačného víťaza [37, 26 % hlasov vo voľbách do SNR, 33, 85 % pri voľbách do Snemovne národov Federálneho zhromaždenia (ďalej aj „SN FZ“) a 33, 53 % pri voľbách do Snemovne ľudu Federálneho zhromaždenia (ďalej aj „SE FZ“)] bol vágny a nejednoznačný. Na žilinskom sneme HZDS v marci 1992 jeho predseda V. Mečiar okrem iného uviedol: „*Ponúkame päť alternatív. Federatívnu, konfederatívnu, reálnu úniu, usporiadanie vzťahov na spôsob Beneluxu alebo vznik samostatných štátov*“⁴⁰. Predseda HZDS pred voľbami pomenoval aj postupnosť krokov, ktoré bude HZDS presadzovať v štátoprávnej rovine v prípade víťazstva vo voľbách 1) vyhlásenie zvrchovanosti Slovenska, 2) prijatie „čistej ústavy“, ktorá ustanoví aj funkciu slovenského prezidenta, 3) získanie medzinárodnoprávnej subjektivity, 4) referendum o samostatnosti Slovenskej republiky a o novej úprave vzťahov s Českou republikou a 5) uzatvorenie štátnej zmluvy s Českou republikou⁴¹. Už na prvý pohľad je zrejmé, že niektoré z uvedených krokov boli vzájomne len ťažko zlučiteľné a navyše vyžadovali pochopenie a konsenzus s českou stranou. V naznačenej postupnosti krokov sa javilo referendum už ako nadbytočné, resp. len s ratifikačnými účinkami k rozhodnutiu uskutočnenému politickými reprezentáciami.

Ťažko čitateľné bolo aj volebné heslo Strany demokratickej ľavice (SDĽ) „suverénne republiky v spoločnom štáte“. SDĽ na rozdiel od HZDS ale v postupnosti krokov favorizovala referendum ako kľúčový krok, ktorým sa má rozhodnúť o budúcom štátoprávnom usporiadaní. Jednoznačne profederálny postoj zaujali vo svojom volebnom programe maďarské strany MKDH a Spolužitie, ako aj Sociálnodemokratická strana Slovenska vedená Alexandrom Dubčekom. Obdobne možno charakterizovať aj volebné predstavy ODÚ-VPN a DS-ODS (politických nástupcov VPN), ktoré ale vo voľbách prepadli, a v zásade aj KDĽ, ktoré hodlalo po voľbách presadzovať naďalej schválenie štátnej zmluvy a pokračovať v úsilí smerujúcom k reálnemu zrovnoprávneniu Slovenskej a Českej republiky, pričom zdôrazňovalo, že o rozdelení ČSFR môžu rozhodnúť len občania jednej z republík v referende.

Jednoznačným víťazom volieb v Českej republike sa stala Občianska demokratická strana (ODS), vedená Václavom Klausom, ktorá v koalícii s Kresťansko-demokratickou stranou (KDS) získala vo voľbách do SE FZ 33,90 % hlasov, vo voľbách do SN FZ 33, 93 % hlasov a vo voľbách do ČNR 29, 73 % hlasov. ODS išla do volieb s heslom „buď funkčná federácia, alebo rozdelenie Československa na dva štáty“, aj keď verbálne dávala prednosť zachovaniu federácie. Obdobné heslo, i keď s ďaleko menšou ústretovosťou k slovenským

40 Citované podľa LEŠKO, M.: opak. cit. d., str. 76

41 Porovnaj RYCHLÍK, J.: opak. cit. d., str. 274 – 275

požiadavkám, prezentovala aj Občianska demokratická aliancia (ODA). Naopak ústretovejšia sa javila v tomto smere ČSL. Ostatné parlamentné strany, ktoré sa dostali po voľbách v Čechách do opozície [ČSSD, Levý blok (jeho dominantnou súčasťou bola KSČM), Liberálno-sociálna únia, Hnutie za samosprávnú demokraciu- Spoločnosť pre Moravu a Sliezsko a pravicovo radikálni Sládkoví republikáni (SPR-RSČ)] v oblasti štátoprávneho usporiadania preferovali zachovanie federácie, akcentujúc jej funkčnosť a pre prípad rozdelenia ČSFR zdôrazňovali požiadavku, aby sa uskutočnilo prostredníctvom referenda.

Bezprostredne po voľbách sa 8. júna 1992 v Brne uskutočnilo rokovanie medzi víťazmi volieb (HZDS a ODS), ktorého **výsledky naznačovali, že vývoj bude smerovať k rozdeleniu ČSFR na dva samostatné štáty**. Túto skutočnosť potvrdili následné rokovania v Prahe (11. júna a 17. júna 1992) a v Bratislave (19. júna 1992), ktorých výsledkom bola politická dohoda medzi HZDS a ODS, o ktorej predsedovia strán informovali verejnosť. V bode 3 tejto dohody sa okrem iného uvádzalo, že vedenia HZDS a ODS *„konštatujú rozdiely svojich volebných programov a politických cieľov v oblasti štátoprávneho usporiadania, pretože ODS pokladá za jedinú rozumnú a funkčnú formu, vhodnú pre dnešnú Českú a Slovenskú Federatívnu republiku, federáciu (s jedinou medzinárodnoprávnou subjektivitou), a HZDS za ňu pokladá konfederáciu s medzinárodnoprávnou subjektivitou oboch republík. ODS nepovažuje konfederáciu s medzinárodnoprávnou subjektivitou oboch republík za spoločný štát, ale za zväzok dvoch samostatných štátov. Pred konfederáciu dáva ODS prednosť dvom úplne samostatným štátom, t. j. ústavnému rozdeleniu súčasného štátu“*.

Z ďalších častí dohody sa dalo vyvodiť, že problematika štátoprávneho usporiadania by sa mala definitívne vyriešiť do 30. septembra 1992, pričom fungovanie federácie sa malo zabezpečiť len do 31. decembra 1992. V ďalšom období sa politické dohody medzi víťazmi volieb začali postupne premietiť do činnosti ústavných orgánov. Z hľadiska zámerov sledovaných touto publikáciou bude postačujúce pripomenúť všeobecne známe skutočnosti.

V poslednej dekáde júna 1992 sa uskutočnili ustanovujúce schôdze novozvolených parlamentov. Slovenská vláda v čele s V. Mečiarom bola vymenovaná 24. júna 1992. Poslednú federálnu vládu v čele s J. Stráskym vymenoval prezident V. Havel 2. júla 1992, pričom už z jej krátko programového vyhlásenia, schváleného Federálnym zhromaždením 16. júla 1992, vyplývalo, že jej mandát bude (bol) časovo obmedzený do 31. decembra 1992. Aj keď vo vládnom programe nebolo výslovne uvedené, že úlohou federálnej vlády je zabezpečiť rozdelenie ČSFR, v skutočnosti tomu tak bolo.

Ďalším klincom do rakvy ČSFR sa stalo nezvolenie V. Havla za česko-slovenského prezidenta (3. júla 1992) na nové volebné obdobie. V. Havel vo svojom prejave 17. júla 1992 (bezprostredne po schválení Deklarácie SNR o zvrchovanosti Slovenskej republiky) na funkciu prezidenta ČSFR abdikoval slovami *„...záväzky, vyplývajúci ze sľubu vernosti České a Slovenské Federatívnej Republice a jej ústavě, nemohu už nadále plnit způsobem, který by byl v souladu*

s mým založením, presvedčením a svedomím. Nemohu nést zodpovednosť za vývoj, na ktorý prestávam mať vplyv. Tak jako se nechci stát brzdou historického vývoje, nechci být všem ani pouhým dosluhujícím úředníkem“⁴².

Rozdeleniu Česko-Slovenska v súlade s predstavami vládnych strán formálno-právne bránil platný ústavný zákon č. 327/1991 Zb. o referende, preto federálna vláda predložila začiatkom septembra 1992 do Federálneho zhromaždenia **návrh ústavného zákona o spôsobe zániku ČSFR**, ktorý predpokladal štyri možné spôsoby zániku ČSFR a) deklaráciou Federálneho zhromaždenia schválenou federálnym ústavným zákonom, b) dohodou oboch národných rád, c) referendum na základe ústavného zákona Federálneho zhromaždenia alebo ústavného zákona jednej, či oboch národných rád a d) vystúpením jednej z republík z federácie. Návrh tohto ústavného zákona ale Federálne zhromaždenie na 4. spoločnej schôdzi oboch komôr 24. septembra 1992 neschválilo. Skutočnosť, že návrh nepodporili popri opozícii aj viacerí poslanci HZDS signalizovala, že HZDS sa ešte úplne nevzdalo svojho konfederatívneho programu, a že jeho postoj k rozdeleniu ČSFR zďaleka nie je jednoznačný.

Bezprostredne po nechválení ústavného zákona o spôsobe zániku ČSFR naopak Federálne zhromaždenie schválilo na návrh poslanca Miloša Zemana (ČSSD) uznesenie o ustanovení Komisie pre prípravu premeny federácie na česko-slovenskú úniu (Komisia ustanovená na základe tohto uznesenia sa ale už oficiálne nezišla). **Iniciatíva smerujúca k zániku ČSFR bola už v tomto období výrazne na českej strane**, presnejšie v rukách vedenia ODS, ktoré vzhľadom na nejednoznačnosť postojov HZDS iniciovala zvolanie politických rokovaní medzi ODS a HZDS na 6. októbra 1992 do Jihlavy, na ktorom si jej predseda V. Klaus „vynútil“, aby HZDS otvorene vyhlásilo, že je proti únii aj konfederácii a zaviazalo sa, že bude presadzovať rozdelenie ČSFR na dva samostatné štáty. Jihlavské rokovania medzi ODS a HZDS tak definitívne ukončili uvažovanie víťazov volieb iným smerom, než k rozdeleniu ČSFR.

Federálna vláda predložila koncom októbra 1992 do Federálneho zhromaždenia **návrh ústavného zákona o zániku ČSFR**, ktorý bol zaradený na rokovanie 5. spoločnej schôdze oboch komôr Federálneho zhromaždenia začatej 3. novembra 1992. Opozícii sa ešte podarilo presadiť, aby rokovaniu o tomto návrhu predchádzalo **rokovanie o návrhu ústavného zákona o delení majetku ČSFR medzi Českú republiku a Slovenskú republiku a jeho prechode na Českú republiku a Slovenskú republiku**, ktorý bol schválený 13. novembra 1992 a v zbierke zákonov publikovaný pod č. 541/1992 Zb.

Rokovaniu Federálneho zhromaždenia o ústavnom zákone o zániku ČSFR predchádzalo jeho schválenie oboma národnými radami 17. novembra 1992, ktoré ho zhodne odporučili Federálnemu zhromaždeniu schváliť. ČNR navyše 19. novembra 1992 schválila uznesenie o svojej pripravenosti prevziať zodpovednosť za osud Českej republiky pre prípad, že by Federálne zhromaždenie návrh ústavného zákona o zániku ČSFR neschválilo. Z toho sa dalo predpokladať, že ak

42 Citované podľa CHRASTILOVÁ, B. – MIKEŠ, P.: opak. cit. d., str. 80-81

vo federálnom parlamente nedôjde k požadovanému ústavnému konsenzu, boli pripravené najmä na českej strane aj iné scenáre⁴³ Napriek tomu sa o návrhu rozpútala búrlivá diskusia, v ktorej opozícia opätovne otvorila otázku referenda.

Prvý pokus o schválenie ústavného zákona o zániku ČSFR skončil neúspešne. Následne sa na základe návrhu dohodovacieho výboru uskutočnilo ďalšie hlasovanie uskutočnené 25. novembra 1992 o 13. 21 hod. , v ktorom bol **ústavný zákon o zániku ČSFR tesnou väčšinou schválený a publikovaný pod č. 542/1992 Zb.** (v SL FZ za návrh hlasovalo zo 143 prítomných poslancov 92, proti bolo 16 poslancov, 25 sa zdržalo hlasovania a 8 hlasovanie ignorovali; v českej časti SN FZ zo 72 prítomných poslancov hlasovalo za návrh 45 poslancov, 7 boli proti, 11 sa zdržalo hlasovania a 9 ho ignorovalo; v slovenskej časti SN FZ zo 72 prítomných poslancov hlasovalo za návrh 46 poslancov, 7 boli proti, 16 sa zdržalo hlasovania a 3 ho ignorovali)⁴⁴. Podľa tohto ústavného zákona ČSFR zanikla uplynutím 31. decembra 1992, pričom jej nástupníckymi štátmi sa od 1. januára 1992 stali Česká republika Slovenská republika ako samostatné štáty.

I.4. Príprava návrhu Ústavy Slovenskej republiky a jeho prerokovanie a schvaľovanie v Slovenskej národnej rade

Vo volebnej kampani pre parlamentnými voľbami v roku 1992 výrazným spôsobom rezonovala aj otázka potreby čo najskoršieho prijatia Ústavy Slovenskej republiky. Prijatiu ústavy predchádzalo schválenie **Deklarácie Slovenskej národnej rady o zvrchovanosti Slovenskej republiky** (ďalej len „Deklarácia“) na 3. schôdzi novozvolenej SNR 17. júla 1992. Návrh Deklarácie predložil na rokovanie SNR jej vtedajší predseda I. Gašparovič, ktorý vo svojom vystúpení naznačil význam jej schválenia v kontexte so želanou formou usporiadania vzťahov s Českou republikou štátneho slovami „...*Českej republike čestne navrhujeme nové usporiadanie vzájomných vzťahov v novom útvare, ktorý by vznikol na základe medzištátnej zmluvy dvoch rovnocenných partnerov.*“

Ústavno-politický význam, ktorý prikladali predkladatelia schváleniu Deklarácie možno aspoň čiastočne „dešifrovať“ najmä z vystúpenia predsedu slovenskej vlády V. Mečiara, ktorý počas rokovania o návrhu Deklarácie v SNR okrem iného uviedol: „...*Deklarácia je politická, nie je konštitučným aktom, nevzniká z nej samostatný štát, ale je jasným signálom navonok, že úmysel tvorby vlastnej štátnosti berieme do vlastných rúk a chceme ho vyriešiť a dotiahnuť, do konca....*“

Týmto súčasne deklaruujeme, že za základ výkladu všetkých zákonov tohoto štátu treba zobrať skutočnosť, že Slovensko je republikou, je štátotvorným subjektom, ktorý dnes ústavným spôsobom rešpektuje doterajší stav a súčasne

43 Pozri RYCHLÍK, J.: opak. *cit. d.*, str. 328

44 Viac o záverečnej fáze rokovaní o zániku ČSFR a vzniku samostatnej SR pozri napr. ŠTEFANOVIČ, M.: *Zrod slovenskej štátnosti a zánik česko-slovenskej federácie*. Bratislava IRIS 1999; PALÚŠ, I.- SOMOROVÁ, E.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Druhé vydanie Košice UPIŠ 2008. str. 37 – 51; RYCHLÍK, J.: opak. *cit. d.*, str. 321 – 329

oznamuje, že vytvorí novu kvalitu. Doterajší vývoj súčasne znamená, že ustáva federácie pôsobí na Slovensku dovtedy, kým nestratí svoju účinnosť, a to je dňom nadobudnutia účinnosti Ústavy Slovenskej republiky, kedy sa ústavne pomery na Slovensku spravujú Ústavou Slovenskej republiky“⁴⁵.

Za Deklaráciu hlasovalo 113 poslancov SNR (poslanci HZDS a SNS a časť poslancov za SDĽ), 24 bolo proti (poslanci KDH a Maďarskej koalície) a 10 poslancov sa zdržalo hlasovania. Vzhľadom na skutočnosť, že Deklarácia sa schválila formou uznesenia a nie (ústavného) zákona (ako sa pôvodne predpokladalo) sa síce v zásade „obišla“ otázka jej súladu s platnými federálnymi ústavnými predpismi, jej ústavno-politický rozmer z hľadiska ďalšieho smerovania ústavného vývoja bol ale nepochybný. V Deklarácii sa totiž uvádza:

„My, demokraticky zvolená Slovenská národná rada, slávnostne vyhlasujeme, že tisícročné úsilie slovenského národa o svojbytnosť sa naplnilo.

V tejto historickej chvíli deklarujeme prirodzené právo slovenského národa na sebaurčenie tak, ako to zakotvujú aj všetky medzinárodné dohody a zmluvy o práve národov na sebaurčenie.

Uznávajúc právo národov na sebaurčenie, vyhlasujeme, že aj my si chceme slobodne utvárať spôsob a formu národného a štátneho života, pričom budeme rešpektovať práva všetkých, každého občana, národov, národnostných menšín a etnických skupín, demokratické a humanistické odkazy Európy a sveta.

Touto deklaráciou Slovenská národná rada vyhlasuje zvrchovanosť Slovenskej republiky ako základ suverénneho štátu slovenského národa.“

Po schválení Deklarácie sa naplno rozbehli práce na návrhu Ústavy Slovenskej republiky. Návrh vznikol, resp. bol dopracovaný v priebehu mesiacov jún a júl 1992 skupinou expertov pod vedením akademika Milana Čiča⁴⁶ a následne bol predložený vláde Slovenskej republiky. Vláda ho schválila uznesením z 28. júla 1992, pričom ešte v ten istý deň bol vládny návrh Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „vládny návrh“) predložený Slovenskej národnej rade. Predsedníctvo Slovenskej národnej rady uznesením č. 41 z 29. júla 1992 pridelo vládny návrh na prerokovanie všetkým výborom SNR (okrem Mandátového a imunitného výboru SNR).

Vládny návrh Ústavy Slovenskej republiky bol oproti návrhom, ktoré vznikli v predchádzajúcom volebnom období SNR **už koncipovaný ako ústava samostatného štátu**, bez variant možných foriem štátneho zriadenia s Českou

45 Stenografický záznam citovaných vystúpení pozri <http://www.nrsr.sk/nrdk/Download.aspx?MasterID=71565>

46 O ďalších členoch tejto skupiny expertov neexistujú hodnoverné vyjadrenia. Pomerne rozpačito vyznieva tvrdenie Š. Grmana, podľa ktorého v nej popri M. Čičovi pracoval Jozef Klapáč (z Ústavu štátu a práva SAV) a on, ako riaditeľ legislatívneho odboru Úradu vlády SR [pozri „Ústavu sme ukuli za dva mesiace. Právnik Štefan Grman spomína na vznik základného zákona“ (rozhovor Vladimíra Jancuru so Štefanom Grmanom) Pravda 31. augusta 2007, s. 1 a 6]. Sám M. Čič k tomu uvádza „Schválený text ústavy nebol čistým originálnym dielom len jednej skupiny autorov. Treba povedať, že sa pracovalo na viacerých verziách...“ (pozri ČIČ, M.: *Cesta k demokracii*. Pezinok Formát 2001. str. 184).

republikou, resp. štátoprávnych foriem spoločného štátu s ňou⁴⁷. V samotnom legislatívnom texte vládneho návrhu sa Česká a Slovenská Federatívna republika spomínala len v čl. 158, ktorým sa mala riešiť otázka záväznosti medzinárodných zmlúv uzavretých a ratifikovaných ČSFR pre Slovenskú republiku (tento článok sa do textu ústavy nakoniec nedostal).

Textu vládneho návrhu nie celkom korešponduje pomerne stručná Dôvodová správa, ktorú vláda do parlamentu „posunula“ až v priebehu augusta 1992 (!). V jej Osobitnej časti sa totiž ČSFR, resp. Česká republika spomína už na viacerých miestach a pritom vo významných súvislostiach. Spomenúť možno jednak text Dôvodovej správy k prvej hlave ústavy, kde sa okrem iného uvádza „*Základným princípom úpravy vzťahov k iným štátom bude zmluvný princíp. Práve na báze tohto princípu sa budú riešiť aj vzťahy najmä s Českou republikou*“ (text zrejme nadväzuje na čl. 7 návrhu, podľa ktorého „*Slovenská republika môže na základe slobodného rozhodnutia vstúpiť do štátneho zväzku s inými štátmi ...*“), ale najmä jej text k trinástej hlave („*Prechodné a záverečné ustanovenia*“). V tejto časti Dôvodovej správy sa okrem iného uvádza „*Prijatie Ústavy Slovenskej republiky sa predpokladá v článku 142 ods. 2 ústavného zákona č. 143/1968 Zb. o československej federácii v znení neskorších predpisov. Aktom prijatia tejto Ústavy spoločný štát nezaniká* (zvýraznené autorom tejto štúdie). *Vládny návrh rešpektuje kontinuitu právneho poriadku, a to aj na úrovni federácie...*

Podľa recepcného ustanovenia čl. 157 ods. 1 nebudú platiť na území Slovenskej republiky iba tie ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy federácie a republiky, ktoré sú v rozpore s touto Ústavou. Počíta sa s tým, že o neplatnosti zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných orgánmi Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky a orgánmi Slovenskej republiky bude rozhodovať Ústavný súd Slovenskej republiky. Len z týchto dôvodov teda nemôže dôjsť k ústavnej kríze, prípadne k stavu, že nebude jasné, ktorý právny predpis platí a ktorý neplatí.

Slovenská republika na seba dobrovoľne berie medzinárodné záväzky, vyplývajúce z medzinárodných zmlúv uzavretých a ratifikovaných Českou a Slovenskou Federatívnou Republikou v jednotlivých oblastiach spoločenského života okrem záväzkov hospodárskeho charakteru. V tomto prípade budú Slovenskú republiku medzinárodné zmluvy a dohody ratifikované Českou a Slovenskou Federatívnou Republikou zaväzovať najmä v oblasti pôžičiek a úverov len do výšky, ktorú Slovenská republika skutočne prijala...“

Zaujímavé bude pripomenúť aj záverečný odsek text Dôvodovej správy k trinástej hlave vládneho návrhu ústavy, kde sa uvádza „*Pokiaľ ide o otázku účinnosti Ústavy sa navrhuje, aby Ústava Slovenskej republiky nadobudla účinnosť dňom vyhlásenia, t. j. dňom jej uverejnenia v Zbierke zákonov. Prítom je možné účinnosť, niektorých ustanovení, ako sú napr. ustanovenia o hraniciach republiky, vyhostení alebo vydání občana inému štátu, daniach a poplatkoch, vyhlásení vojnového stavu, vypovedaní vojny, hlavnom velení ozbrojených síl,*

47 Porovnaj BEŇA, J.: opak. cit. d., str. 61

viazat' na uskutočnenie príslušných zmien ústavných pomerov Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky (zvýraznené autorom tejto štúdie). V tomto smere sa počíta ešte s dohodami medzi Slovenskou republikou a Českou republikou.⁴⁸ Citovaný text totiž zjavne nekorešponduje navrhovanému textu čl. 160 vládneho návrhu ústavy („*Táto ústava Slovenskej republiky nadobúda účinnosť dňom vyhlásenia*“), ale na druhej strane zodpovedá čl. 156 schváleného textu, ktorý sa stal jeho súčasťou až na základe pozmeňujúceho návrhu (!). To len potvrdzuje, že Dôvodová správa k vládnemu návrhu bola dopracúvaná podľa výsledkov prvých politických rokovaní v parlamente.

Z hľadiska ústavnoprávnej historiografie považujem už na tomto mieste za žiaduce upozorniť na niektoré časti vládneho návrhu Ústavy Slovenskej republiky, ktoré boli v priebehu legislatívneho procesu významnejším spôsobom zmenené prostredníctvom pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov:

1. Text Preambuly ústavy vychádzal vo vládnom návrhu, na rozdiel od schváleného textu, len z občianskeho princípu („*Ústava Slovenskej republiky prijíma sa z vôle občanov Slovenskej republiky ...My, občania Slovenskej republiky ...uznášame sa prostredníctvom svojich zástupcov na tejto Ústave Slovenskej republiky:*“), aj keď národný prvok v ňom bol minimálne naznačený [„...*Je výrazom (ústava; pozn. autora) rozhodujúcej dejinnej chvíle, ale aj výsledkom pol druha storočia trvajúcej cesty, práce a nenaplnených túžob národa ...*“];

2. Podľa vládneho návrhu ústavy mal mať silnejšie postavenie predseda vlády, ktorý mal podľa navrhovaného čl. 85 ods. 4 disponovať samostatne právom veta, t. j. právom vrátiť parlamentu s pripomienkami na opätovné prerokovanie⁴⁹. Zároveň boli vo vládnom návrhu obsiahnuté ustanovenia posilňujúce vládu na úkor parlamentu (napr. podľa čl. 117. vládneho návrhu bola ustanovená povinnosť prezidenta rozpustiť parlament v prípade, „*Ak Slovenská národná rada vysloví nedôveru vláde dva razy v rozpätí šiestich mesiacov alebo tri razy v priebehu volebného obdobia*“);

3. Vládny návrh predpokladal ustanovovanie sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky len prostredníctvom voľby Slovenskou národnou radou, t. j. bez participácie prezidenta republiky;

4. Výrazne širším spôsobom bolo vo vládnom návrhu koncipované ústavné postavenie orgánov prokuratúry Slovenskej republiky (okrem iného mali byť v ústavnom texte výslovne vyjadrené funkcie orgánov prokuratúry; funkcia dozoru nad zákonnosťou trestného konania, funkcia „obžalobcu“ a tiež funkcia dozoru nad dodržiavaním zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov v činnosti orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy v rozsahu

48 Dôvodová správa k vládnemu návrhu ústavy pozri <http://www.nrsr.sk/nrdk/Download.aspx?MasterID=75408>

49 Podľa J. BEŇU (op. cit. d., str. 81), „...*bol v návrhu zakomponovaný subsystém, nie trojdelenie, ale „sui generis“ štvordelenie štítnej moci. Štvrtou mocou sa mohol stať premiér (kvázi kancelársky model)*“.

ustanovenom zákonom, ako aj oprávnenie prokuratúry podať návrh na začatie konania v občianskom súdnom konaní a vstúpiť do neho vo veciach ustanovených zákonom);

5. Vo vládnom návrhu bola inak koncipovaná vnútorná štruktúra ústavy. Vládný návrh pozostával s Preambuly, 13. hláv (1. Základné ustanovenia; 2. Ústavné práva a slobody; 3. Územná samospráva; 4. Hospodárstvo Slovenskej republiky; 5. Slovenská národná rada; 6. Referendum; 7. Prezident Slovenskej republiky; 8. Vláda Slovenskej republiky; 9. Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky; 10. Ústavný súd Slovenskej republiky; 11. Súdny Slovenskej republiky; 12. Prokuratúra Slovenskej republiky a 13. Prechodné a záverečné ustanovenia) a 160 článkov.

V domácej odbornej literatúre sa zatiaľ neobjavila podrobnejšia analýza priebehu rokovania o vládnom návrhu Ústavy Slovenskej republiky v Slovenskej národnej rade, hoci z právno-historického hľadiska to je nesporne žiaduce. Preto považujem za vhodné túto medzeru nasledujúcimi riadkami aspoň čiastočne zaplniť.

Rokovanie o vládnom návrhu ústavy vo výboroch Slovenskej národnej rady

Tak ako býva v domácej parlamentnej praxi pravidlom, pre výslednú podobu základného zákona malo kľúčový význam rokovania o vládnom návrhu vo výboroch SNR. Ako už bolo uvedené, Predsedníctvo Slovenskej národnej rady vládný návrh už 29. júla 1992 uznesením č. 41 prideliť na prerokovanie všetkým výborom SNR (okrem Mandátového a imunitného výboru SNR), pričom súčasne poverilo Ústavnoprávny výbor SNR (ďalej aj „gestorský výbor“) skordinovaním stanovísk ostatných výborov SNR.

Všetky výbory SNR prerokovali vládný návrh do 14. augusta 1992. Gestorský výbor o vládnom návrhu rokoval v období od 19. do 24. augusta 1992, pričom v súlade s jeho odporúčaniami boli výsledky rokovaní výborov premietnuté do **Spoločnej správy výborov Slovenskej národnej rady (okrem Mandátového a imunitného výboru SNR) o výsledku prerokovania vládneho návrhu Ústavy Slovenskej republiky (tlač SNR 24)**⁵⁰ označenej ako tlač SNR 24a (ďalej len „Spoločná správa 24a“). V Spoločnej správe 24a bolo obsiahnutých celkom **388 pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov** (v texte označené ako pripomienky a návrhy), ktoré boli rozdelené do dvoch častí; v časti I. bolo uvedených 139 pripomienok a návrhov, ktoré gestorský výbor odporúčal SNR schváliť a v časti II. ostatné pripomienky a návrhy, ktoré gestorský výbor neodporúčal SNR schváliť. Následne sa Ústavnoprávny výbor SNR bezprostredne pred rokovaním pléna SNR zišiel na svojej ďalšej schôdzi 28. augusta 1992 a schválil uznesenie č. 11 k vládnemu návrhu Ústavy Slovenskej republiky a k spoločnej správe (tlač SNR 24a)⁵¹, ktorým (zrejme na základe výsledkov politických a odborných rokovaní

50 Text Spoločnej správy pozri <http://www.nrsr.sk/nrdk/Download.aspx?MasterID=75409>

51 Text tohto uznesenia pozri <http://www.nrsr.sk/nrdk/Download.aspx?MasterID=133055>

uskutočnených v poslednej dekáde augusta 1992) odporúčal SNR ďalšie úpravy vo vládnom návrhu, resp. navrhol zmeny v návrhoch uvedených v Spoločnej správe 24a. Celkovo išlo o **14 ďalších pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov**, ktoré boli premietnuté do Spoločnej správy 24b predloženej poslancom na rokovanie schôdze SNR o vládnom návrhu Ústavy Slovenskej republiky.

Atmosféru a priebeh rokovaní výborov SNR o vládnom návrhu Ústavy Slovenskej republiky je na základe dostupnej dokumentácie, príp. informácií z vtedajšej dennej tlače už obtiažne presnejšie rekonštruovať. Čiastočne by k tomu mohli nesporne prispieť poznatky a spomienky priamych účastníkov týchto rokovaní, ktoré ale, aspoň zatiaľ, neboli publikované.⁵²

Vychádzajúc najmä zo schválených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov obsiahnutých v Spoločnej správe 24a a 24b, ale tiež z ďalšej dostupnej dobovej dokumentácie umiestnenej v digitálnom archíve Národnej rady Slovenskej republiky, možno konštatovať, že hlavnými témami rokovaní výborov SNR o vládnom návrhu Ústavy Slovenskej republiky boli najmä:

1. Vzťah vládného návrhu Ústavy Slovenskej republiky k platným federálnym ústavným predpisom, ako aj dôsledky jej schválenia na stále existujúcu federálnu štátnosť, vrátane ďalších perspektív vzťahov k Českej republike.

2. Diskusia o texte Preambuly, ktorá vyústila do potreby zvýrazniť v nej národný prvok v širšom historickom kontexte (cyrilo-metódske duchovné dedičstvo a historický odkaz Veľkej Moravy) vychádzajúc z medzinárodnoprávne všeobecne akceptovaného práva národov na sebaurčenie⁵³. Potvrdzuje to aj skutočnosť, že popri finálnom texte Preambuly sformulovaným gestorským výborom, sú v Spoločnej správe 24a obsiahnuté aj 4 ďalšie návrhy na úpravy jej textu (tieto neboli schválené).

3. Problematika právneho postavenia národnostných menšín a etnických skupín; diskusia o nej vyústila aj do schválenia pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov (v Spoločnej správe 24a sa tejto problematike týkalo 8 návrhov, z ktorých gestorský výbor odporučil schváliť 2 (jeden z nich bol v konečnom dôsledku schválený v pozmenenej podobe na základe návrhu poslankyne Kaliskej, ktorý predložila priamo na schôdzi SNR). Treba zároveň poznamenať, že návrhy poslancov Maďarskej koalície týkajúce sa tejto problematiky sa do textu Spoločnej správy nedostali, keďže ich výbory neschválili a preto nimi boli opätovne predložené na schôdzi SNR.

52 Z tohto hľadiska svetlú výnimku predstavuje príspevok prof. Kataríny Tóthovej, vtedajšej ministerky spravodlivosti, ktorá vládný návrh vo výboroch SNR predkladala, ktorý odznel na vedeckej konferencii k 15. výročiu schválenia Ústavy Slovenskej republiky (TÓTHOVÁ, K.: *Právne kompromisy pri zrode Ústavy v roku 1992*. In.: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 6 – 7. septembra 2007. Košice 2008. str. 47 – 52).

53 Podľa K. TÓTHOVEJ (op. cit. d., str. 49) sa pri formulovaní finálneho textu využili aj právno-komparatívne poznatky z textu preambúl, resp. uvodzovacích článkov španielskej ústavy z roku 1978, nemeckého základného zákona, ako aj francúzskej ústavy z roku 1958.

4. Diskusia o spôsobe ustanovovania sudcov všeobecných súdov, ako aj sudcov ústavného súdu s osobitným zreteľom na dĺžku ich funkčného obdobia (u sudcov všeobecných súdov najmä otázka, či majú byť najprv zvolení na 5 rokov a až následne bez časového obmedzenia, resp. hneď ustanovení bez časového obmedzenia).

5. Ústavné postavenie prokuratúry (návrhy na jej dekonštitucionalizáciu, resp. transformáciu na štátne zastupiteľstvo podriadené ministerstvu spravodlivosti, ako aj návrhy týkajúce sa rozsahu ústavou fixovaných kompetencií prokuratúry).

6. Diskusia o znení čl. 15 upravujúceho právo na život, predovšetkým v kontexte s problematikou umelého prerušenia tehotenstva.

7. Problematika postavenia, právomocí a vzájomných vzťahov najvyšších ústavných orgánov (forma vlády), s osobitným zreteľom na vyvažovanie vzťahov medzi prezidentom, vládou a parlamentom (vo vzťahu k parlamentu bola vo výboroch rozsiahla aj diskusia týkajúca sa hľadania jeho najvhodnejšieho označenia – SNR, Snem Slovenskej republiky, Národná rada Slovenskej republiky). V tejto súvislosti zazneli aj návrhy na formálnu fixáciu klasického trojdelenia štátnej moci premietnutú do vnútornej štruktúry ústavy (pomenovanie V. až VII. hlavy ústavy). V nadväznosti na to sa vo výboroch diskutovalo tiež o mieste a úlohách Najvyššieho kontrolného úradu SR v štruktúre verejnej moci (kontrolná moc ako štvrtá moc). Táto diskusia vyústila do celého radu pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, z ktorých nemalá časť bola v konečnom dôsledku schválená.

8. Problematika inštitútu referenda, jeho systémového začlenenia do vnútornej štruktúry ústavy, otázka vzťahu referenda, resp. jeho výsledkov k zákonodarnej moci, ako aj otázka záväznosti výsledkov referenda, vrátane jeho možného „prelomenia“ parlamentom.

9. Hľadanie optimálnej vnútornej štruktúry ústavy.

Pri celkovom hodnotení rokovaní o vládnom návrhu Ústavy Slovenskej republiky vo výboroch SNR možno síce v zásade vysloviť súhlas s tvrdením K. Tóthovej, že pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, ktoré v jeho priebehu vznikli „jednoznačne spresnili alebo vylepšili text vládneho návrhu ústavy“⁵⁴, ale na druhej strane sa zároveň žiada uviesť, že niektoré z nich zakódovali do ústavného textu zložité problémy, ktoré sa nepodarilo ani dodnes uspokojivo vyriešiť (k tomu viac nižšie).

Rokovanie o vládnom návrhu ústavy na schôdzi Slovenskej národnej rady Slovenská národná rada prerokovala vládny návrh Ústavy Slovenskej republiky na svojej 5 schôdzi konanej v dňoch 31. augusta až 1. septembra 1992. Jej pomerne búrlivý priebeh bol poznamenaný najmä konfrontačnou diskusiou zameranou v prevažnej miere na problematiku ústavného postavenia

národnostných menšín a etnických skupín⁵⁵, ktorá ale finálnu podobu ústavy ovplyvnila už len minimálne. Celkovo bolo v priebehu schôdze predložených 56 pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov (tento číselný údaj nie je celkom presný, vzhľadom na to, že niektoré z týchto návrhov mali „komplexný charakter“, t. j. dotýkali sa viacerých ustanovení vládneho návrhu), z ktorých len 5 bolo schválených, t. j. premietlo sa do konečného textu⁵⁶.

V rozprave popri predkladateľoch (V. Mečiar a K. Tóthová), spoločnom spravodajcovi výborov SNR (M. Sečanský), predsedovi Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (K. Plank), generálnom prokurátorovi (V. Bacho) a ministromi hospodárstva (L. Černák) vystúpilo celkom 32 poslancov SNR, ktorí oproti rokovaniam výborov SNR už v podstate neotvorili iné témy. Preto aj vzhľadom na skutočnosť, že stenografický záznam o rokovaní je všeobecne dostupný v digitálnom archíve Národnej rady Slovenskej republiky, nepovažujem za potrebné sa analyzovať parlamentnej diskusie podrobnejšie venovať⁵⁷.

Na základe procedurálneho návrhu poslanca M. Vajdu sa o vládnom návrhu Ústavy Slovenskej republiky v znení schválených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov ako celku hlasovalo verejne podľa mien. Zo 134 prítomných poslancov SNR za vládny návrh hlasovalo 114 poslancov (všetci poslanci HZDS a SNS a väčšina poslancov za SĎĽ), 16 boli proti (poslanci za KDĽ) a 4 (poslanci za

55 Podrobnejšie o tejto časti rozpravy pozri OROSZ, L.: *Politická reprezentácia maďarskej menšiny a jej postoj k formovaniu ústavného systému Slovenskej republiky*. Človek a spoločnosť, roč. X., 2007. č. 1. <http://www.saske.sk/cas/1-2007/index.html>

56 Za minimálne diskutabilné a aj pripomenutia hodné možno považovať hlasovanie o poslednom z nich, ktorý sa týkal spôsobu ustanovovania, resp. dĺžky volebného obdobia sudcov všeobecných súdov. Po hlasovaní o pozmeňujúcich návrhoch vyzeral finálny text čl. 151 ods. 1 vládneho návrhu (po legislatívnych úpravách išlo o čl. 145 ods. 1) nasledovne: „*Sudcov volí Národná rada Slovenskej republiky na návrh vlády Slovenskej republiky. Po uplynutí tohto volebného obdobia Národná rada Slovenskej republiky na návrh vlády Slovenskej republiky volí sudcov bez časového obmedzenia*“. V tejto podobe vyznieval citovaný text nezmyselne, v dôsledku zmatečného hlasovania totiž z jeho prvej vety vypadli slová „na päť rokov“. Preto ministerka spravodlivosti K. Tóthová požiadala o opätovné otvorenie rozpravy a navrhla doplniť dotknutý text o slová „na štyri roky“. Po opätovnom otvorení rozpravy sa o tomto návrhu hlasovalo, pričom ho podporilo len 78 poslancov. V tejto súvislosti vznikla až v tejto fáze schôdze SNR otázka, či je na schválenie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k vládnomu návrhu ústavy potrebná kvalifikovaná 3/5 väčšina všetkých poslancov (!), alebo len bežná väčšina. Napriek protestom viacerých poslancov sa uznalo toto hlasovanie ako platné, t. j. premietlo sa do konečného textu (aj keď tento záver považujem z ústavného hľadiska za veľmi pochybný, je to dnes už len akademická otázka, text dotknutého ustanovenia ústavy platil a uplatňoval sa až do schválenia ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. v podobe uvedeného doplňujúceho návrhu). V záujme nespochybnovania schváleného textu ústavy ako celku treba dodať, že všetky ostatné pozmeňujúce a doplňujúce návrhy boli (zhodou okolností) schválené ústavnou väčšinou.

57 Pozri <http://www.nrsr.sk/nrdk/Download.aspx?MasterID=71567>

SDL) sa zdržali hlasovania⁵⁸. Rokovanie bolo skončené 1. septembra 1992 o 22.30 hod.

I.5. Ústava Slovenskej republiky a jej hodnotenie

Ešte pred pokusom o celkovú zhodnotenie textu Ústavy Slovenskej republiky v znení schválenom Slovenskou národnou radou 31. augusta 1992 (ďalej aj „pôvodné znenie ústavy“), považujem za vhodné (popri už uvedenom) aspoň stručne upozorniť na najvýznamnejšie zmeny vo vládnom návrhu, ku ktorým došlo v priebehu legislatívneho procesu v SNR. Aj z hľadiska ďalšieho postupu pri spracovávaní tejto štúdie sa mi zdá žiadúce upriamiť pozornosť najmä na nasledovné skutočnosti:

1. Oproti vládnemu návrhu došlo v priebehu legislatívneho procesu v SNR k zásadným zmenám vo vnútornej štruktúre ústavy. Schválený text sa skladal z 9 hláv a 156 článkov. Okrem iného bola v priebehu legislatívneho procesu „zrušená“ samostatná hlava o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky [ďalej aj „Najvyšší kontrolný úrad“ alebo „NKÚ“ (podľa vládneho návrhu malo ísť o IX. hlavu)], ktorej obsah vrátane nadpisu bol presunutý do druhého oddielu III. hlavy ústavy, čo je v komparatívnom porovnaní značne neštandardné, nehovoriac už o tom, že táto hlava ústavy nemá spoločný nadpis (I. oddiel tejto hlavy označený nadpisom „Hospodárstvo Slovenskej republiky“ mal pôvodne tvoriť samostatnú IV. hlavu ústavy).

Obdobne došlo k „zrušeniu“ samostatnej hlavy o referende (navrhovaná pôvodne ako VI. hlava), ktorej mierne modifikovaný obsah bol včlenený ako II. oddiel do V. hlavy ústavy označenej novým nadpisom „Zákonodarná moc“ (pôvodne mala byť V. hlava označená nadpisom „Slovenská národná rada“; jej len mierne modifikovaná podoba tvorí I. oddiel tejto hlavy označený nadpisom „Národná rada Slovenskej republiky“). Pôvodne samostatne koncipované hlavy týkajúce sa prezidenta Slovenskej republiky (podľa návrhu VII. hlava) a vlády Slovenskej republiky (podľa návrhu VIII. hlava) boli v členení na samostatné oddiely zaradené do spoločnej VI. hlavy označenej nadpisom „Výkonná moc“. Rovnako došlo k zlúčeniu pôvodne samostatne navrhovaných hláv o Ústavnom súde Slovenskej republiky [ďalej aj „ústavný súd“, alebo Ústavný súd SR“ (podľa návrhu X. hlava)] a súdoch Slovenskej republiky (podľa vládneho návrhu XI. Hlava) do VII. hlavy ústavy označenej nadpisom „Súdna moc“ tvorenej dvoma oddielmi.

Novými názvami piatej až siedmej hlavy chcel zrejme ústavodarca aj formálne vyjadriť, že ústava vychádza z klasického trojdelenia štátnej moci. V konečnom dôsledku schválené zmeny vo vnútornej štruktúre ústavy vyvolali v ďalšom priebehu ústavno-politického vývoja viacero interpretačných problémov a vo svojej

58 Poslanci Maďarskej koalície „*Na znak protestu proti predloženému zneniu ústavy a spôsobu hlasovania*“ (slová poslanca E. Rózsu vyslovené v závere rozpravy) pred záverečným hlasovaním opustili rokovaciu sálu.

podstate limitujú z formálneho hľadiska systémovjšie zásahy do ústavnej matérie (k tomu viac nižšie).

2. Došlo k značnej modifikácii textu Preambuly Ústavy Slovenskej republiky, ktorá je vo finálnej podobe založená na národno-občianskom princípe (mierne favorizujúcej národný princíp), pričom vychádza z chápania národa ako kľúčového štátotvorného činiteľa, v kontexte s medzinárodnoprávne všeobecne akceptovaným právom národov na sebaurčenie.

3. Zmenilo sa označenie parlamentu zo Slovenskej národnej rady na Národnú radu Slovenskej republiky (ďalej aj „Národná rada SR alebo „národná rada“), čím ústavodarca chcel zrejme vyjadriť novú kvalitu, ako aj nadväznosť na štúrovske tradície⁵⁹. **Značne sa obmedzili možnosti prezidenta rozpustiť parlament** pred uplynutím jeho volebného obdobia (podľa schváleného textu mohol prezident rozpustiť národnú radu len vtedy „*ak tri razy do šiestich mesiacov po voľbách nedôjde k schváleniu programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky*“), čo v konečnom dôsledku znamenalo pomerne značné posilnenie parlamentu na úkor zložiek výkonnej moci (prezident a vláda; pozri vyššie o pôvodne navrhovanom čl. 117 ústavy), ale aj sťaženie možností riešiť potenciálnu ústavnú krízu štandardnými mechanizmami parlamentnej demokracie. Právo parlamentu (výlučné) voliť a odvolávať sudcov ústavného súdu (vrátane voľby jeho predsedu a podpredsedu), bolo modifikované tak, že národnej rade zostalo „len“ oprávnenie navrhovať kandidátov na funkciu sudcov ústavného súdu prezidentovi.

4. K určitým modifikáciám došlo aj v ústavnom postavení prezidenta. Popri už spomínanom systematickom začlenení podľa vládneho návrhu samostatnej hlavy o prezidentovi, do VI. hlavy (Výkonná moc) a obmedzení jeho možností rozpustiť národnú radu, bolo prezidentovi oproti vládnomu návrhu „odňaté“ právo zákonodarnej iniciatívy. V schválenom texte sa zachovala pre parlamentnú demokraciu značne neštandardná možnosť parlamentu odvolať prezidenta z funkcie (čl. 106), aj keď vo vládnom návrhu obsiahnutý text „*Prezident je za výkon svojej funkcie zodpovedný Slovenskej národnej rade*“ (čl. 101 ods. 4) bol z neho v priebehu legislatívneho procesu vypustený.

Na druhej strane bola prezidentovi zverená významná právomoc vymenúvať (na základe návrhov predložených národnou radou) a odvolávať sudcov ústavného súdu, vrátane práva vymenúvať predsedu a podpredsedu ústavného súdu. Spomenúť sa žiada aj to, že podľa vládneho návrhu sa význam prezidentskej funkcie mal zvýrazniť už v uvodzovacom ustanovení ústavy; navrhovalo sa nasledovné znenie čl. 1 ods. 2 ústavy: „*Hlavou štátu je volený prezident*“.

5. Ústavné postavenie vlády oproti parlamentu bolo nepriamo oslabené, a to jednak obmedzením ústavných možností rozpustiť parlament (vypustenie už spomínaného čl. 117 vládneho návrhu) a tiež vypustením pôvodne navrhovaného oprávnenia predsedu vlády vrátiť zákon s pripomienkami na opätovné prerokovanie národnej rade, čím sa zároveň z textu vytratil prvok naznačujúci

⁵⁹ Pozri TÓTHOVÁ, K.: opak. cit. d., str. 48

výraznejší príklon k kancelárskemu modelu vlády (zachované právo designovaného premiéra predložiť prezidentovi návrhy na vymenovanie ďalších členov vlády, jeho právo navrhnúť prezidentovi na vymenovanie a odvolanie člena vlády, ako aj „pád“ celej po vyslovení nedôvery predsedovi vlády, resp. po jeho demisii totiž nepovažujem za prvky, ktoré by výraznejšie naznačovali odklon z rámca tradičného parlamentarizmu).

Spomenúť možno tiež to, že podľa vládneho návrhu ústavy mala mať ústavný status aj funkcia štátneho tajomníka, ako funkcionára vymenúvaného a odvolávaného vládou (čl. 111 ods. 3 vládneho návrhu), ktorý v čase neprítomnosti zastupuje ministra „v plnom rozsahu jeho práv a povinností člena vlády“ (čl. 111 ods. 2 návrhu), a ktorého hlas v čase, keď zastupuje člena vlády „sa počítá ako hlas člena vlády“ (čl. 119 ods. 2 druhá veta vládneho návrhu).

6. Pokiaľ ide o Ústavný súd Slovenskej republiky popri už spomenutom začlenení do VII. hlavy „Súdna moc“ spoločne so všeobecnými súdmi a zmenou spôsobu ustanovovania jeho sudcov (vymenovanie prezidentom na základe návrhov parlamentu) za najvýznamnejšiu zmenu oproti vládne návrhu považujem fixáciu oprávnenia najmenej päťiny poslancov parlamentu podať návrh na začatie konania pred ústavným súdom. Týmto došlo k významnému posilneniu práv parlamentnej menšiny, keďže podľa vládneho návrhu týmto právom mala disponovať len národná rada ako celok.

7. V časti vládneho návrhu týkajúcej sa (všeobecných) súdov Slovenskej republiky k zásadnejším zmenám nedošlo. Možno spomenúť snáď len to, že vládny návrh predpokladal existenciu samostatného článku o postavení a kompetenciách Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (čl. 149 vládneho návrhu), ako aj to, že pri vymedzení kompetencií všeobecných súdov mala byť podľa vládneho návrhu výslovne uvedená aj kompetencia rozhodovať v obchodnoprávných veciach. Napriek návrhom, aby sa sudcovia volili do sudcovských funkcií bez časového obmedzenia sa zachoval spôsob ich voľby „na dvakrát“; najprv na štvorročné volebné obdobie (podľa vládneho návrhu na 5 rokov) a až následne bez časového obmedzenia (pozri k tomu aj poznámku 56).

8. V značne okyptej vyšla z legislatívneho procesu prokuratúra Slovenskej republiky, ktorej sa síce zachoval ústavný status, ale vypustenie textu o jej funkciách a oprávneniach, ako výsledok politického kompromisu, založilo priestor dodnes neutíchajúcim diskusiám o možnostiach modifikovať nezávislé postavenie orgánov prokuratúry do podoby orgánov podriadených vláde, resp. ministerstvu spravodlivosti aj pri existujúcom ústavnom stave.

9. K pomerne značným zmenám oproti vládne návrhu došlo aj v texte záverečnej hlavy ústavy „Prechodné a záverečné ustanovenia“, a to najmä vo z hľadiska vymedzenia vzťahu ústavy k platným a účinným federálnym ústavným a zákonným predpisom, ako aj jej vzťahu k v tom čase ešte existujúcej federálnej štátnosti. Prípadné hodnotenie schválenia slovenskej ústavy, ako ústavného aktu konštitujúceho samostatnú štátnosť (vystúpenie z federácie) sa aspoň čiastočne zažehnilo schválením doplnujúceho návrhu, ktorým sa nadobudnutie účinnosti

niektorých ustanovení ústavy viazalo na príslušné zmeny ústavných pomerov Českej a Slovenskej federatívnej republiky (čl. 156 schválený v nasledovnom znení: „*Táto Ústava Slovenskej republiky nadobúda účinnosť dňom vyhlásenia, okrem čl. 3 ods. 2, čl. 23 ods. 4, ak ide o vyhostenie alebo vydanie občana inému štátu, čl. 53, 84 ods. 3, ak ide o vypovedanie vojny inému štátu, čl. 86 písm. k) a l), čl. 102 písm. g), ak ide o vymenúvanie profesorov vysokých škôl a rektorov a o vymenúvanie a povyšovanie generálov, písmená j) a k), čl. 152 ods. 1 druhá veta, ak sa týka ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných orgánmi Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, ktoré nadobudnú účinnosť súčasne s príslušnými zmenami ústavných pomerov Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky v súlade s touto ústavou*“).

Došlo tiež k modifikácii článku týkajúceho sa prevzatia práv a povinností z medzinárodných zmlúv, ktorými je (bola) ČSFR viazaná, čo treba privítať, pretože pôvodne navrhovaný text bol značne diskutabilný a jeho prípadné schválenie by zrejme vyvolalo nielen interpretačné problémy, ale pravdepodobne aj nepriaznivé medzinárodnoprávne dôsledky.⁶⁰ Podľa schváleného textu „*Na Slovenskú republiku prechádzajú práva a povinnosti z medzinárodných zmlúv, ktorými je Česká a Slovenská Federatívna Republika viazaná, a to v rozsahu ustanovenom ústavným zákonom Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky alebo v rozsahu dohodnutom medzi Slovenskou republikou a Českou republikou*“ (platný text čl. 153 ústavy).

Spomenúť treba aj úpravy článku vymedzujúceho vzťah Ústavy Slovenskej republiky k ostatným právnym predpisom (platný čl. 152 ústavy – vo vládnom návrhu čl. 157), v rámci ktorého sa ustanovila právomoc Ústavného súdu Slovenskej republiky rozhodovať o neplatnosti federálnych zákonov a iných všeobecne záväzných predpisov, ktoré odporujú ústava, ktorej uplatnenie (účinnosť) bolo ale viazané na zmeny ústavných pomerov ČSFR (čl. 156 ústavy).

Schválenie základného zákona štátu je pre každý štát mimoriadne významnou historickou udalosťou, ktorá zároveň vytvára priestor pre hodnotiace komentáre, pri ktorých má nezastupiteľné miesto a úlohu ústavná teória. Pritom je nepochybné, že ústavná teória sa nemôže obmedziť na popularizáciu schváleného

60 Vo vládnom návrhu túto problematiku mal riešiť čl. 158, podľa ktorého:

„(1) Slovenskú republiku zaväzujú medzinárodné zmluvy uzavreté a ratifikované Českou a Slovenskou Federatívnou Republikou v oblasti právopolitickej, najmä občianskych a politických práv, hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv.

(2) Slovenskú republiku zaväzujú medzinárodné zmluvy a medzinárodné dohody ratifikované Českou a Slovenskou Federatívnou Republikou v oblasti pôžičiek a úverov, a to len do výšky, ktorú Slovenská republika skutočne prijala; obdobne to platí aj pre ostatné medzinárodné záväzky hospodárskeho charakteru.“

ústavného textu⁶¹, a už vonkoncom nie na jeho účelovú apologetiku. Úlohou ústavnej teórie musí byť komplexné a pritom kritické zhodnotenie schváleného ústavného textu, vrátane naznačenia z neho vyplývajúcich interpretačných a aplikačných problémov, ako aj spôsobov ich riešenia. Zároveň je ale potrebné, aby bola (prípadná) kritika objektívna a zohľadňovala reálne spoločensko-politické podmienky, ako aj ďalšie faktory, ktoré podmienili schválenú podobu ústavy. V podmienkach moderného demokratického štátu totiž žiadna ústava nikdy nie je ideálnym dielom renomovaných ústavných právnikov, resp. jeho tvorcov (autorov návrhu). Konečnú podobu ústavy v nemalej miere ovplyvňujú rôzne (spravidla nevyhnutné) politické kompromisy, ale aj spoločensko-politické prostredie a atmosféra, ktoré ovplyvňujú jednak prípravu jej návrhu, ako aj samotný priebeh ústavodarného procesu. Objektívnym dôsledkom týchto skutočností sa môžu stať a spravidla aj stávajú niektoré nedomyslené riešenia, vecné chyby, či medzery ústavného textu.

Ak z uvedených hľadísk hodnotíme finálnu podobu základného zákona Slovenskej republiky schváleného 1. septembra 1992 Slovenskou národnou radou, tak možno konštatovať, že **vznikol veľmi solídny základný zákon štátu, ktorý je svojou kvalitou v pozitívnom zmysle porovnateľný nielen s ústavami ďalších štátov strednej a východnej Európy** (štáty bývalého „východného bloku“) prijímaných v poslednom decénií minulého storočia, **ale aj s platnými ústavami tradičných demokracií**. Takéto hodnotenie pôvodného znenia Ústavy Slovenskej republiky vystupuje do popredia zvlášť vtedy, ak objektívne zohľadníme spoločensko-politické podmienky, za ktorých sa slovenská ústava pripravovala a schvaľovala.

V prvom rade treba vziať do úvahy skutočnosť, že **vládny návrh ústavy sa pripravoval ešte počas existencie Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky**, pričom ani v čase jej schvaľovania nebolo nielen ústavno-právne, ale ani politicky rozhodnuté o jej ďalšom osude, (k tomu pozri vyššie neschválenie návrhu ústavného zákona o spôsobe zániku ČSFR 24. septembra 1992, ktoré naznačovalo, že aj vo vnútri najsilnejšieho politického subjektu HZDS sa vtedy ešte minimálne koketovalo s pretrvaním určitej formy štátneho spoluzitia s Českou republikou). Túto skutočnosť hodnotí ako „*jeden z limitujúcich faktorov*“ aj M. Čič, ktorý v tejto súvislosti uvádza: „*Autori návrhu dbali na to, aby nielen návrh, ale najmä schválený text ústavy nebol v rozpore s ústavným zákonodarstvom ČSFR. To sa prejavilo aj v prechodných a záverečných ustanoveniach ústavy*“⁶².

61 Túto úlohu v našich podmienkach plnilo viacero publikácií popularizačného charakteru, ktoré vznikli bezprostredne po schválení ústavy (napr. CHOVANEC, J. – MOZOLÍK, P.: *Ústava Slovenskej republiky*. Bratislava Remedium 1992; ČIČ, M. – FOGAŠ, E.: *Ústava Slovenskej republiky*. Bratislava NVK INTERNATIONAL, spol. s r. o. 1992; GRMAN, Š. – HUDEK, L.: *Ústava Slovenskej republiky*. AMOS spol. s r. o. 1992 alebo FOGAŠ, E. – CIBULKA, L.: *Ústava Slovenskej republiky pre školy*. Bratislava SPN 1993), ktorým aj preto nemožno pripisovať významnejšiu vedeckú relevanciu (ich autori zrejme ani nemali pri ich spracovaní takúto ambíciu).

62 ČIČ, M.: opak. cit. d. uvedený v poznámke 46, str. 184

Do úvahy treba vziať aj skutočnosť, že finálne práce nad vládny návrhom ústavy začali bezprostredne po parlamentných voľbách v pracovnej skupine vytvorenej „len“ víťazom volieb, ktorá v tomto období len „externe“ komunikovala s niektorými predstaviteľmi ostatných politických strán (napr. L. Fogašom, zástupcom SDL), t. j. v tomto štádiu prípravných prác sa ešte vo výraznejšej miere nehľadalo nutný politický kompromis potrebný k schváleniu ústavy, čo následne negatívne ovplyvnilo najmä priebeh rokovania vo výboroch SNR, ako aj na schôdzi SNR. Navyše úloha schváliť základný zákon štátu pripadla politickým elitám, ktoré v danom čase nedisponovali ešte dostatkom politických skúseností a neboli ani dostatočne programovo vyprofilované⁶³, čo limitovalo ich schopnosť prispieť do ústavnej diskusie z vecného hľadiska zrozumiteľnými a pritom konštruktívnymi návrhmi. Zložitosť prípravy a schvaľovania slovenskej ústavy nepochybne sťažovala aj skutočnosť, že k nemu dochádzalo v počiatočnej fáze komplexnej transformácie spoločnosti a formovania kvalitatívne nového právneho poriadku, t. j. v čase v ktorom ešte neexistovala zrozumiteľná odpoveď na viacero závažných otázok ďalšieho vývoja. Do úvahy treba vziať tiež skutočnosť, že zásadné spoločenské zmeny objektívne priniesli už v tomto období aj sociálne a ekonomické problémy a teda rast spoločenského napätia, čo negatívne ovplyvňovalo činnosť vlády i parlamentu.

Za najvýznamnejší faktor, ktorý negatívne ovplyvnil konečnú podobu pôvodného znenia ústavy väčšina autorov považuje **krátkosť času, v ktorom Ústava Slovenskej republiky vznikla**. Aj podľa M. Čiča sa ústava „*naozaj pripravovala krátky čas*“⁶⁴. S týmto názorom treba súhlasiť a to aj napriek tomu, že vládny návrh ústavy nevznikol v lete 1992 na zelenej lúke, keďže kontinuálne nadväzoval na prípravné práce uskutočnené v období rokov 1990 – 1991 (pozri vyššie) a v podstate aj na verejnú diskusiu k návrhu Ústavy Slovenskej republiky (aj keď jej reálny prínos pre konečný text je podľa môjho názoru značne diskutabilný).

S odstupom času si možno položiť otázku, či bolo objektívne nevyhnutné urýchľovať práce na návrhom slovenskej ústavy, ako aj jej schvaľovanie. Odpoveď na túto otázku nie je jednoznačná. Na jednej strane možno predloženie vládneho návrhu do SNR necelé dva mesiace po parlamentných voľbách do značnej miery hodnotiť aj ako silné politické gesto zo strany ich víťaza, ktoré malo dokumentovať plnenie predvolebných sľubov (a to nielen vo vzťahu k občanom, ale aj k českej strane). Na druhej strane realnosť možného zániku ČSFR vyvolávala objektívne potrebu mať v rozhodnom čase základný zákon štátu, ktorý by garantoval jeho kontinuálny a pritom bezporuchový vývoj. Tento záver nesporne obstojí z hľadiska prípravy vládneho návrhu ústavy, menej už z hľadiska času, v ktorom bola ústava schválená, t. j. v čase keď o ďalšom osude spolužitia s Českou republikou nebolo ešte zďaleka rozhodnuté. Z tohto hľadiska si s odstupom času dovoľím

63 Slovanmi L. Fogaša „*nevypřofilovanú politickú scénu*“ (porovnaj FOGAŠ, L.: *Základný zákon SR*. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G (ed.): opak. cit. zborník, str. 14).

64 ČIČ, M.: op. cit. d. uvedené v poznámke 46, str. 184 a tiež str. 199

konštatovať, že schválenie slovenskej ústavy už 1. septembra 1992 možno do istej miery hodnotiť ako politický krok nesúci znaky politického hazardu, ktorý nielenže obmedzil možnosti ďalších politických rokovaní s českou stranou (ako som už uviedol z analýzy vývoja vyplýva, že ani HZDS v tomto období ešte nezavrhol určité formy spolužitia s Českou republikou, napr. vo forme konfederatívneho zväzku, hoci kľúčové politické subjekty v Českej republike v tomto období už prioritizovali hľadanie cesty k rozdeleniu ČSFR), ale za nepriaznivého vývoja určitých okolností mohol spôsobiť aj negatívne medzinárodnoprávne dôsledky pre Slovenskú republiku (ohrozenie spoločného právneho nástupníctva po ČSFR s Českou republikou). Tento názor možno podporiť aj historickými reáliami. Je totiž známe, že časť českých politikov reagovala na schválenie slovenskej ústavy vyhláseniami o tom, že Slovensko týmto aktom dobrovoľne vystúpilo z federácie. Zvlášť agilné bola z tohto hľadiska ODA, ktorej vrcholný predstaviteľ Pavel Bratinka v tejto súvislosti vyhlásil: „Až vyjde Ústava SR ve Sbírce zákonu, nabude účinnosti a tak dojde de iure k odštěpení SR od federace“⁶⁵.

S takýmto hodnotením sa možno stretnúť aj v českej odbornej literatúre. V. Pavlíček a J. Hřebejk v tejto súvislosti okrem iného uvádzajú „Přijetím této ústavy Slovenská republika se právně přestala považovat za suocást federace. ...Slovenští ústavodarci tak vyjádřili diskontinuitu ve vztahu k Československu. Záleželo na orgánech federace a České republiky, jaké důsledky z toho vyvodí“⁶⁶. Ešte jednoznačnejšie hodnotí, a to aj s odstupom času, túto skutočnosť J. Gronský (mimochodom pôvodom slovenskej národnosti), ktorý uvádza: „...nutno uznat (či prostě vzít na vědomí), že schválením deklarace o svrchovanosti Slovenska a zejména pak schválením Ústavy Slovenské republiky ...zanikla československá federace – a to přesto, že čistě formálně se tak stalo až 1. 1.1993“⁶⁷. Spomenúť možno aj názor K. Klímu, ktorý v súvislosti so schválením slovenskej ústavy uvádza, že ním došlo „ke zvláštní a ústavne paradoxní situaci (de facto k ústavní krizi), kdy československá federace de iure stále ještě existovala, ale Slovenská ústava platná od září 1992 de facto konstatovala samostatnost Slovenska...“⁶⁸. Aj keď možno s citovanými názormi polemizovať, nemožno im uprieť, že sú založené na racionálnej argumentácii, pre ktorú ponúka schválený ústavný text dostatočný priestor, a preto je veľmi obtiažne ich bezvýhradne (aspoň z ústavnoprávneho hľadiska) odmietat'. Pre akceptovateľnú protiargumentáciu ponúka určitý priestor už spomínaný text čl. 156 ústavy, ktorý podmienil nadobudnutie účinnosti niektorých ustanovení ústavy „príslušnými zmenami ústavných pomerov ČSFR“, z ktorého ale zároveň možno vyvodit' záver, že slovenský ústavodarca ním zjavne vyjadril, že ďalšiu existenciu ČSFR vníma len ako dočasnú (!). Na druhej strane ak vezmeme do úvahy zreteľne artikulovaný postoj SNS k ďalšej existencii ČSFR,

65 Citované podľa RYCHLÍK, J.: opak. cit. d., str. 293 – 294

66 Pozri PAVLÍČEK, V. - HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky. 1. díl. Ústavní systém*. Praha Linde 1994. str. 8

67 GRONSKÝ, J.: opak. cit. d. uvedené v poznámke 4, str. 467

68 KLÍMA, K.: *Ústavní právo 3. rozšířené vydání*. Plzeň 2006. str. 159

bez ktorej hlasov by pravdepodobne slovenská ústava v roku 1992 nemohla byť schválená, tak treba schválený text čl. 156 ústavy považovať v konkrétnych politických reáliách za kompromis, ktorý vyjadroval „maximum možného“.

V Českej republike, ako je známe bola ústava schválená až po prijatí ústavného rozhodnutia o zániku ČSFR a v súlade so splnomocňujúcim ustanovením obsiahnutým priamo v texte ústavného zákona č. 542/1992 Zb. o zániku ČSFR.[„Česká národní rada a Národní rada Slovenskej republiky môžu ešte pred zánikom Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky s účinnosťou najskôr od 1. januára 1993 prijímať ústavné a iné zákony, ktorými zabezpečia výkon pôsobnosti, ktorá prejde na Českú republiku a Slovenskú republiku“(čl. 7)]. Obdobný postup v Slovenskej republike by síce keď už nie vyvrátil, tak aspoň minimálne neutralizoval diskusie o „Čiernom Petrovi“, ktorý spôsobil zánik spoločnej štátnosti, ale na druhej strane by celkovej kvalite ústavného textu zrejme výraznejšie neprosper. Skôr naopak. Hektická politická atmosféra v jesenných mesiacoch roku 1992 totiž neponúkala dostatok kľudu potrebného na komplexnejšie zamyslenie sa nad niektorými úskaliami, ktoré vyplývali z vládneho návrhu ústavy a navyše vzťahy medzi relevantnými politickými subjektami sa v súvislosti s prijímaním ústavného rozhodnutia o zániku ČSFR ešte viac vyhrotili. V tejto súvislosti si možno položiť aj otázku, či by bola politická reprezentácia sústredená v SNR vôbec schopná v decembri 1992 nájsť dohodu smerujúcu k schváleniu slovenskej ústavy.

Ak podrobíme kritickej analýze jednotlivé časti pôvodného znenia ústavy, tak zrejme **za jej najviac diskutabilné súčasti treba považovať hlavy upravujúce postavenie, kompetencie a vzájomné vzťahy parlamentu, prezidenta a vlády**, z ktorých textu cítiť, že ústavodarca sa v nich inšpiroval skôr než osvedčenými zahraničnými ústavnými vzormi, domácimi ústavnými tradíciami (najmä ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii aj keď vrátane zmien, ku ktorým došlo už po novembri 1989), ktoré neboli konfrontované s nástrahami politického zápasu, ktorý je vlastný modernej pluralitnej parlamentnej demokracii. Vyjadrené slovami L. Fogaša „*neboli docenené najmä tie normy ústavy, ktoré sa bežne nepoužívajú, ale ktoré ožívajú v krízových situáciách*“⁶⁹, konkrétne mám tu na mysli ústavné normy, ktoré slúžia k preklenutiu vládných (ústavných) kríz, resp. inými slovami vyjadrené, ústavné normy, ktoré stimulujú k dosiahnutiu politickému konsenzu a tým aj k preklenutiu vládnej krízy.

V naznačenom kontexte treba spomenúť najmä nedostatočnú, resp. skoro žiadnu vybavenosť prezidenta právomocami smerujúcimi k vyvažovaniu vzťahov medzi vládou a parlamentom (právomoci *pouvoir neutré*), ako aj nedomyslene riešenú otázku zastupovania prezidenta v čase, keď sa prezidentský úrad uvoľní, resp. prezident ešte nie je zvolený. Do sféry tzv. nezastupiteľných právomocí hlavy štátu sa totiž podľa pôvodného znenia ústavy dostal aj výkon takých prezidentských právomocí, ktoré z hľadiska fungovania štátu treba označiť za „vitálne“ a je preto nevyhnutné, aby ústava umožňovala ich (zástupný) výkon

69 FOGAŠ, L.: opak. cit. d., str. 14

v každom čase (napr. právomoc vymenúvať a odvolávať vládu a jej jednotlivých členov). Ak v tomto kontexte vezmeme do úvahy ústavou ustanovené podmienky pre zvolenie prezidenta (najmenej trojpäťtinová väčšina všetkých poslancov národnej rady v každom aj opakovanom kole volieb)⁷⁰ tak, musíme objektívne konštatovať, že tieto ústavné normy už v čase svojho schválenia založili zárodky možnej ústavnej krízy⁷¹, čo ústavno-politická prax aj potvrdila po uplynutí funkčného obdobia prezidenta M. Kováča (podrobnejšie o tom pozri nižšie).

V ústavnom postavení prezidenta boli zakódované aj ďalšie problémy (už spomínaná, pre parlamentnú demokraciu neštandardná, možnosť národnej rady odvolať prezidenta z funkcie, t. j. jeho politická zodpovednosť parlamentu, ale aj neexistencia pre parlamentnú demokraciu naopak typického inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu vládou, resp. jej predsedom, či príslušným členom, nedomyslený mechanizmus úpravy práva prezidentského veta atd.), a preto sa celkom objektívne stali predmetom prvých novelizácií ústavy.

Za nedomyslenú treba považovať aj úprimnú snahu ústavodarcu vyjadriť *expressis verbis* v období tzv. socialistickej štátnosti zaznávanú del'bu moci vo formálnej štruktúre ústavy (už spomínané pomenovanie V. až VII. hlavy ústavy). Tento prístup príznačný skôr pre prezidentskú formu vlády (porovnaj formálnu štruktúru Ústavy USA) pre parlamentné demokracie nie je štandardný (aj keď sa objavil aj v Ústavnej listine ČSR z roku 1920) a ani vhodný⁷² a to okrem iného aj z toho dôvodu, že v parlamentnej forme vlády sa funkcie hlavy štátu zďaleka nevyčerpávajú len jeho pôsobením vo sfére výkonnej moci. Zaradenie prezidenta do spoločnej hlavy ústavy (navyše označenej nadpisom „Výkonná moc“) s vládou zároveň objektívne vyvoláva otázku ich vzájomného vzťahu pri uplatňovaní výkonnej moci, ktorá bola s ústavnou relevanciou nastolená už niekoľko mesiacov po schválení ústavy⁷³.

70 Išlo o riešenie, ktoré je typické pre ústavy socialistickeho typu, resp. autoritatívne režimy, v ktorých sa predpokladá bezproblémové zvolenie hlavy štátu. Z komparatívnej analýzy vyplýva, že v pluralitných demokraciách, ktoré ustanovujú voľbu prezidenta parlamentom, či osobitným volebným kolégiom, ústavy ustanovujú znižovanie väčšiny potrebnej pre zvolenie prezidenta v ďalších kolách volieb (porovnaj napr. Základný zákon SRN (čl. 54 ods. 6), Ústavu Talianskej republiky (čl. 83), Ústavu Českej republiky (čl. 58), alebo Ústavu Maďarskej republiky (čl. 29/B).

71 Viac k tomu pozri OROSZ, L.- ŠIMUNIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava Veda 1998. str. 62 a str. 66 – 67

72 Porovnaj tamtiež, str. 59, tiež KRÁL, J.: *K problémom nového ústavného systému Slovenskej republiky*. Právny obzor. 77. 1994. č. 1. str. 61, alebo SVÁK, J.: *Potrebuje začínajúci štát rozsiahly alebo stručný text ústavy*. In: ŠÍNOVÁ, R. (ed.): *opak. citovaný zborník*, str. 64 atd.

73 Pozri spor o výklad čl. 116 ods. 4 ústavy, spočívajúci v hľadaní odpovede na otázku, či je prezident povinný vyhovieť návrhu predsedu vlády na odvolanie člena vlády, o ktorom rozhodol Ústavný súd Slovenskej republiky uznesením sp. zn.. I. ÚS 39/93 z 2. júna 1993, pričom v jeho odôvodnení sa vyjadril aj k vzťahu vlády a prezidenta slovami „*Hoci vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“)* je najvyšší orgánom výkonnej moci (čl. 108), ústavné postavenie prezidenta Slovenskej republiky je v skutočnosti dominantné voči ústavnému postaveniu vlády...“ (Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1993-1994. Košice 1994, str. 30 a nasl.).

V pôvodnom znení ústavy bol podľa môjho názoru predimenzovaný aj rozsah kreačných právomocí národnej rady (napr. pre parlamentnú demokraciu skôr neštandardné právo voliť a odvolávať sudcov všeobecného súdu), čo viedlo niektorých autorov k hodnoteniu formy vlády ustanovenej pôvodným znením ústavy ako formy vlády zhromaždení⁷⁴. Z dovtedajších federálnych ústavných predpisov bola do slovenskej ústavy v zásade automaticky prevzatá aj **úprava inštitútu poslaneckej imunity v rozsahu, ktorý je pre moderné demokracie už neakceptovateľný** (odmietnutie súhlasu na trestné stíhanie s dôsledkom, že je „na vždy vylúčené“), a preto je celkom opodstatnené, že sa stal predmetom kritiky a v aktuálnych ústavných reáliách má už charakter politického evergreenu (k tomu pozri viac nižšie)⁷⁵.

Kvalitná ústava musí plniť v primeranom rozsahu aj prognostickú funkciu, t. j. anticipovať aj v dlhodobejšom horizonte spoločenský vývoj, tak vo vnútroštátnej ako aj medzinárodnoprávnej dimenzii. Aj v tomto smere možno formulovať vo vzťahu k pôvodnému zneniu určité výhrady, aj keď treba akceptovať, že ústavodarca sa zameril predovšetkým na hľadanie ústavných východísk vyplývajúcich z aktuálnej spoločensko-politickej situácie. Z vnútroštátneho hľadiska sa možno žiadalo viac zamyslieť nad difúziou štátnej moci typickej pre moderné štáty a to najmä prenesenie časti verejnej moci na iné subjekty (územnú a záujmovú samosprávu), ako aj difúziu štátnych financií do podoby verejných financií spravovaných aj inými subjektami než štátom. Z tohto hľadiska bol nedostatočne vymedzený najmä rozsah kontrolných právomocí Najvyššieho kontrolného úradu a aj preto objektívne vyvolal pomerne skoro potrebu ústavných novelizácií. Z medzinárodnoprávneho hľadiska ústava v pôvodnom znení podľa môjho názoru nedostatočne vyjadrovala vzťah Slovenskej republiky k medzinárodnému spoločenstvu (zmienka o tom bola len v Preambule „...v záujme trvalej mierovej spolupráce a ostatnými demokratickými štátmi“) a medzinárodnému právu⁷⁶, nehovoriac o nevyužitých možnostiach naznačiť už pôvodným ústavným textom integračné ambície Slovenskej republiky.

K ďalším častiam pôvodného znenia ústavy aj vzhľadom na spoločensko-politické podmienky za akých bola schvaľovaná, nemožno mať vážnejšie výhrady. **Jej silnou stránkou bola nesporne úprava základných práv a slobôd**, ktorá bola takmer v identickej podobe prevzatá z „federálnej“ Listiny základných práv

74 Pozri napr. KRESÁK, P.: *Forma vlády v SR*. In: Aktuálne problémy parlamentarizmu. Brno MPÚ MU 1995.

75 Zdá sa vhodné pripomenúť, že diskusia o tejto otázke sa otvorila už v priebehu rokovania o vládnom návrhu ústavy v parlamente. V parlamentnej rozprave sa rozsahom poslaneckej imunity zaoberal najmä poslanec J. Brocka (KDH), ktorého pozmeňujúce návrhy ale SNR neschválila.

76 Čl. 11 zabezpečujúci prednosť medzinárodných zmlúv o ľudských právach a slobodách pred zákonmi Slovenskej republiky len „ak zabezpečujú väčší rozsah základných práv a slobôd“ predznamenával interpretačné problémy a stal sa spolu s problematikou nedostatočnej úpravy recepcie medzinárodného práva terčom kritiky právnej teórie. Pozri k tomu napr. KLUČKA, J.: *Medzinárodné právo a Ústava Slovenskej republiky*. Košice Medes 1996.

a slobôd a zodpovedala v dobe svojho schvaľovania medzinárodným štandardom, pričom vo sfére hospodárskych a sociálnych práv ich aj do istej miery aspoň formálno-právne prekračovala⁷⁷. Rozhodnutie ústavodarcu premietnuť obsah Listiny do II. hlavy ústavy s jej súčasným zachovaním sa v čase schvaľovania ústavy javilo ako prijateľné riešenie (zrušenie Listiny by v podmienkach ešte existujúcej ČSFR zrejme vyvolalo ešte výraznejšie negatívne reakcie z českej strany), s odstupom času sa ale paralelná úprava základných práv a slobôd v dvoch ústavných dokumentoch ukazuje minimálne ako problematická, a to najmä v situácii keď sa ich text po ústavných novelizáciách začína aj výraznejšie rozchádzať (k tomu viac nižšie).

Vzhľadom na skutočnosť, že jednou z ústredných tém parlamentnej rozpravy o vládnom návrhu ústavy bola problematika textu Preambula a práv národnostných menšín a etnických menšín, sa žiada vyjadriť aspoň niekoľkými myšlienkami aj tejto téme. V prvom rade sa domnievam, že **zvýraznenie národného princípu v texte Preambuly, ku ktorému došlo v priebehu legislatívneho procesu v parlamente bolo objektívnym odzrkadlením vtedajšej spoločensko-politickej reality**. Väčšina politických subjektov vnímala schvaľovanie ústavy ako akt, ktorý v právnej podobe vyjadruje zavŕšenie dlhoročného politického a duchovného úsilia slovenského národa o vlastnú štátnosť, t. j. pri schvaľovaní Ústavy Slovenskej republiky bol slovenský národ prostredníctvom svojich zástupcov v Slovenskej národnej rade „prítomný“ ako kľúčový štátotvorný činiteľ, ktorý v súlade s medzinárodným právom rešpektovaným právom na sebaurčenie prejavil svoju štátotvornú vôľu. Preto je celkom prirodzené a logické, že táto skutočnosť našla svoje vyjadrenie v texte Preambuly.

Analyzujúc text Preambuly možno dospieť k záveru, že jej „ideová nit“ je založená na slovách „*My, slovenský národ ...spoločne s príslušníkmi národnostných menšín a etnických skupín žijúcich na území Slovenskej republiky ... teda my, občania Slovenskej republiky uznášame sa prostredníctvom svojich zástupcov na tejto ústave:...*“. Z citovaného textu celkom zjavne vyplýva, že **ústavodarca týmto textom priznal popri slovenskom národe štátotvornú (resp. možno presnejšie ústavnotvornú) funkciu aj príslušníkom národnostných menšín a etnických skupín žijúcim na území Slovenskej republiky, teda všetkým občanom Slovenskej republiky, čím organicky skĺbil národný princíp s princípom občianskym**. Skutočnosť, že v tomto texte zvýraznil národný princíp nie je ničím iným len zvýraznením historického faktu, ktorý bol prítomný pri schvaľovaní Ústavy Slovenskej republiky. Preto akékoľvek úvahy o nadradenom postavení občanov hlásiacich sa k slovenskej národnosti pred občanmi hlásiacimi

77 V tejto súvislosti si dovoľm konštatovať, že veľkorysé zakotvenie hospodárskych a sociálnych práv možno považovať za charakteristický znak platných ústav väčšiny štátov bývalého východného bloku. Ústavodarcovia tým reflektovali na prechádzajúcu socialistickú etapu ústavného vývoja, v rámci ktorej mala ústavná úprava hospodárskych a sociálnych práv v štruktúre ostatných základných práv a slobôd dominantné miesto. Urobili tak aj napriek tomu, že si boli vedomí zložitej hospodárskej situácie, ktorá sťažuje možnosti materiálneho zabezpečenia hospodárskych a sociálnych práv.

sa k národnostným menšinám, či etnickým skupinám v Slovenskej republike nemožno podľa môjho názoru z obsahu Preambuly vyvodit'. Navyše pri obmedzených možnostiach normatívneho pôsobenia Preambuly na výklad a aplikáciu ústavy treba vziať do úvahy, že samotný text Ústavy Slovenskej republiky vychádza dôsledne z občianskeho princípu, čo možno dokumentovať na celom rade ústavných noriem.

Pokiaľ ide o **ustanovenia pôvodného znenia ústavy týkajúce sa priamo alebo aspoň nepriamo práv národnostných menšín a etnických skupín**, možno podľa môjho názoru pri ich porovnaní s textom analogických ustanovení ústav iných vyspelých demokratických štátov, na jednej strane konštatovať, že **zodpovedajú minimálne solídne medzinárodnému štandardu**⁷⁸. Na druhej strane treba vziať do úvahy, že schválená podoba ústavy bola vo viacerých častiach týkajúcich sa práv menšín pre národnostné menšiny a etnické skupiny nepriaznivejšia ako text jej vládneho návrhu, pričom všetky pozmeňujúce návrhy predložené zástupcami maďarskej menšiny boli počas rozpravy a hlasovania v SNR v podstate demonštratívne odmietnuté bez akejkoľvek snahy hľadať a nájsť kompromis. Berúc do úvahy tiež konfrontačne vedenú diskusiu možno uzavrieť, že **finálna fáza rokovania o vládnom návrhu ústavy vytvorila minimálny politický priestor k tomu, aby zástupcovia politickej reprezentácie maďarskej menšiny návrh Ústavy Slovenskej republiky podporili**, a preto ich odchod z rokovacej sály pred záverečným hlasovaním treba považovať za legitímne vyjadrenie ich postoja, ktorý sa aj v záujme vytvárania priaznivého ovzdušia pre harmonické multietnické vzťahy v Slovenskej republike žiada rešpektovať⁷⁹.

Na základe uvedeného možno sumarizujúc konštatovať, že **Ústava Slovenskej republiky bola vo svojom pôvodnom znení, napriek čiastočným výhradám, veľmi solídnym legislatívnym dielom a to najmä v kontexte s dobou a spoločensko-politickými podmienkami, v akých sa prijímala. Dnes je neodškriepiteľným faktom, že splnila mimoriadne významnú stabilizačnú funkciu v prvých týždňoch a mesiacoch existencie samostatnej Slovenskej republiky tým, že zabezpečila nevyhnutný ústavný rámec pre fungovanie ústavných orgánov. Pomerne úspešne absorbovala do svojho obsahu zásadné zmeny spoločensko-politického systému uskutočnené po novembri 1989 a vytvárala seriózný ústavný základ pre obdobie komplexnej transformácie spoločnosti. Nemožno opomenúť, že ústava aj v pôvodnom znení obstála v „skúške času“ keď sa stala vážnou prekážkou pred zreteľnými náznakmi pokusov o nastolenie autoritatívneho režimu, ktorého svedkami sme boli**

78 Porovnaj OROSZ, L.: *Ústavná úprava práv osôb patriacich k národnostným menšinám a etnickým skupinám v Slovenskej republike a jej komparatívna analýza*. In: ŠUTAJ, Š. (d.): *Národ a národnosti. Stav výskumu po roku 1989 a jeho perspektívy*. Prešov UNIVERSUM 2004. str. 51

79 Viac k tomu OROSZ, L.: opak *cit. d.* uvedená v pozn. 55

najmä v priebehu I. volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky (1994 – 1998).

II. Ústavný vývoj v období rokov 1993 – 2009

Jednou z kľúčových funkcií ústavy je stabilizačná funkcia, ktorú ústava plní ako výraz odôvodnenej a trvalej vôle ľudu, ku ktorej dospel po zrelom uvážení. Stabilizačnú funkciu ústavy nemožno ale chápať absolútne, naopak treba ju vnímať v organickej väzbe s dynamickou funkciou, ktorá vychádza zo základného východiska, že žiadne ľudské dielo – a teda ani ústava - nie je dokonalé, a preto podlieha zmenám⁸⁰. V tomto kontexte možno pripomenúť aj slová M. Čiča a L. Fogaša, ktorí sa nemalou mierou podieľali na výslednom texte Ústavy Slovenskej republiky, ktorí už s krátkym odstupom po jej schvaľovaní uviedli: „*Niet ústavy, ktorá nemá chyby, chybičky a ktorú by nebolo možné kritizovať za to, čo obsahuje, čo vyjadruje a čo všetko by mala ešte zakotviť. Platí to aj o našej ústave ...Tak ako každý základný zákon, aj ústava má nárok na svoj vývoj. Najlepším korektorom je život. Nová politická, štátoprávna, ekonomická a zahraničná situácia ukáže, kde sa žiada urobiť zmeny, formulovať isté inštitúty tak, aby lepšie zodpovedali súčasným i budúcim potrebám celej spoločnosti*“⁸¹.

Vzhľadom na spoločensko-politické podmienky za akých bola Ústava Slovenskej republiky pripravovaná a schvaľovaná, ako aj dynamiku ďalšieho vývoja spoločnosti po konštituovaní samostatnej Slovenskej republiky sa napriek nesporným kvalitám jej pôvodného znenia dalo predpokladať, že v dohľadnej dobe dozrie objektívna potreba niektoré jej časti korigovať, resp. precizovať, či doplniť⁸² o to viac, že pre ústavno-politickú prax v 90-tych rokoch minulého storočia bola príznačná naďalej konfrontačná atmosféra, ktorá bola nie zriedka spätá aj so snahami o účelový výklad niektorých ústavných noriem, resp. „využívanie“ niektorých nepresností, či medzier ústavného textu.

Aj keď prvý priamy zásah do textu ústavy prostredníctvom novelizácie sa uskutočnil „až“ v lete 1998, v konečnom dôsledku došlo v sledovanom období (1993 – 2009) k celému radu aj zásadnejších zmien a doplnkov pôvodného znenia ústavného textu, ktoré sa uskutočňovali (žiaľ) nielen prostredníctvom priamych novelizácií Ústavy Slovenskej republiky, ale aj prostredníctvom prijímania ďalších ústavných zákonov obsahujúcich ústavnú materiu (k tomu viac nižšie).

Z hľadiska cieľov sledovaných touto štúdiou je žiaduce aspoň stručne analyzovať formovanie platnej ústavnej materije v kontexte spoločensko-

80 Viac k vzťahu stabilizačnej a dynamickej funkcie ústavy pozri napr. PALÚŠ, I.: *Stabilizačná a dynamická funkcia Ústavy Slovenskej republiky*. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): opak. cit. zborník, str. 114 – 122

81 ČIČ, M. – FOGAŠ, L.: opak. cit. d. uvedené v pozn. 61, str. 3

82 J. Drgonec v tejto súvislosti uvádza, že konkrétne historické podmienky za akých bola ústava prijímaná „do ústavy zakódovali nevyhnutosť jej budúcich novelizácií“. DRGONEC, J.: *Zmeny a pokusy o zmenu Ústavy SR v treťom volebnom období Národnej rady Slovenskej republiky*. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): opak. cit. zborník, str. 94

politického vývoja a až na tomto základe sa pokúsiť o jej komplexnejšie hodnotenie.

II.1. Priame novelizácie Ústavy Slovenskej republiky

II.1.1. Problém zastupovania prezidenta (prvá novelizácia ústavy)

Konštituovanie samostatnej Slovenskej republiky napriek očakávaniam uvoľnenie spoločenského napätia neprinieslo. Naopak vzťahy medzi relevantnými politickými stranami sa vyhrotili a spoločnosť sa polarizovala, čo vyústilo do vyslovenia nedôvery vláde V. Mečiara v marci 1994 a predčasných parlamentných volieb konaných na jeseň 1994. Na základe ich výsledkov sa konštituovala nová koalíčná vláda V. Mečiara (HZDS, SNS, ZRS), ktorá pokračovala v konfrontačnom výkone moci, pre ktorý boli žiaľ príznačné aj tendencie k formovaniu autoritatívneho režimu. Ako je známe kľúčovým impulzom, ktorý vyvolal vládnu krízu v marci 1994 bol parlamentný prejav prezidenta M. Kováča. Aj preto sa po predčasných parlamentných voľbách politický zápas do značnej miery personifikoval do polohy zápasu medzi predsedom vlády a prezidentom. Túto skutočnosť aj v kontexte s blížiacim sa skončením funkčného obdobia prezidenta M. Kováča spojeného s reálnymi obavami, že nového prezidenta nebude národná rada schopná zvoliť, „využila“ opozícia. Vychádzajúc z predpokladu, že „medzi občanmi“ je vo všeobecnosti prítlačivá možnosť participovať na voľbe hlavy štátu, ale nesporne aj v snahe posilniť svoje politické preferencie s blížiacim sa koncom volebného obdobia, iniciovali opozičné politické strany začiatkom roku 1997 petičnú akciu na vyhlásenie referenda o priamej voľbe prezidenta.

Napriek tomu, že opozícii sa v rekordne krátkom čase podarilo zhromaždiť dostatok podpisov pod petíciu, referendum o priamej voľbe prezidenta bolo vládnu koalíciu zmarené⁸³, čo vyvolalo nielen ďalší rast spoločenského napätia, ale nemalou mierou prispelo aj k negatívnemu hodnoteniu vládnej politiky v zahraničí. Po skončení funkčného obdobia prezidenta M. Kováča (marec 1998) hrozba nezvolenia nového prezidenta nabrala reálne kontúry, keďže napriek viacerým pokusom národná rada nového prezidenta nezvolila.

Už som naznačil, že jedným z najzávažnejších koncepčných nedostatkov pôvodného znenia ústavy bol spôsob riešenia zastupovania výkonu právomocí prezidenta v kontexte s náročnými požiadavkami na zvolenie nového prezidenta (najmenej trojpäťtinová väčšina všetkých poslancov národnej rady v každom aj opakovanom kole volieb). Vzhľadom na skutočnosť, že prezidentský úrad nebol od marca 1998 obsadený, pričom do sféry tzv. nezastupiteľných právomocí hlavy štátu patrila aj právomoc vymenúvať a odvolávať predsedu vlády a jej jednotlivých

83 K zmarenému referendu o priamej voľbe prezidenta pozri viac napr. MESEŽNIKOV, G. – BÚTORA, M. (ed.): *Slovenské referendum '97: zrod, priebeh, dôsledky*. Bratislava IVO 1997 alebo OROSZ, L.: *Referendum ako nástroj politického zápasu*. In: BALÁŽ, A. (ed.): *Nový štát a jeho prvý muž. Michal Kováč očami spolupracovníkov*. Bratislava DILEMA 2003. str. 179 – 190

členov a prijímať ich demisiu, reálne hrozilo, že po nových parlamentných voľbách nebude možné ustanoviť novú vládu, čo v konečnom dôsledku mohlo viesť až k nastoleniu „diktatúry legálnou cestu, keďže demisiu dovtedajšej vlády by nemal kto prijať“⁸⁴. Tejto hroziacej vládnej kríze bolo možné čeliť len novelou ústavy.

Slúži ku cti vtedajšieho parlamentu, ktorý napriek tomu, že bol značne politicky polarizovaný, po niekoľkých predchádzajúcich neúspešných pokusoch **schválil 14. júla 1998 na základe vládneho návrhu prvú novelizáciu ústavy, ktorá bola v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len „zbierka zákonov“) publikovaná pod č. 244/1998 Z. z.** Išlo o obsahovo veľmi stručnú novelu, ktorá popri tom, že zverila predsedovi národnej rady v čase keď nie je prezidentský úrad obsadený, výkon právomoci prezidenta vymenúvať a odvolávať predsedu a ostatných členov vlády a prijímať ich demisiu, ako aj právomoc vymenúvať a odvolávať vedúcich ústredných orgánov a vyšších štátnych funkcionárov v prípadoch, ktoré ustanovuje zákon, zároveň na základe doplnujúceho návrhu tiež ustanovila, že návrh na voľbu prezidenta môže predložiť najmenej 8 poslancov národnej rady. Schválením tejto novely ústavy bola zažehnaná potenciálna ústavná kríza.

II.1.2. Novelizácie Ústavy Slovenskej republiky v II. volebnom období Národnej rady Slovenskej republiky (1998 – 2002)

Po parlamentných voľbách v roku 1998 sa konštituovala nová koaličná vláda zložená zo Slovenskej demokratickej koalície (SDK), SDL, Strany maďarskej koalície (SMK) a Strany občianskeho porozumenia (SOP). Z hľadiska sledovanej problematiky je žiadúce poukázať na to, že vo volebných programoch nových vládnych strán mali významné miesto ústavné otázky. SDK a SMK boli v tomto smere najradikálnejšie, zasadzovali sa za prijatie novej ústavy, ktorej schváleniu mali predchádzať čiastkové ústavné zmeny, predovšetkým zavedenie priamej voľby hlavy štátu občanmi, podľa predstáv SMK tiež zmena preambuly ústavy v záujme uplatnenia dominancie občianskeho princípu, úprava ústavného postavenia územnej samosprávy a možnosť zavedenia sankcií za nerešpektovanie rozhodnutí Ústavného súdu SR. SOP sa výslovne zasadzovala len za presadenie priamej voľby prezidenta. SDL poukazujúc na nepresnosti, protichodnosť a medzerovitosť ústavného textu naznačovala vo svojom volebnom programe aj vôľu vykonať širšie ústavné zmeny, ale na základe dôslednej odbornej analýzy úrovne a funkčnosti ústavného textu⁸⁵. Priesečník programových predstáv vládnych strán sa premietol do programového vyhlásenia vlády, v ktorom sa uvádzalo:

84 Pozri OROSZ, L. – ŠIMUNIČOVÁ, K.: opak. *cit. d.*, str. 66, ale tiež KOPEČEK, L.: *Prezident v politickém systému Slovenska – nelehké hledání fungujícího modelu*. In: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektívě*. Praha Dokořan 2008. str. 190 a nasl.

85 Podrobnejšie pozri MESEŽNIKOV, G.(ed.): *Voľby 1998. Analýza volebných programov politických strán a hnutí*. Bratislava IVO 1998. O tom aj OROSZ, L.: *Ako ďalej s Ústavou Slovenskej republiky?* In: Gbúrová, M. (ed.): *Voľby 1998 v Slovenskej republike (stav – kontexty – perspektíva)*. Prešovské politologické dni 2 Prešov 1998. str. 114 a nasl.

„Vláda vytvorí podmienky na analýzu efektívnosti pôsobenia Ústavy SR. V tejto súvislosti využije svoje funkčné obdobie aj na prípravu a diskusiu o návrhu zmien ústavy. Zmeny by mali upevniť postavenie občana ako pôvodcu všetkej moci v štáte, upevniť mechanizmus ochrany ústavnosti, prehĺbiť a rozšíriť možnosti priamej demokracie, sprehľadniť a spresniť ustanovenia upravujúce ústavné vzťahy, najmä tie, ktoré sa stali v uplynulom období predmetom zápasov a polemík.“

Vzhľadom na skutočnosť, že myšlienka zavedenia priamej voľby prezidenta občanmi po zmarenom referende silne rezonovala aj vo volebnej kampani a opierala sa o širokú spoločenskú podporu, sa vládna koalícia, napriek možnosti pohodlne zvoliť prezidenta v národnej rade (v čase konštituovania disponovala 93 hlasmi), rozhodla, že bude presadzovať v národnej rade ústavnú zmenu spočívajúcu v zavedení priamej voľby prezidenta občanmi. Voči tomuto zámeru sa (rešpektujúc „vôľu ľudu“) nepostavila ani opozícia, naopak poslanci za HZDS ako prví predložili do národnej rady návrh na ústavnú zmenu zavádzajúcu priamu voľbu prezidenta občanmi (tlač č. 50). Keďže prezidentský úrad už bol niekoľko mesiacov neobsadený, vládna koalícia v záujme urýchlenia legislatívneho procesu predložila návrh na zmenu ústavy formou poslaneckého návrhu.

Návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z. predložila skupina koaličných poslancov (P. Kresák, I. Šimko, L. Orosz, L. Mészáros) do legislatívneho procesu už v novembri 1998 (tlač. č. 58)⁸⁶. Oproti opozičnému návrhu koaličný návrh nielen zavádzal priamu voľbu prezidenta občanmi, ale riešil aj niektoré ďalšie otázky ústavného postavenia prezidenta. Hlavným zámerom bolo zmeniť ústavnú úpravu prezidenta tak, aby jeho postavenie zodpovedalo parlamentnej forme vlády. Koncepčne išlo o posilnenie jeho postavenia pri výkone funkcie *pouvoir neutré*, resp. funkcie arbitra a naopak oslabenie jeho pôsobenia do sféry výkonnej moci, t. j. odstránenie niektorých prvkov naznačujúcich príklon k poloprezidentskému režimu.

V konkrétnostiach išlo na jednej strane najmä o rozšírenie možností rozpustiť národnú radu, precizáciu a posilnenie právomoci prezidenta vrátiť zákon na opätovné prerokovanie národnej rade, a na druhej strane zavedenie inštitútu kontrasignácie niektorých aktov prezidenta predsedom, resp. príslušným členom vlády a tiež odstránenie oprávnenia prezidenta predsedat' vláde. Odstránilo sa aj pre parlamentnú demokraciu nesystémové oprávnenie parlamentu odvolať prezidenta, ktoré sa po pomerne zložitej diskusii počas prípravy návrhu nahradilo ustanovením možnosti odvolať prezidenta občanmi v ľudovom hlasovaní

86 Text pozri <http://www.nrsr.sk/nrdk/Download.aspx?MasterID=162118>

iniciovanom uznesení národnej rady prijatom najmenej trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov⁸⁷.

Uvedený návrh ústavného zákona bol bez závažnejších problémov národnou radou schválený 14. januára 1999 a v zierke zákonov publikovaný pod č. 9/1999 Z. z. – išlo o v poradí druhú novelizáciu Ústavy Slovenskej republiky. Na jej základe (po prechádzajúcom schválení zákona č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov) bol 29. mája 1999 občanmi zvolený za prezidenta spoločný kandidát vládnej koalície Rudolf Schuster.⁸⁸

Vzhľadom na skutočnosť, že ústavnú novelu o priamej voľbe prezidenta bolo v záujme čo najskoršieho obsadenia prezidentského úradu (ten bol uvoľnený od marca 1998) potrebné pripraviť a schváliť v čo najkratšom čase, nebolo možné do nej premietnuť všetky ústavodarné zámery vládnej koalície. Keďže pri prvej ústavnej novele uskutočnenej v tomto volebnom období sa osvedčila jej príprava na úrovni parlamentu, vládna koalícia sa zhodla na tom, že aj prípadný ďalší návrh na zmenu ústavy by mal vzniknúť na pôde národnej rady. Za účelom vtiahnuť do prípravných prác aj opozičné politické strany **zriadila národná rada uznesením č. 139 zo 16. februára 1999 Komisiu Národnej rady Slovenskej republiky pre revíziu ústavy** (ďalej len „ústavná komisia“), za ktorej predsedu bol ustanovený podpredseda národnej rady Pavol Hrušovský, a v ktorej mal zastúpenie každý poslanecký klub (jej členmi boli P. Brňák, P. Kresák, L. Mészáros, L. Orosz, I. Šimko a E. Slavkovská).

Ústavná komisia sa v záujme získania podkladových materiálov pre prípravné práce obrátila s požiadavkou predložiť na základe analýzy námety a stanoviská k prípadným ďalším zmenám ústavy na najvyššie ústavné orgány, ako aj vybrané ústredné orgány štátnej správy, tiež právnické fakulty, Ústav štátu a práva SAV,

87 Schválené riešenie (čl. 106 ústavy v platnom znení) predstavuje kompromis, ktorého základom sa stala inšpirácia rakúskym ústavným vzorom prevzatým v modifikovanej podobe. Jeho cieľom bolo zabudovať do ústavného mechanizmu určitú poisťku na odvolanie prezidenta v prípade, ak by jeho ďalšie zotrvanie vo funkcii bolo z rôznych dôvodov neakceptovateľné (napr. osoba dôvodne podozrivá zo spáchania závažného trestného činu). Navrhovatelia pritom zohľadňovali skutočnosť, že možnosti zbaviť prezidenta funkcie postupom podľa čl. 107 ústavy (stňhanie prezidenta za vlastizradu alebo úmyselné porušenie ústavy) sú vzhľadom na jeho hmotnoprávnu exempciu, obmedzené. V záujme predísť pokusom o „politické zneužitie“ tohto inštitútu sa zároveň do neho zabudovali poisťky, a to jednak v podobe obligatórneho rozpustenia národnej rady prezidentom v prípade neúspešného hlasovania o jeho odvolaní, ako aj v podobe „prezidentskej prémie“ za „víťazstvo“ v ľudovom hlasovaní spočívajúce v začatí plynutia nového volebného obdobia, z ktorej vyplýva možnosť, aby prezident úspešný v ľudovom hlasovaní vykonával prezidentský úrad dlhšie, ako ústava obvykle dovoľuje (najviac dva po sebe nasledujúce 5 ročné funkčné obdobia). Kritiku tohto riešenia pozri napr. KANÁRIK, I.: *Novelizované právomoci prezidenta Slovenskej republiky*. Acta Iuridica Cassoviensia 2000. č. 23. str. 97 – 99

88 Viac o tejto novelizácii ústavy pozri napr. príspevok jedného z jej hlavných iniciátorov ŠIMKO, I.: *Zavedenie priamej voľby prezidenta Slovenskej republiky*. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): opak. cit. zborník., str. 73 – 80

stavovské organizácie právnikov a ďalšie záujmové organizácie a združenia. Paralelne Ústavný súd Slovenskej republiky a Legislatívna rada vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „legislatívna rada“) zorganizovala v Tatranskej Javorine (4.- 5. marca 1999) vedeckú konferenciu „Ústava Slovenskej republiky a jej legislatívne perspektívy“, za účasti ústavných činiteľov a špičkových odborníkov z ústavnej teórie, ktorej výsledky boli zhrnuté v zborníku a predstavovali tiež mimoriadne cenný podklad pre prípravné práce. V súlade s Plánom legislatívnych úloh 1999 bol na úrovni vlády v nadväznosti na uzavretie Európskej dohody o pridružení spracovaný legislatívny zámer na vypracovanie novely ústavy súvisiacej so zmenami, ktoré je potrebné vykonať v záujme naplnenia integračných záujmov Slovenskej republiky (príprava vstupu do EÚ), ako aj legislatívny zámer ústavného zákona o bezpečnosti.

Po zhromaždení podkladového materiálu a jeho analýze ústavná komisia dospela k záveru, že v záujme „ušetrenia“ času je potrebné pokúsiť sa získané námety spracovať do legislatívnej podoby (na týchto legislatívnych prácach sa už s odkazom na rozhodnutia svojich politických grémií prestali zúčastňovať zástupcovia opozície, pričom ich odmietavý postoj k ďalším zmenám ústavy pretrval aj v ďalších fázach legislatívneho procesu. Naopak do prípravných prác sa popri koalíčných členoch ústavnej komisie aktívne zapojili zástupcovia Združenia sudcov Slovenska, ako aj odborní zamestnanci legislatívneho odboru Kancelárie národnej rady).

Pôvodná predstava spracovateľov v poradí tretej novely ústavy, pre ktorú sa v tejto fáze vžil pracovný názov „malá novela ústavy“ **bola z vecného hľadiska ďaleko užšia, ako jej finálny návrh predložený do legislatívneho procesu.** K podstatnému rozšíreniu návrhu prispel najmä záujem exekutívy, resp. jednotlivých ministerstiev uskutočniť aj ďalšie zásahy do ústavnej matérie, ktoré by vytvorili žiaduci ústavný priestor pre realizáciu niektorých častí vládneho programu. Takto sa súčasťou návrhu ústavnej novely stala „integračná problematika“, niektoré ústavné aspekty bezpečnostnej politiky a obrany štátu (vytvorenie ústavného rámca pre vstup do NATO a prijatie ústavného zákona o bezpečnosti), vytvorenie ústavného priestoru pre reformu verejnej správy s osobitným aspektom na konštituovanie plnohodnotného druhého stupňa územnej samosprávy, ako aj posilnenie ochrany základných práv a slobôd zriadením inštitútu verejného ochrancu práv. K rozšíreniu pôvodnej predstavy o rozsahu ústavnej novely prispelo v nemalej miere i „poznatie“, že pripravovaný návrh môže byť vzhľadom na realitu vzťahov medzi relevantnými politickými stranami posledným výraznejším zásahom do ústavného textu aj v dlhodobejšom časovom horizonte. Rozširovanie legislatívneho zámeru prirodzene sťažovalo priebeh prípravných prác, a to jednak z odborného hľadiska (komisia poslancov sa dostala do paradoxnej polohy koordinátora ústavodarných aktivít jednotlivých zložiek výkonnej moci), ako aj politického hľadiska (potreba hľadania ústavného konsenzu na širokej vecnej báze).

Pracovný návrh novely ústavy bol predstavený verejnosti na jeseň roku 1999 prostredníctvom masmédií a následne bol podrobený odbornej oponentúre jednak na odbornom seminári organizovanom národnou radou (november 1999) a následne na rozšírenom zasadnutí legislatívnej rady. Po zapracovaní pripomienok z odbornej oponentúry nasledovala fáza politických rokovaní o spracovanom návrhu ústavnej novely. V záujme získať podporu opozície zorganizoval predseda národnej rady „okruhly stôl“, ku ktorému prizval predsedov parlamentných politických strán a ich právnych expertov. Napriek tomu sa vzhľadom na konfrontačný spôsob vedenia politiky zo strany opozície, charakteristický pre celé II. volebné obdobie národnej rady, túto podporu nepodarilo získať.⁸⁹

Po zapracovaní niektorých ďalších pripomienok, ktoré vzišli zo záverečnej fázy rokovaní skupina poslancov (P. Hrušovský, P. Kresák, L. Orosz, I. Šimko) predložila koncom mája roku 2000 návrh v ústavnej novely do legislatívneho procesu. V rámci prvého čítania národná rada tento návrh (tlač. č. 643)⁹⁰ prerokovala na svojej 32. schôdzi v júni 2000. V dôsledku vyostrenia politického napätia, spôsobeného okrem iného snahou opozície skrátiť volebné obdobie národnej rady (opozíciou iniciované referendum, konané na jeseň roku 2000) **bol návrh v poradí tretej novely ústavy v II. a III. čítaní prerokovaný až na 45. schôdzi národnej rady a schválený 23. februára 2001 a následne publikovaný v zbierke zákonov pod č.90/2001 Z. z.**

Nesporne zaujímavovo vyznieva porovnanie rokovania 5. schôdze SNR (31. 8. – 1. 9. 1992), na ktorej bola schválená Ústava Slovenskej republiky (pozri vyššie), s rokovaním 45. schôdze Národnej rady SR, na ktorej bola schválená v poradí tretia novela ústavy. Rokovanie o návrhu tejto novely ústavy v rámci II. a III. čítania začalo 6. februára 2001 (o 13.00 hod.) a skončilo záverečným hlasovaním 23. februára 2001 (o 18. 44 hod.), v ktorom bol návrh ústavnej novely schválený v znení pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. Za návrh hlasovalo 90 poslancov (najtesnejšia ústavná väčšina; za novelu hlasovali len poslanci vládnej koalície), proti hlasovalo 57 poslancov, 1 sa zdržal hlasovania (2 boli neprítomní). Rozprava trvala cca 110 hodín [pričom vzhľadom na už jej zjavne nedôstojný priebeh bola predčasne uzavretá postupom podľa § 35 ods. 7 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rokovacom poriadku národnej rady“)]⁹¹, vystúpilo

89 O prípravných prácach nad „tretou“ novelou ústavy pozri viac napr. OROSZ, L. – FÖLDESOVÁ, A.: *Diskusia o zmenách Ústavy Slovenskej republiky*. In: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Sborník příspěvků a statí z konference Praha 15. – 16. října 1999. II. část. Praha UK 2000. str. 214 – 223. OROSZ, L.: *Poznámky k novele Ústavy Slovenskej republiky*. Právnik. CXL. 2001. č. 10. str. 969 a nasl., ako aj KRESÁK, P.: *Ústava Slovenskej republiky – situácia pred a po roku 2001*. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): *opak. cit. zborník*, str. 85 – 91

90 Text pozri <http://www.nrsr.sk/nrdk/Download.aspx?MasterID=162485>

91 Podľa § 35 ods. 7 zákona č. 350/1996 Z. z. „Na návrh predsedu národnej rady môže národná rada rozhodnúť o uzavretí rozpravy. V takom prípade sa rozprava skončí bezprostredne po rozhodnutí národnej rady.“

v nej 113 poslancov, 5 členov vlády, a ďalej tiež predseda najvyššieho súdu, predseda NKÚ, predseda ZMOS-u. Odznelo 1411 faktických poznámok a bolo predložených 142 pozmeňujúcich, resp. doplňujúcich návrhov.

Suché štatistické údaje síce naznačujú, ale nevystihujú dostatočne atmosféru rozpravy prebiehajúcej na tejto schôdzi národnej rady, ktoré sa niesla prevažne konfrontačným a miestami zjavne nedôstojným spôsobom pred televíznymi kamerami. Parlamentná rozprava predstavovala vyústenie tvrdého politického zápasu, ktorý sa odohrával začiatkom druhej polovice II. volebného obdobia národnej rady medzi koalíčnými a opozičnými politickými stranami. Tento negatívny fakt sa žiada pripomenúť aj preto, že bol odrazom doby, v ktorom prebiehal nielen zápas o novú podobu základného zákona, ale vo svojej podstate aj zápas o ďalšie vnútropolitické i zahraničnopolitické smerovanie Slovenskej republiky. Aj preto predstavuje podrobné štúdium stenografického záznamu z rokovania 45. schôdze Národnej rady SR v jej II. volebnom období významnú politologicko-historickú sondu do života našej spoločnosti na prelome tisícročí⁹².

Z vecného hľadiska sa v poradí tretia novela ústavy dotkla viac ako jednej tretiny pôvodného ústavného textu, pričom najvýznamnejšie zmeny, ktoré priniesla možno zhrnúť nasledovne:

1. Precíznejšie vymedzenie vzťahu k medzinárodnému právu a ďalším medzinárodným záväzkom Slovenskej republiky, ako aj vytvorenie ústavných predpokladov pre vstup do EÚ a NATO (tzv. integračná problematika⁹³), v konkrétnostiach išlo najmä o:

- doplnenie úvodného ustanovenia ústavy o odsek 2 deklarujúci záväzok uznávať a dodržiavať všeobecné pravidlá medzinárodného práva a ďalšie medzinárodné záväzky,

- posilnenie postavenia medzinárodných zmlúv v právnom poriadku Slovenskej republiky, okrem iného zavedením, resp. rozšírením aplikačnej prednosti niektorých medzinárodných zmlúv (pozri čl. 7 ods. 4 a 5 a tiež čl. 154c) pred zákonmi, došlo tiež k odstráneniu zjavných nepresností v texte ústavných noriem, ktoré upravovali dojednávanie medzinárodných zmlúv [nové znenie čl. 102 ods. 1 písm. a)],

- ustanovenie spôsobu prijímania ústavného rozhodnutia o vstupe do EÚ a NATO (pozri čl. 7 ods. 2 a 4),

- ustanovenie možnosti preniesť výkon časti práv Slovenskej republiky na Európske spoločenstvo a Európsku úniu (čl. 7 ods. 2), ako jedného zo základných ústavných predpokladov európskej integrácie,

- vymedzenie postavenia právne záväzných aktov Európskeho spoločenstva a Európskej únie v právnom poriadku Slovenskej republiky (čl. 7 ods. 2)

92 Stenografický záznam zo 45. schôdze národnej rady pozri <http://www.nrsr.sk/nrdk/dk.aspx?Lang=sk>.

Povšimnutiahodný materiál, ktorý poskytuje cenné informácie o priebehu tohto rokovania predstavuje aj dokument „Monitoring rokovania o návrhu novely Ústavy SR (6. – 23. februára 2001)“. Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky. Parlamentný inštitút. 2001.

a ustanovenie foriem ich implementácie do právneho poriadku Slovenskej republiky (k tomu pozri čl. 120 ods. 2, ktorý vytvoril ústavný priestor pre vydávanie tzv. aproximačných nariadení),

- vytvorenie ústavných predpokladov pre tvorbu európsky štandardnej legislatívy potrebnej pre úspešné zavŕšenie tzv. negotačných rokovaní s Európskou komisiou [rozšírenie kontrolnej pôsobnosti NKÚ na celý sektor verejných financií, posilnenie nezávislosti všeobecných súdov, v tej súvislosti aj odstránenie kritizovaného modelu voľby ich sudcov „na dvakrát“ (pozri vyššie)].

2. Posilnenie právneho postavenia územnej samosprávy a vytvorenie ústavných predpokladov pre komplexnú reformu verejnej správy, v konkrétnostiach zabezpečené najmä:

- vymedzením ústavného postavenia a kompetencií druhého stupňa územnej samosprávy, vrátane ustanovenia jeho orgánov (zmeny v IV. hlave ústavy),

- prehĺbením právnych garancií ochrany subjektov územnej samosprávy pred neústavnými a nezákonnými zásahmi resp. rozhodnutiami orgánov štátu prostredníctvom práva orgánov územnej samosprávy podať sťažnosť ústavnému súdu podľa čl. 127a ústavy

3. Prehĺbenie ochrany základných práv a slobôd, ktoré bolo zabezpečené najmä:

- podstatným rozšírením možností podať (ústavnú) sťažnosť ústavnému súdu na ochranu základných práv a slobôd, ako aj ľudských práv a základných slobôd garantovaných kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou, ktorá podľa schválených zmien môže smerovať už aj proti rozhodnutiam, opatreniam a iným zásahom všeobecných súdov (nové znenie čl. 127),

- ustanovením inštitútu verejného ochrancu práv, ako nového ústavného orgánu, ktorý sa podieľa na ochrane práv fyzických a právnických osôb (druhý oddiel VIII. hlavy).

4. Prehĺbenie prvkov del'by moci a posilnenie postavenia orgánov ochrany práva, ku ktorému došlo najmä:

- posilnením ústavného postavenia Ústavného súdu SR [rozšírením a precizáciou jeho právomocí; v tej súvislosti došlo v záujme posilnenia funkčnosti ústavného súdu k zvýšeniu počtu jeho sudcov z 10 na 13, pričom zároveň v záujme posilnenia ich nezávislosti došlo aj k predĺženiu ich funkčného obdobia zo 7 rokov na 12 rokov spojeného so zavedením nemožnosti opätovného ustanovenia do tejto funkcie (zmeny a doplnky v prvom oddieli VII. hlavy)],

- posilnením nezávislosti sudcov všeobecných súdov prostredníctvom odstránenia kontroverzného inštitútu tzv. štvorročných sudcov (ustanovovanie sudcov na „dvakrát“), ako aj ustanovením nového spôsobu vymenúvania a odvolávania sudcov prezidentom na návrh Súdnej rady SR, pričom k odvolaniu sudcu z funkcie môže podľa tejto novely ústavy dôjsť len na základe ústavou ustanovených dôvodov (zmeny v druhom oddieli VII. hlavy),

- ustanovením Súdnej rady Slovenskej republiky ako nového ústavného orgánu vybaveného právomocami rozhodovať o zásadných otázkach chodu súdnictva.

Z ďalších povšimnutia hodných zmien a doplnkov ústavnej matérie, ktoré priniesla tretia novela ústavy možno ešte spomenúť obmedzenie rozsahu poslaneckej imunity, upresnenie ústavnej úpravy inkompatibility funkcií a zákazu niektorých činností ústavných činiteľov, zrušenie možnosti prezidenta udeľovať milosť a amnestiu formou abolície, upresnenie úpravy zániku poslaneckého mandátu (reakcia na kauzu „Gaulider“), ústavné zakotvenie Národnej banky Slovenska ako nezávislej centrálnej banky, predĺženie ústavnej lehoty od zadržania obvineného resp. podozrivého po jeho prepustenie z väzby na slobodu, resp. na odovzdanie súdu, ako aj lehoty pre rozhodnutie súdu o väzbe atd.

Vzhľadom na skutočnosť, že som sa osobne podieľal na príprave a schvaľovaní v poradí tretej novelizácie ústavy, nepovažujem za vhodné komplexnejšie ju hodnotiť. Napriek sa žiada aspoň uviesť, že **predstavovala doposiaľ najrozsiahlejší a svojim dopadom aj najvýznamnejší zásah do Ústavy Slovenskej republiky, ktorý bol podľa môjho názoru v danom čase z hľadiska ďalšieho smerovania Slovenskej republiky vo všetkých podstatných črtách žiadúci**. Je inou otázkou, že niektoré jej ustanovenia sa mohli napísať aj inak, a niektoré možno lepšie. Niektoré sa lepšie „napísať“ objektívne nedali (napriek vôli jej spracovateľov), pretože boli výsledkom v tom čase možných a aj reálne dosiahnuteľných kompromisov. Z celého radu príkladov možno spomenúť nerealizovanú vôľu autorov novely presadiť z koncepčných dôvodov zmeny v čl. 2 ods. 2 ústavy („*Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom*“) spočívajúce v nahradení slov „štátne orgány“ slovami „orgány verejnej moci“. Toto úsilie stroskotalo na sústredenom odpore predstaviteľov ZMOS-u, za ktorými stáli mnohí poslanci (zároveň starostovia), a to aj napriek trpezlivému vysvetľovaniu, že aj v platnej podobe treba toto ustanovenie ústavy interpretovať extenzívne, t. j. vzťahovať ho na všetku mocenskú činnosť orgánov územnej samosprávy. Schválenie novely ústavy ako celku by s vysokou pravdepodobnosťou ohrozilo tiež presadzovanie rozsiahlejšieho obmedzenia inštitútu poslaneckej imunity a zrejme aj rozsiahlejšie posilnenie ústavného postavenia NKÚ. Na druhej strane bolo potrebné čeliť niektorým návrhom, ktoré usilovali o implementáciu prvkov poloprezidentského režimu (najmä úsilie vtedajšieho prezidenta o výraznejšie posilnenie prezidentského veta)⁹³, či iných návrhov koncepčne sa vymykajúcich jednému z kľúčových cieľov novely - „vyladiť“ ústavné postavenie, právomoci a vzájomné vzťahy najvyšších ústavných orgánov do formy modernej parlamentnej demokracie.

93 O tom viac pozri OROSZ, L : *O preventívnej kontrole ústavnosti*. Právny obzor. 89. 2006. č. 6. str. 485 a nasl.

Treba priznať, že aj pri príprave a schvaľovaní tretej ústavnej novely sa jej tvorcovia dopustili niektorých pochybení, čo je, vzhľadom na hektickú atmosféru, v ktorej sa „rodila“, celkom prirodzené. Spomenúť možno napr. nie najšťastnejšiu úpravu prechodných ustanovení (polročné vákuum vo vzťahu k nadobudnutiu účinnosti nového znenia čl. 127 ústavy upravujúceho inštitút ústavnej sťažnosti). S odstupom času sa vzhľadom na nebezpečne sa rozvíjajúci mocenský zápas o ovládnutie súdnej moci, ukazuje, že spracovatelia ústavnej novely mali až príliš idealistickú predstavu o nimi navrhnutom, a v konečnom dôsledku aj presadenom spôsobe konštituovania a fungovania Súdnej rady. Lepšie a komplexnejšie sa zrejme dali sformulovať aj „integračné ustanovenia“ novely. Vydarenejšia mohla byť aj výsledná podoba časti o verejnom ochrancovi práv a pod. Bez ohľadu na to si dovoľím konštatovať, že novela ústavy z roku 2001 pozitívne ovplyvnila ďalší ústavný vývoj Slovenskej republiky, a čo je obzvlášť potešiteľné, prebudila z letargie aj dovtedy skôr driemajúcu ústavnú teóriu.

II.1.3. Novelizácie Ústavy Slovenskej republiky v III. volebnom období Národnej rady Slovenskej republiky (2002 – 2006)

Ústavodarná aktivita Národnej rady SR bola v jej III. volebnom období z kvantitatívneho hľadiska mimoriadne intenzívna. Národná rada v jeho priebehu schválila celkom 14 ústavných zákonov, z toho 5 priamych novelizácií Ústavy Slovenskej republiky⁹⁴, a to napriek tomu, že vládna koalícia, ktorá vzišla z parlamentných volieb (SDKÚ, KDH, SMK, ANO) formulovala svoje ústavodarné zámery vo vládnom programe pomerne skromne: „*Vláda navrhne prijatie ústavného zákona o konflikte záujmov, zúženie miery imunity ústavných činiteľov...*“.

Celkový počet schválených ústavných zákonov v III. volebnom období národnej rady je z politologického hľadiska pozoruhodný, keďže oproti predchádzajúcemu volebnému obdobiu vládna koalícia nedisponovala ústavnou väčšinou (na začiatku volebného obdobia mala 83 hlasov), t. j. k schváleniu ústavných zmien bolo nevyhnutné získať aj podporu opozície. Ešte pozoruhodnejšie je to, že k najvyššej kumulácii schválených ústavných zákonov došlo v období od septembra 2005 (celkom 7 zo 14), t. j. v čase, keď už (po odchode KDH) fungovala len menšinová vláda a hrozila ústavná kríza.

Všetky priame novelizácie ústavy schválené v III. volebnom období národnej rady charakterizuje obsahová stručnosť a „monotematické“ zameranie; z vecného hľadiska sa týkali len štyroch okruhov problémov; poslaneckej imunity, „europroblematiky“, rozšírenia a precizácie ústavných pôsobnosti NKÚ a postavenia verejného ochrancu práv.

94 Viac k tomu pozri OROSZ, L.: *Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky v III. volebnom období (prehľad – analýza – dôsledky)*. Justičná revue. 58. 2006. č. 10. str. 1414 a nasl., alebo DRGONEC, J.: opak. *cit. d.* uvedené v poznámke 82, str. 93 a nasl.

Prvá a posledná novelizácia Ústavy Slovenskej republiky vykonané v III. volebnom období národnej rady sa týkali inštitútu poslaneckej imunity.

V tejto súvislosti sa žiada pripomenúť, že problematika obmedzenia imunity ústavných činiteľov sa, zrejme aj v dôsledku rastu nedôvery verejnosti voči politickým elitám, na prelome tisícročia stala jednou z kľúčových tém verejnej diskusie, pričom aj pod sústredeným tlakom médií a mimovládnych organizácií sa jeho prípadné presadenie (zjednodušene) začalo vnímať takmer ako „všielik“ na riešenie neduhov verejného života. Za týchto okolností sa stalo presadzovanie obmedzenia poslaneckej imunity „mediálne populárne“ a aj preto tvorilo (a dodnes tvorí) aspoň javovo nie nepodstatnú časť politickej agendy väčšiny relevantných politických strán.

Problematika poslaneckej imunity sa v III. volebnom období národnej rady stala predmetom 5 ústavných iniciatív, avšak celkový efekt z nich je minimálne rozpačitý. Tri ústavné iniciatívy [návrh skupiny koaličných poslancov tlač č. 196 (tzv. Galbavého návrh), vládny návrh (tlač č. 761) a návrh skupiny poslancov za KDĽ (tlač. č. 1534)] smerujúce k zrušeniu tzv. vonkajšej, t. j. procesnoprávnej imunity, skončili neúspešne. Naopak, kontroverzne vyznievajúce návrhy noviel ústavy (tlač. č. 517 a 1444) boli schválené.

Prvý z úspešných návrhov na zmenu Ústavy Slovenskej republiky schválený národnou radou 4. marca 2004 a publikovaný ako ústavný zákon č. 140/2004 Z. z. (v poradí štvrtá novelizácia ústavy) predložený poslancom J. Drgoncom sa týkal problematiky poslaneckej indemnity (hmotnoprávna, resp. materiálna imunita), pričom zmena spočívala vo vypustení textu „*Občianskoprávna zodpovednosť tým nie je dotknutá*“ z čl. 78 ods. 2 ústavy, ktorý sa stal súčasťou ústavného textu na základe novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z.. Účelom tohto doplnenia čl. 78 ods. 2 ústavy bolo výslovne ustanoviť, že hmotnoprávna imunita za výroky poslancov parlamentu prednesené ma pôde národnej rady sa vzťahuje len na trestnoprávnu zodpovednosť a nie aj na uplatnenie občianskoprávnej zodpovednosti. Tým sa mala zvýrazniť garancia občianskoprávnej ochrany tzv. „tretích osôb“, pretože výroky poslancov prednesené v parlamente (nie zriedka v priamom televíznom prenose) sa nesporne môžu dotknúť ich osobnej cti, či dobrej povesti. Absolútne chápanie hmotnoprávnej imunity totiž uplatnenie občianskoprávnej ochrany prostredníctvom žalôb na ochranu osobnosti vylučuje.

Podľa dôvodovej správy k návrhu poslanca J. Drgonca sa „*Zásada spravodlivej rovnováhy, ktorá je základom riešenia proti sebe stojacích záujmov v právnom štáte*“ narušila „*v neprospech takého mimoriadne dôležitého ústavnoprávneho inštitútu, akým poslanecká imunita bez pochybností je. Za účelom obnovenia rovnováhy v ústavnom postavení poslanca, ktorá sa nadmerne narušila schválením ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. sa z čl. 78 ods. 2 vypúšťa jeho tretia (posledná) veta.*“ Autor tejto novely ústavy argumentuje, opierajúc sa aj o judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (najmä *Jerusalem, v. Austria*, sťažnosť č. 26958/95, rozsudok z 27. februára 2001, § 36), ako aj prax Európskeho

parlamentu, že prostredníctvom tejto ústavnej zmeny došlo k obnoveniu slobody prejavu poslancov národnej rady, pričom táto ústavná zmena v súčasnej podobe nepredstavuje generálne oslobodenie poslancov od občianskoprávnej zodpovednosti za výroky, ale len v rozsahu ochrany priznanej ustanovením čl. 78 ods. 2 ústavy („*Za výroky pri výkone funkcie poslanca prednesené v Národnej rade Slovenskej republiky alebo v jej orgáne...*“).⁹⁵

Nie je účelom tejto štúdie obširnejšie polemizovať s uvedenou argumentáciou, napriek tomu považujem za potrebné podotknúť, že je minimálne diskutabilné, či je váha poslaneckej indemnity tak vysoká, aby mohla ospravedlniť odňatie účinnej právnej ochrany základného práva podľa čl. 19 ods. 1 ústavy osobám dotknutým parlamentnými prejavmi. Navyše domáca ústavná úprava zavedená novelou ústavy z roku 2001 nebola v európskom kontexte ojedinelá. Obdobnú úpravu (treba priznať, že v užšom rozsahu) možno nájsť napr. v Základnom zákone SRN (čl. 46 ods. 1), lotyšskej ústave (čl. 22 ods. 3), tiež litovskej ústave (čl. 62 ods. 3), ako aj v Ústave Poľskej republiky (čl. 105 ods. 1)⁹⁶.

Popri minimálne diskutabilnom zámere, ktorý sledovala tzv. „Drgoncová“ ústavná novela treba poznamenať, že sa ňou opätovne otvoril problém interpretácie prvej vety čl. 78 ods. 2 ústavy („*Za výroky pri výkone funkcie poslanca prednesené v Národnej rade Slovenskej republiky alebo v jej orgáne nemožno poslanca trestne stíhať...*“). Ide o hľadanie odpovede na otázku, či možno slovné spojenie „trestne stíhať“ vykladať extenzívne, t. j. aj vo vzťahu k uplatneniu občianskoprávnej zodpovednosti. Treba súhlasiť s tým, že účel tejto ústavnej iniciatívy možno zreteľne vyvodiť z citovaného textu dôvodovej správy, je ale diskutabilné, či tento argument uplatňovaný jeho autorom postačuje. Aj keď rešpektujem, že ústavné normy treba vykladať vo všetkých jej súvislostiach, treba zároveň poznamenať, že každý extenzívny výklad ústavy má svoje úskalia⁹⁷, pričom aj v bohatej odbornej spisbe J. Drgonca bola nie raz artikulovaná v iných súvislostiach myšlienka, že nie je rozhodujúce, čo ústavodarca (zákonodarca) zamýšľal, ale to, ako svoj zámer vyjadril. Aj preto sa v zhode s inými autormi prikláňam skôr k názoru, že zvoleným legislatívno-technickým riešením sa zámer tejto rozoberanej ústavnej novely nepodarilo dosiahnuť, t. j. poslanci za svoje výroky v parlamente podľa

95 Pozri DRGONEC, J.: opak. cit. d. uvedené v predchádzajúcej poznámke, str. 95 – 96; tiež DRGONEC, J.: *Indemnita poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. Pokusy o zmenu ústavy a absentujúce kritéria pre uplatňovanie právnej úpravy*. Justičná revue. 60. 2008. č. 8-9. str. 1204 a nasl.

96 K tomu viac OROSZ, L. – JIRÁSKOVÁ, V.: *Ústavné právo porovnávacie (Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky)*. Košice UPJŠ 2007. str. 243 – 244

97 V tejto súvislosti možno poukázať na právny názor Ústavného súdu SR, ktorý v náleze sp. zn. PL. ÚS 9/04 z 23. júna 2004 okrem iného uviedol „...*extenzívny výklad právnych noriem možno uplatniť len celkom výnimočne, a to vtedy, ak možno všetky argumenty proti jeho použitiu presvedčivo*“ (vyvrátiť“).
(http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=19122)

môjho názoru naďalej podliehajú občianskoprávnej zodpovednosti.⁹⁸ Relevantnú odpoveď na túto otázku môže poskytnúť budúca ústavnoprávna prax.

Druhá „úspešná“ iniciatíva skupiny poslancov vládnej koalície (Bardos, Hort, Lintner, Minárik) týkajúca sa poslaneckej imunity, ktorá **vyústila 16. marca 2006 do schválenia v poradí ôsmej priamej novelizácie Ústavy Slovenskej republiky publikovanej v zbierke zákonov pod č. 210/2006 Z. z. sa vecne dotýkala procesnoprávnej imunity** Prostredníctvom nej sa dovtedajší text čl. 78 ods. 3 ústavy „*Poslanca nemožno trestne ani disciplinárne stíhať, ani vziať do väzby bez súhlasu Národnej rady Slovenskej republiky*“ doplnil po vloženej bodkočiarke o text „*možno však prejednať priestupok, o ktorom to ustanoví zákon.*“ Z dôvodovej správy k tomuto návrhu zjavne vyplýva, že navrhovatelia ho predkladali so zámerom dosiahnuť zúženie rozsahu poslaneckej imunity, v skutočnosti však dosiahli opak – **rozšírili procesnoprávnu imunitu aj na stíhanie priestupkov.**⁹⁹ Za týchto okolností možno túto novelizáciu ústavy v lepšom prípade hodnotiť ako „skratovú“ reakciu ústavodarného zboru na tlak verejnej mienky vyvolaný „incidentom“ poslanca J. Cupera (spôsobil dopravnú nehodu pod vplyvom alkoholu), ale v horšom prípade zastierané, avšak pritom vedomé rozšírenie procesnoprávnej imunity aj na priestupky.

V poradí piatu priamu novelizáciu Ústavy Slovenskej republiky národná rada schválila 14. mája 2004 a bola publikovaná pod č. 323/2004 Z. z. Táto novelizácia ústavy (vykonaná na základe vládneho návrhu - tlač č. 684) týkajúca sa „europroblematiky“ bola prijatá už po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie a súvisela s blížiacimi sa voľbami do Európskeho parlamentu. Dotkla sa len dvoch ustanovení ústavy. Doplnením čl. 77 ods. 1 došlo k rozšíreniu nezlučiteľnosti funkcie poslanca národnej rady s výkonom funkcie poslanca Európskeho parlamentu a novým znením čl. 129 ods. 2 ústavy sa rozšírila právomoc ústavného súdu vo volebných veciach; podľa tejto novely ústavný súd rozhoduje aj o ústavnosti a zákonnosti volieb do Európskeho parlamentu.

Aj keď táto novelizácia ústavy bola objektívne nevyhnutná (najmä v časti týkajúcej sa ustanovenia novej právomoci ústavného súdu), žiada sa poznamenať, že **išlo o prvú priamu novelizáciu ústavy vykonanú v skrátenom legislatívnom konaní** a navyše schválenú podľa môjho názoru v rozpore s § 96 ods. 3 zákona

98 Obdobný názor zastáva D. Lipšic (pozri LIPŠIC, D.: *Poslanecká imunita*. In. OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): opak. cit. zborník, str. 203 – 204), alebo GAŇA, S.: *Niekoľko úvah o poslaneckej imunite*. Justičná revue. 58. 2006. č. 8-9. str. 1151-152 a tiež T. Majerčák v štúdiu zaradenej do druhej časti tejto publikácie. K obdobnému záveru, aj keď len „medzi riadkami“ smeruje aj B. Balog (BALOG, B.: *Imunita poslancov Národnej rady Slovenskej republiky*. Právny obzor. 89. 2006. č. 3. str. 249).

99 Obdobné hodnotiace názory sa objavili tak v odbornej, ako aj periodickej tlači. Pozri napr. LIPŠIC, D.: opak. cit. d., str. 205; DRGONEC, J.: opak. cit. d. uvedené v poznámke 82, str. 96 – 97; tiež BALOG, B.: op. cit. štúdia, str. 259 – 263. V periodickej tlači pozri napr. HRABKO, J.: *Ústavnou zmenou si poslanci rozšírili svoju imunitu*. Pravda. 21. marca 2006. str. 11

o rokovačom poriadku národnej rady, podľa ktorého „Ak národná rada zákon neschválila, nový návrh zákona v tej istej veci možno podať najskôr o šesť mesiacov odo dňa neschválenia návrhu zákona...“ [vládný návrh sa totiž dotýkal obdobnej problematiky, akú obsahoval návrh skupiny poslancov (tlač č. 515), ktorý národná rada neschválila 4. marca 2004]¹⁰⁰.

Na základe vládneho návrhu (tlač č. 1204) bola schválená 27. septembra 2005 aj **v poradí šiesta novelizácia Ústavy Slovenskej republiky publikovaná pod č. 463/2005 Z. z., ktorá sa dotýkala rozšírenia a precíziacie kontrolnej pôsobnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky.**

Za kľúčovú časť tejto novely ústavy treba považovať rozšírenie kontrolnej pôsobnosti NKÚ na všetok majetok, finančné prostriedky a majetkové práva obcí a vyšších územných celkov, bez ohľadu nato, či ich nadobudli z prostriedkov získaných na úhradu nákladov na prenesený výkon štátnej správy a slúžiacich na jeho výkon (ako to bolo dovtedy podľa novely ústavy z roku 2001), alebo ich nadobudli z vlastného majetku a z vlastnej činnosti a sú určené na výkon ich samosprávnej pôsobnosti.¹⁰¹

Argumenty v prospech takéhoto rozšírenia kontrolnej pôsobnosti NKÚ sa popri podstatnej zmene spôsobu financovania územnej samosprávy, ku ktorému došlo v procese komplexnej reformy verejnej správy, opierali v súlade s textom dôvodovej správy¹⁰² aj o medzinárodné štandardy vyjadrené najmä v Limskej deklarácii o základných princípoch nezávislej finančnej kontroly prijatej Medzinárodnou organizáciou najvyšších kontrolných inštitúcií (INTOSAI), podľa ktorých sa má pôsobnosť najvyšších kontrolných inštitúcií vzťahovať na celý okruh verejných financií. S týmto argumentom nechcem polemizovať, aj keď sa žiada poznamenať, že tieto „medzinárodné štandardy“ si zatiaľ neosvojili všetky štáty, ktoré sú členmi INTOSAI, pričom aj v tých štátoch, v ktorých sa kontrola uskutočňuje v takomto rozsahu prebieha odborná diskusia o tom, či takto široko

100 K tomu viac pozri OROSZ, L.: opak. *cit. d.* uvedené v pozn. 94, str. 1420 – 1421, alebo BALOG, B.: *Úvahy nad neschváleným návrhom novely Ústavy Slovenskej republiky*. Právny obzor. 87. 2004. č. 3.

101 Možno poznamenať, že v takomto rozsahu bola pripravená už novela ústavy z roku 2001. Vtedy však parlament neodolal sústredenému tlaku ZMOS-u smerujúceho k zúženiu rozsahu kontrolnej pôsobnosti NKÚ len na majetok, finančné prostriedky a majetkové práva, ktoré subjekty územnej samosprávy získali na úhradu nákladov na prenesený výkon štátnej správy, a preto bol pôvodný návrh korigovaný prostredníctvom pozmeňujúceho návrhu.

102 Porovnaj <http://www.nrsr.sk/nrdk/Documents.aspx?MasterID=136522>

koncipovaná pôsobnosť štátneho orgánu kontroly nespochybňuje ústavou garantované právo na nezávislý výkon územnej samosprávy¹⁰³.

Súčasne sa novelou ústavy vykonanou ústavným zákonom č. 463/2005 Z. z. zverila ústavnému súdu právomoc rozhodovať „...v sporných prípadoch o tom, či je daná kontrolná pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky“ (čl. 126 ods. 2 ústavy), a to buď na návrh NKÚ, alebo subjektu, u ktorého sa má kontrola vykonať. Z hľadiska potenciálnych interpretačných sporov je vždy lepšie, ak sa priamo v ústave jednoznačne určí rozhodovacia právomoc určitého ústavného orgánu na riešenie určitého typu právnych sporov. Na druhej strane bolo v tomto prípade podľa môjho názoru na mieste položiť si otázku, či vzhľadom na už i tak predimenzovaný rozsah právomocí ústavného súdu, nie je vhodnejšie zveriť túto právomoc všeobecným súdom.

V poradí siedma novelizácia Ústavy Slovenskej republiky, ktorá sa dotýkala postavenia verejného ochrancu práv bola na základe návrhu Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnosti a postavenie žien (tlač č. 1371) schválená 3. februára 2006 a publikovaná v zbierke zákonov pod č. 92/2006 Z. z.

Prostredníctvom tejto novely ústavy došlo predovšetkým k rozšíreniu okruhu subjektov oprávnených kvalifikovaným spôsobom iniciovať konanie o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom o verejného ochrancu práv doplnením čl. 130 ods. 1 ústavy o nové písm. f), ktoré znie: „*Ústavný súd začne konanie, ak podá návrh ... f) verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom.*“

Uvedenú zmenu ústavy treba z hľadiska cieľov ňou sledovaného hodnotiť podľa môjho názoru pozitívne a to predovšetkým v kontexte s ústavným postavením verejného ochrancu práv a jeho úlohami pri ochrane základných práv a slobôd¹⁰⁴. Prostredníctvom tejto novely bol verejný ochranca práv totiž vybavený oprávnením, ktoré mu poskytuje efektívny právny nástroj pre plnenie jeho ústavných funkcií (samozrejme za predpokladu, že ho bude využívať). Ide

103 Napr. v poľskej odbornej literatúre sa pomerne frekventovane objavujú názory, podľa ktorých by postačovalo uskutočňovať finančnú kontrolu územnej samosprávy len z hľadiska kritéria zákonnosti, ktoré predstavuje jediné objektívne kritérium kontroly a nie aj z hľadiska efektívnosti a účelovosti. K tomu pozri bližšie najmä analýzu W. Sokolewicza In: GARLICKI, L. (red.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz III*. Warszawa Wydawnictwo Sejmowe 2003. str. 14 - 22 (komentár k čl. 203 poľskej ústavy). Podľa § 3 zákona č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov „*Úrad vykonáva kontrolu z hľadiska dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, hospodárnosti, efektívnosti a účelovosti.*“

104 Pozitívne hodnotenie tejto novelizácie ústavy pozri napr. v štúdiu TÓTHOVÁ, K.: *Niekoľko úvah k inštitútu verejného ochrancu práv z hľadiska Ústavy SR a platnej právnej úpravy*. Právny obzor. 89. 2006. č. 3. str. 265 a nasl.

o ústavnú úpravu, ktorá je známa aj v iných demokratických štátoch¹⁰⁵, pričom v podmienkach Slovenskej republiky je o to významnejšia, že podľa platnej právnej úpravy sa fyzické osoby a právnické osoby nemôžu prostredníctvom (ústavnej) sťažnosti domáhať ochrany svojich základných práv a slobôd v prípadoch, ak k ich porušeniu došlo priamo zákonom, alebo iným všeobecne záväzných právnym predpisom, ktorý je v rozpore s ústavou.

Diskutabilné je ale ústavou fixované obmedzenie uplatňovania tohto oprávnenia verejným ochrancom práv („...*ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody...*“), ktoré nie je podľa môjho názoru dostatočne odôvodnené a môže v praxi spôsobovať interpretačné a aplikačné problémy. Táto skutočnosť vystupuje do popredia o to viac, že súčasne sa do textu ústavy touto novelou dostal aj nový odsek 2 čl. 151a, ktorý znie „*Verejný ochranca práv môže Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania podľa čl. 125, ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe*“.

Už na prvý pohľad je zrejmé, že medzi ustanovením čl. 130 písm. f) a ustanovením čl. 151a ods. 2 ústavy je nezanedbateľný rozdiel („*môže ohroziť základné práva alebo slobody*“, resp. „*porušuje*“) hoci je zjavné, že ide o úpravu toho istého oprávnenia verejného ochranca práv. Navyše k záveru o tom, že „*všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu*“ môže právne relevantným spôsobom dôjsť vo svojom rozhodnutí len ústavný súd a nie verejný ochranca práv. S touto „nedôslednosťou“ ústavodarcu, sa bude musieť vysporiadať ústavný súd, ktorý ho môže čiastočne eliminovať prostredníctvom interpretácie uvedených ustanovení ústavy.¹⁰⁶

Rozoberanou novelizáciou ústavy sa zaviedlo aj nové znenie čl. 151a ods. 1 ústavy, ktoré v schválenom znení tiež vyvoláva viacero otázok. V prvom rade treba poznamenať, že podľa zámeru výboru, ktorému korešpondoval aj navrhovaný text, sa mala rozšíriť ochranná funkcia verejného ochranca práv z ochrany (len) základných práv a slobôd (pozri pôvodné znenie čl. 151a ods. 1 ústavy schválené v roku 2001) na ochranu všetkých práv a slobôd, vrátane celej „maladministrácie“ obdobne, ako to napr. pre Európskeho ombudsmana upravuje čl. 195 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva¹⁰⁷. Vďaka schválenému pozmeňujúcemu návrhu sa ale tento zámer nepodarilo presadiť. Naopak podľa schváleného pozmeňujúceho návrhu možno formulovať záver, že nim pravdepodobne došlo k zúženiu (zrejme nechcenému) pôsobnosti verejného ochranca práv. Podľa pôvodnej úpravy bola totiž jeho aktivita smerujúca k ochrane základných práv a slobôd ústavne podmienená prípadmi, keď je „...*konanie, rozhodovanie alebo*

105 Z ústav členských štátov EÚ pozri napr. čl. 148e a čl. 148f Ústavy Rakúskej republiky, čl. 162 Ústavy Španielskeho kráľovstva, alebo čl. 191 ods. 1 Ústavy Poľskej republiky.

106 Ústavný súd už má tento problém „na stole“ po doručení prvého návrhu verejného ochranca práv na začatie konania. (text pozri: http://www.concourt.sk/rozhod.do?id_submenu=c&urlpage=akt_cin)

107 Pozri dôvodovú správu (<http://www.nrsr.sk/nrdk/Documents.aspx?MasterID=136694>)

nečinnosť (orgánov verejnej správy; pozn. autora) v rozpore s právnym poriadkom alebo s princípmi demokratického a právneho štátu“, zatiaľ čo po novele sa táto „podmienenosť“ vzťahuje už len na „...konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom“(!). Aj toto nedopatrenie ústavodarcu ale podľa môjho názoru možno eliminovať interpretačnou praxou.

II.2. Konštituovanie polylegálneho ústavného systému Slovenskej republiky

II.2. 1. Ústava Slovenskej republiky o ústavných zákonoch

Moderná ústavná teória v rámci typológie ústav tradične rozlišuje medzi ústavou v materiálnom zmysle a ústavou vo formálnom zmysle. **Ústava v materiálnom zmysle** sa vo všeobecnosti chápe ako súhrn všetkých právnych pravidiel (prameňov práva) bez ohľadu na ich formu, ktoré upravujú otázky tradične patriace do ústavnej matérie, t. j. najmä základy mocenskej organizácie štátu (verejnej moci) jeho formu a štruktúru, zásady vzťahov medzi štátom a občanmi, resp. aj ďalšími fyzickými osobami a právnickými osobami, ako aj zásady vzťahov štátu k iným štátom, resp. medzinárodnému spoločenstvu a tiež kľúčové ciele a hodnoty, na ktoré je štát viazaný.¹⁰⁸ **Ústavu vo formálnom zmysle** tvorí právny dokument alebo súbor právnych dokumentov, ktoré sa vyznačujú najvyšším stupňom právnej sily, pričom spravidla upravujú (mali by upravovať) spoločenské vzťahy, ktoré tvoria predmet ústavnej matérie. Pre ústavu vo formálnom zmysle je prioritná forma (nie obsah) charakteristická popri najvyššej právnej sile aj písomnou formou, označením a spravidla tiež osobitným spôsobom schvaľovania.

Medzi ústavou v materiálnom a formálnom zmysle môžu byť v jednotlivých štátoch značné rozdiely (ale ani nemusia byť), čo je podmienené najmä typom právnej kultúry, ústavnými tradíciami a zvyklosťami, ako aj špecifickými črtami ústavno-politického vývoja. V modernom štáte by malo byť jedným z prioritných cieľov ústavodarcu pokúsiť sa ústavu v materiálnom zmysle premietnuť do ústavy vo formálnom zmysle, čo výrazne prospieva k prehľadnému a zrozumiteľnému usporiadaniu celého právneho poriadku. Z tohto hľadiska možno považovať za ideálny stav, keď je celá ústavná matéria (ústava v materiálnom zmysle) premietnutá do jediného právneho dokumentu – ústavy (základného zákona). Ak tomu tak je, tak môžeme hovoriť o monolegálnej ústave. Naopak, ak je ústavná matéria premietnutá do viacerých právnych (ústavných) dokumentov, tak môžeme hovoriť o polylegálnej ústave. Už na prvý pohľad je zjavné, že z hľadiska prehľadnosti usporiadania ústavnej matérie, ako aj jej interpretácie v právno-aplikačnej praxi, je vhodnejšie, ak má štát monolegálnu ústavu.

108 Obširne sa problematikou ústavnej matérie zaoberá napr. J. Filip vo svojich učebnicových prácach (pozri napr. FILIP, J.: *Ústavní právo České republiky 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. 4. opravené a doplnené vydání*. Brno MU 2003. str. 84 a nasl.

Z poznatkov porovnávacieho ústavného práva vyplýva, že **vo svete výrazne dominujú monolegálne ústavy.**¹⁰⁹ **K menšine štátov, ktoré majú polylegálnu ústavu treba zaradiť aj Slovenskú republiku.** Aj keď je u nás ústava v materiálnom zmysle v zásade premietnutá do ústavy vo formálnom zmysle (rozumej súboru ústavných predpisov), ústavná matéria je popri Ústave Slovenskej republiky obsiahnutá aj v ďalších ústavných zákonoch. Tento stav zodpovedá domácim ústavným tradíciám, keďže v podstate všetky československé ústavy (1920, 1948, 1960), ako aj ústava slovenského štátu z roku 1939 boli buď už ako polylegálne prijaté, resp. predpokladali pluralitu ústavných predpisov, pričom v priebehu ich účinnosti boli menené a dopĺňané tak, že ústavná matéria tvorila obsah nielen ústavy, ale aj ďalších ústavných zákonov.¹¹⁰ Od tejto ústavnej tradície nebolo možno pri konštituovaní samostatnej Slovenskej republiky dosť dobre odstúpiť, vzhľadom na to, že Ústava Slovenskej republiky bola prijímaná ešte v období existencie federálneho štátu, a preto nemohla priamo derogovať v tom čase platné a účinné federálne ústavné predpisy, pretože inak by bez akýchkoľvek diskusií bolo možné považovať jej schválenie za konštituovanie samostatného štátu formou vystúpenia Slovenskej republiky z česko-slovenskej federácie. Za týchto okolností **už v čase schválenia Ústavy Slovenskej republiky existovala u nás polylegálna ústava, ktorú popri Ústave Slovenskej republiky tvorili platné federálne ústavné predpisy. Navyše už z pôvodného textu ústavy vyplývalo, že ústavodarca predpokladal aj do budúca pluralitu ústavných predpisov.**

Za stavu, keď je v Slovenskej republika ústavná matéria regulovaná popri Ústave Slovenskej republiky aj v ďalších ústavných predpisoch vzniká objektívne potreba terminologicky odlíšiť ústavu v užšom zmysle slova (rozumej Ústavu Slovenskej republiky) od ústavy v širšom zmysle slova (rozumej súbor ústavných predpisov upravujúcich ústavnú materiu). V Českej republike tento problém vyriešila priamo česká ústava, ktorá výslovne používa tradičný pojem „ústavní pořádek“ (pozri čl. 3 a čl. 112), ktorého slovenský ekvivalent „ústavný poriadok“ nie je celkom vhodný, či už z hľadiska tradícií, ale aj z jazykovedného hľadiska. **Nie malá časť domácej ústavnej teórie začala na označenie ústavy v širšom**

109 Podľa medzinárodnej komparatívnej štúdie uskutočnenej v 70-tych rokoch minulého storočia bolo v roku 1974 zo 142 existujúcich ústav cca 95% monolegálnych (van MAARSEVEEN, H. – van der TANG, G.: *Written constitutions. A computerized comparative study*. New York 1978. str. 85; citované podľa FILIP, J.: *Ústavní právo České republiky 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Brno MU 1999. str. 130). Je pozoruhodné, že s pomerne veľkou koncentráciou polylegálnych ústav sa stretávame v strednej Európe (Rakúsko, Česko, Slovensko), ktorá bola kolískou právneho normativizmu.

110 Pozri k tomu napr. PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státoveda, II. díl. Ústavní právo České republiky, Část 1*. Praha Linde 2001. str. 120, alebo LAPČÁKOVÁ, M.: *Retrospektivní pohľad na postavenie ústavy a ústavných zákonov v systéme normatívnych právnych aktov*. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): *opak. cit. zborník*, str. 139 – 147

zmysle slova (polylegálnej ústavy) používať označenie „ústavný systém“¹¹¹, ktorý sa už vžíva a ani z jazykovedného hľadiska nemožno mať voči nemu zásadnejšie výhrady.¹¹² Mój príklon k používaniu tohto označenia potvrdzuje už samotný nadpis tejto štúdie, ako aj označenie grantového projektu, v rámci ktorého vznikla.

Už vyššie som uviedol, že v sledovanom období (1993 – 2009) sa ústavnáológia menila a doplňala nielen prostredníctvom priamych novelizácií Ústavy Slovenskej republiky, ale aj prijímaním ďalších ústavných zákonov. Z tohto dôvodu sa žiada ešte pred ich vecným rozborom analyzovať vzťah Ústavy Slovenskej republiky a ďalších platných ústavných zákonov vychádzajúc pritom z ústavných noriem obsiahnutých priamo v Ústave Slovenskej republiky.

V platnom texte Ústavy Slovenskej republiky je používanie slovného spojenia „ústavný zákon“ veľmi frekventované (je použité celkom 49 krát), pričom ustanovenia, v ktorých je použité možno rozdeliť do viacerých skupín:

1. Ustanovenia, na základe ktorých možno charakterizovať postavenie ústavných zákonov v právnom poriadku Slovenskej republiky a aj vymedziť ich vzťah k Ústave Slovenskej republiky (najmä čl. 84 ods. 4, čl. 125 ods. 1, čl. 125a ods. 1, čl. 125b ods. 1 a čl. 152 ods. 4);

2. Ustanovenia, ktoré majú charakter blanketovej normy, t. j. priamo odkazujú na prijatie konkrétneho ústavného zákona (čl. 51 ods. 2 a čl. 102 ods. 3);

3. Ustanovenia, ktoré prikazujú, že o určitých veciach možno rozhodnúť len formou ústavného zákona [čl. 3 ods. 2 (zmena hraníc Slovenskej republiky), čl. 7 ods. 1, čl. 86 písm. b) a čl. 93 ods. 1 (rozhodnutie o vstupe, resp. vystúpení zo štátneho zväzku) a čl. 99 ods. 1 (zmena alebo zrušenie výsledku referenda)];

4. Ustanovenia, v ktorých je slovné spojenie „ústavný zákon“ použité z legislatívno-technických dôvodov, reflektujúce skutočnosť, že ústavné zákony sú osobitnými prameňmi práva v Slovenskej republike [napr. čl. 86 písm. a), čl. 89 ods. 1, čl. 144 ods. 1 atd.];

5. Prechodné a záverečné ustanovenia, v ktorých je slovné spojenie „ústavný zákon“ použité z intertemporálnych dôvodov, t. j. najmä z dôvodu zrušenia konkrétneho ústavného zákona, alebo v spojitosti s ustanovením nadobudnutia účinnosti príslušnej priamej novelizácie ústavy a pod. [napr. čl. 154b ods. 3, čl. 155 atd.].

111 Z viacerých autorov možno spomenúť napr. J. Kráľa (KRÁĽ, J.: *op. cit. d.*), D. Nikodýma (NIKODÝM, D.: *Kompatibilita ústavného systému*. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): *opak. cit. zborník*, str. 132 a nasl.), alebo E. Somorovú (SOMOROVÁ, E.: *Základné práva a slobody v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): *opak. cit. zborník*, str. 148 a nasl.) atd.

112 Pozri napr. *Krátky slovník slovenského jazyka*. Bratislava Veda 1998. str. 438 [tu sa slovo systém „vysvetľuje ako 1. (účelný) spôsob usporiadania nejakého celku, sústava; 2. súbor prvkov spätých istými vzťahmi], alebo *Synonymický slovník slovenčiny*. Bratislava Veda 1995. str. 709 (systém ako usporiadanie súvisiacich jednotlivín do celku; súhrn prvkov, medzi ktorými existujú isté vzťahy).

Z hľadiska cieľov sledovaných touto štúdiou je dôležité analyzovať predovšetkým ustanovenia ústavy uvedené pod bodom 1, t. j. tie na základe ktorých možno charakterizovať postavenie ústavných zákonov v právnom poriadku Slovenskej republiky a aj vymedziť ich vzťah k Ústave Slovenskej republiky.

V prvom rade sa žiada uviesť, že **Ústava Slovenskej republiky už vo svojom pôvodnom znení formálne rozlišovala medzi ústavou a jej zmenami na jednej strane a ústavnými zákonmi na druhej strane**, čo potvrdzuje jednak dikcia čl. 84 ods. 4 („*Na prijatie ústavy, zmenu ústavy, ústavného zákona ...je potrebný súhlas aspoň trojpätinovej väčšiny všetkých poslancov*“), ako aj text čl. 86 písm. a) /„*Do pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky patrí najmä: a) uznávať sa na ústave, ústavných a ostatných zákonoch ...*“/, ktoré sa aspoň v citovanej časti nezmenili ani po novelizáciách ústavy.

Z tohto formálneho rozlíšenia vychádzal ústavodarca pri schvaľovaní Ústavy Slovenskej republiky, ktorú aj formálne označil „len“ ako Ústava Slovenskej republiky a pod takým označením bola aj pod č. 460/1992 Zb. publikovaná v zierke zákonov.¹¹³ Iniciátor prvej priamej novelizácie Ústavy Slovenskej republiky (vláda) ale označil svoj návrh ako „ústavný zákon, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb“, čo ústavodarca akceptoval, a schválil túto, ako i ďalšie priame novelizácie Ústavy Slovenskej republiky formou ústavného zákona. V súčasnosti už možno takýto postup považovať za ústavnú zvyklosť, ktorá síce formálne nezodpovedá litere ústavy, ale treba ju (aspoň v súčasnosti) rešpektovať. Inou otázkou je, že „vd'aka“ tejto ústavnej zvyklosti sa možnosti jednoznačnejšieho rozlišovania medzi ústavou a ústavnými zákonmi sťažujú, a to nielen z formálneho hľadiska. Naopak „vd'aka“ nej sa ústava a ústavné zákony z hľadiska ich právno-teoretickej charakteristiky zblížujú, a to najmä vtedy, ak vezmeme popri čl. 84 ods. 4 ústavy do úvahy aj ďalšie ustanovenia ústavy (čl. 125 ods. 1, čl. 125a ods. 1 a čl. 125b ods. 1). Na ich základe možno totiž formulovať nasledovné závery:

1. Na prijatie ústavného zákona, ako aj na prijatie (novej) ústavy, resp. jej zmenu (rozumej priamu novelizáciu ústavy; pozn.) sa zhodne vyžaduje súhlas kvalifikovanej - najmenej trojpätinovej väčšiny všetkých poslancov národnej rady.

2. Všetky ostatné vnútroštátne právne predpisy, ako aj medzinárodné zmluvy (čl. 125a) musia byť v súlade nielen s ústavou, ale aj s ústavnými zákonmi.

3. Ústava neustanovuje ústavnému súdu právomoc rozhodovať o súlade ústavných zákonov s ústavou.

Z uvedeného vyplýva, že **ústavodarca priznal ústave a ústavným zákonom rovnaké hierarchické zaradenie v štruktúre právnych predpisov (na vrchole ich pyramídy), t.j. ide o právne predpisy najvyššieho stupňa právnej sily, ktoré zároveň požívajú aj rovnaký stupeň ústavnej ochrany.**¹¹⁴

113 Na túto skutočnosť upozorňuje D. NIKODÝM (op. cit. d., str. 134).

114 Porovnaj OROSZ, L. : *K problémom kompatibility ústavného systému Slovenskej republiky*. Justičná revue. 57. 2005. č. 6. str. 325 a nasl.

Napriek uvedenému možno dôvodne predpokladať, že ústavodarca schvaľoval Ústavu Slovenskej republiky s úmyslom udeliť jej nielen faktickú ale aj právnu dominanciu v štruktúre ústavných predpisov. Tento úmysel sa mu ale z legislatívno-technického hľadiska (mierne povedané) nepodarilo uspokojivým spôsobom vyjadriť. Podporné argumenty v prospech tohto zámeru ústavodarcu možno identifikovať v ústavnom texte prostredníctvom interpretácie a aplikácie čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „*Výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.*“

K citovanej ústavnej norme možno nesporne zvoliť viacero interpretačných prístupov. Prístup vychádzajúci z obmedzených možností uplatňovania ustanovenia čl. 152 ods. 4 ústavy v interpretačnej a aplikačnej praxi je založený na prioritizovaní úzko chápaného systematického výkladu ústavy, pri ktorom sa zohľadňujú len vnútorné väzby v rámci čl. 152 ústavy, t. j. väzby medzi jeho jednotlivými odsekmi. Pri takomto prístupe prichádza do úvahy uplatňovanie príkazu uvedeného v čl. 152 ods. 4 ústavy len vo vzťahu k ústavným zákonom, zákonom a ostatným všeobecne záväzným právnym predpisom, ktoré boli platné a účinné pred nadobudnutím účinnosti Ústavy Slovenskej republiky.

Uvedený prístup vychádza z toho, že čl. 152 ústavy má charakter klasickej recepčnej normy (potvrďuje to najmä text odseku 1, podľa ktorého „*Ústavné zákony, zákony a ostatné právne predpisy zostávajú v Slovenskej republike v platnosti, ak neodporujú tejto ústave. Meniť a zrušovať ich môžu príslušné orgány Slovenskej republiky*“), ktorej hlavnou funkciou bolo zabezpečiť „*materiálnu i formálnu kontinuitu slovenského právneho poriadku i jeho vnútornú bezrozpornosť*“,¹¹⁵ a to v prvej fáze (do 31. decembra 1992) vo vzťahu k právnym predpisom orgánov Slovenskej republiky ako členského štátu federácie a následne, v kontexte s ustanovením čl. 156 ods. 1 druhej vety ústavy („*Táto Ústava Slovenskej republiky nadobúda účinnosť dňom vyhlásenia, okrem ... čl. 152 ods. 2 druhá veta, ak sa týka ústavných zákonov, zákonov a ostatných právnych predpisov vydaných orgánmi Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, ktoré nadobudnú účinnosť súčasne s príslušnými zmenami ústavných pomerov Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky v súlade s touto ústavou*“) aj vo vzťahu k právnym predpisom vydaným bývalými federálnymi orgánmi. V nadväznosti na odsek 1 rozoberaného čl. 152 ústavy ustanovuje potom jeho odsek 2 špeciálny mechanizmus na odstránenie prípadného nesúladu právnych predpisov vydaných federálnymi orgánmi prostredníctvom rozhodovacej činnosti ústavného súdu, na ktorý nadväzuje procesná norma vyjadrená v odseku 3 ustanovujúca okruh subjektov oprávnených na predloženie návrhov ústavnému súdu podľa odseku 2. Logickým završením tohto reťazca je potom ustanovenie čl. 152 ods. 4 formulované v podobe generálneho príkazu adresovaného „*všetkým subjektom, ktoré vo svojej činnosti interpretujú a aplikujú pramene práva*“¹¹⁶, aby v prípade,

115 Čič, M. a kol.: opak. cit. d., str. 580

116 DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín. Heuréka 2004. str. 781

ak možno uplatniť ústavne konformný výklad, interpretovali a uplatňovali právne predpisy vydané (bývalými) federálnymi orgánmi, ako aj právne predpisy vydané orgánmi Slovenskej republiky pred nadobudnutím účinnosti Ústavy Slovenskej republiky „v súlade s touto ústavou.“

Takéto (obmedzené) uplatňovanie čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky bolo výslovne odmietnuté už v prvom z doposiaľ publikovaných komentárov k Ústave Slovenskej republiky, v ktorom autor jeho príslušnej časti Š. Ogurčák výslovne uviedol: „Článok 152 ods. 4 je generálnou interpretačnou a realizačnou normou, ktorá prikazuje vykladať a uplatňovať právne predpisy vrátane ústavných zákonov v súlade s touto ústavou. **Generálna interpretačná a realizačná norma sa vzťahuje na všetky predpisy bez ohľadu na obdobie ich platnosti a účinnosti, čiže neberie do úvahy fakt ich vzniku pred alebo po vzniku samostatnej Slovenskej republiky dňa 1. 1. 1993.**“¹¹⁷

S týmto extenzívnym výkladom čl. 152 ods. 4 ústavy možno nesporne polemizovať, z hľadiska ústavnoprávnej praxe je ale podstatné to, že si ho osvojil Ústavný súd Slovenskej republiky, ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý je ústavou splnomocnený podávať legálny výklad Ústavy Slovenskej republiky, čím ho plne legitimizoval. Ústavný súd tento extenzívny výklad čl. 152 ods. 4 ústavy prvýkrát s primeranou razanciou vyjadril v odôvodnení nálezu sp. zn. PL. ÚS 15/1998, v ktorého odôvodnení okrem iného uviedol „Ak zákonodarca prijme právnu normu, ktorej formulácia nie je jednoznačná, nastoľuje stav právnej neistoty. Miera právnej neistoty je rozdielna. Niekedy ju možno odstrániť výkladom práva podľa všeobecného princípu výkladu a uplatňovania práva ustanoveného v čl. 152 ods. 4 ústavy.“ Odvtedy sa uplatňovanie čl. 152 ods. 4 ústavy v uvedenom rozsahu stalo súčasťou stabilného argumentačného inštrumentária ústavného súdu (pozri napr. rozhodnutia sp. zn. II. ÚS 148/06, IV. ÚS 96/07, I. ÚS 393/08, IV. ÚS 95/08), ktoré právno-aplikačná prax akceptuje.

Ak sa s uvedeným prístupom k výkladu čl. 152 ods. 4 ústavy stotožníme a rozvineme ho do právnych dôsledkov, tak môžeme konštatovať, že práve prostredníctvom **čl. 152 ods. 4 ústavy je Ústave Slovenskej republiky priznaná nielen faktická ale aj právna dominanciu nad ústavnými zákonmi, aj keď len v interpretačnej a aplikačnej rovine.** Tento záver platí bez ohľadu na to, že (iné) ústavné normy výslovne neustanovujú, že Ústava Slovenskej republiky disponuje vyšším stupňom právnej sily ako ústavné zákony a ani nepredpokladá, aby ústavný súd preskúmaval súlad ústavných zákonov s ústavou. Uvedený záver vychádza najmä zo skutočnosti, že ústavný súd priznal vo svojej judikatúre ustanoveniu čl. 152 ods. 4 ústavy povahu všeobecného ústavného princípu, ako aj z možností, ktoré na tomto základe ponúka jeho interpretácia a aplikácia. Prostredníctvom čl. 152 ods. 4 ústavy totiž podľa môjho názoru možno „navodiť stav obsolétosti právnej normy, ak ide o právnu normu očividne alebo s vysokou

117 ČIČ, M. a kol.: opak. cit. d., str. 586

pravdepodobnosťou odporujúcu ústave".¹¹⁸ Na tomto argumentačnom základe potom, podľa môjho názoru nielen možno, ale je priam nutné v interpretačnej a aplikačnej praxi formulovať záver, že v kontexte pôsobenia kategorického imperatívu vyjadreného v čl. 152 ods. 4 ústavy nemožno v interpretačnej a aplikačnej praxi v rovine vzťahov medzi normami ústavy a normami obsiahnutými v ústavných zákonoch mechanicky použiť všeobecné interpretačné pravidlo *lex posterior derogat lex priori* (to prirodzene neplatí o ústavných zákonoch, ktoré priamo novelizujú ústavu) a zrejme ani pravidlo *lex specialis derogat lex generali*.¹¹⁹

Aj keď na základe uvedeného možno konštatovať, že čl. 152 ods. 4 ústavy zabezpečuje Ústave Slovenskej republiky dominanciu v štruktúre ústavných predpisov nemožno vylúčiť, že ústavodarca bude prijímať (a žiaľ už aj prijal; o tom nižšie) ústavné zákony, ktoré budú obsahovať normy odporujúce ústave. Za týchto okolností dôsledné uplatnenie čl. 152 ods. 4 ústavy „ponúka“, aby sa v konečnom dôsledku prostredníctvom interpretácie „navodil“ stav obsolétosti (nepoužiteľnosti) takejto ústavnej normy. Súhlasím s tým, že možno pochybovať, či by takýto interpretačný záver akceptoval aj parlament¹²⁰, resp. iný orgán verejnej moci aplikujúci dotknutú ústavnú normu. Nemožno však zabúdať na to, že Ústavný súd Slovenskej republiky je vybavený aj právomocou vykladať nielen ústavu ale aj ústavné zákony, pričom jeho výklad je všeobecne záväzný (čl. 128 ústavy), t. j. interpretačný záver o tom, že určitá ústavná norma obsiahnutá v ústavnom zákone je nepoužiteľná môže byť formulovaný aj v rozhodnutí ústavného súdu prijatom v konaní podľa čl. 128 ústavy.

Dominanciu Ústavy Slovenskej republiky v ústavnom systéme Slovenskej republiky možno podporiť aj argumentmi materiálnej povahy. **Z materiálneho hľadiska Ústava Slovenskej republiky obsahuje kľúčovú časť ústavnej matérie, ktorú ústavné zákony svojim obsahom len dopĺňajú.** Z formálneho hľadiska by malo zároveň platiť, že priamymi novelizáciami ústavy možno materiu obsiahnutú v Ústave Slovenskej republiky meniť a dopĺňať, zatiaľ čo ďalšími ústavnými zákonmi možno ústavnú materiu len dopĺňať, resp. tiež prijímať rozhodnutia, ktoré podľa „litery“ Ústavy Slovenskej republiky musia mať formu ústavného zákona [t. j. rozhodnutia podľa čl. 3 ods. 2; čl. 7 ods. 1 druhá veta v spojení s čl. 86 písm. b) a s čl. 93 ods. 1 a čl. 99 ods. 1]. V uvedenej súvislosti vzniká otázka, či možno z Ústavy Slovenskej republiky vyvodiť materiálne limity pre obsah ústavných zákonov, ktoré ústavnú materiu dopĺňajú (rozumej ústavné zákony nenovelizujúce Ústavu Slovenskej republiky priamo; pozn.), t. j. či možno takýmito ústavnými zákonmi upraviť len tie veci, o ktorých to výslovne predpokladá Ústava Slovenskej republiky.

118 DRGONEC, J.: opak. *cit. d.* uvedené v pozn. 116, str. 782 (pre objektívnosť treba podotknúť, že pri použití citovanej formulácie autor nemusel nutne myslieť aj na jej aplikáciu na vzťah ústava – ústavné zákony, ale podľa môjho názoru je jej uplatnenie aj v tomto vzťahu legitímne).

119 Porovnaj OROSZ, L.: opak. *cit. d.* uvedené v pozn. 114, str. 329

120 Tieto pochybnosti artikuluje napr. D. NIKODÝM (opak. *cit. d.*, str. 137).

Kladnú odpoveď na túto otázku žiaľ vyvrátila doterajšia ústavná prax (k tomu viac nižšie). V období 1993 – 2009 (k. 1. aprílu) totiž popri ôsmich priamych novelizáciách Ústavy Slovenskej republiky (pozri vyššie II. 1.) **schválila národná rada pätnásť ďalších ústavných zákonov, z ktorých len u siedmich možno konštatovať, že boli schválené na základe príslušných ustanovení Ústavy Slovenskej republiky, t. j. mali „ústavný základ“** (ide o tri ústavné zákony upravujúce štátne hranice Slovenskej republiky a ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, vrátane troch jeho priamych novelizácií, ktoré boli schválené na základe ústavných blankiet obsiahnutých v čl. 51 ods. 2 a čl. 102 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky).

II.2.2. Ústavné zákony upravujúce štátne hranice Slovenskej republiky

Podľa čl. 3 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky *„Hranice Slovenskej republiky sa môžu meniť len ústavným zákonom“*. Z citovaného vyplýva, že ústavné zákony prijímané na základe tohto ustanovenia ústavy tvoria **osobitnú skupinu ústavných zákonov, ktoré z vecného hľadiska predstavujú vyjadrenie súhlasu národnej rady s medzinárodnou zmluvou medzi Slovenskou republikou a niektorým s ňou susediacich štátov o zmenách (úprave) ich štátnych hraníc.**

V súvislosti s čl. 3 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky sa žiada poznamenať, že v našej modernej ústavnej histórii počínajúcej Ústavou tzv. 1. ČSR z roku 1920 sa zmena štátnych hraníc vždy schvaľovala formou ústavného zákona, t. j. **citované ústavné ustanovenie zodpovedá domácim ústavným tradíciám.** Prípadná modifikácia právnej formy vyjadrovania súhlasu so zmenou štátnych hraníc by z tohto hľadiska bola necitlivým zásahom do týchto tradícií. Navyše rozhodovanie o zmene hraníc štátu je nesporne výnimočným prejavom štátnej suverenity, ktorým sa vymedzuje jeden zo základných definičných znakov štátu¹²¹ – štátne územie, a preto je namieste, ak sa po formálno-právnej stránke toto rozhodnutie zhmotňuje do podoby právneho predpisu najvyššieho stupňa právnej sily. Z hľadiska vzťahu k Ústave Slovenskej republiky možno považovať ústavné zákony schválené podľa jej čl. 3 ods. 2 za **ústavné zákony predstavujúce jednu z foriem realizácie Ústavy Slovenskej republiky.**

V sledovanom období boli na základe čl. 3 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky schválené tri ústavné zákony, konkrétne ústavný zákon č. 47/1996 Z. z. o súhlase so zmenami štátnej hranice medzi Slovenskou republikou a Českou republikou, ústavný zákon č. 352/1997 Z. z. o zmene hranice Slovenskej republiky s Maďarskou republikou a ústavný zákon č. 160/2003 Z. z. o súhlase so zmenami štátnej hranice medzi Slovenskou republikou a Poľskou republikou.

121 Pozri tzv. trojprvkovú charakteristiku podstaty štátu (štátna moc, štátne územie, obyvateľstvo (JELLINEK, G.: *Všeobecná statováda*. Praha 1906. str. 148 a nasl.).

II.2.3. Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu a jeho novelizácie.

Základy právnej úpravy výkonu moci v mimoriadnych situáciách, akými sú vojna, vojnový stav, výnimočný stav, či núdzový stav tvoria v moderných štátoch štandardnú súčasť ústavnej matérie, ktorá je upravená buď priamo v ústave alebo v osobitných ústavných zákonoch. Regulácia tejto skupiny spoločenských vzťahov poskytuje právnu istotu, že aj v mimoriadnych situáciách sa bude výkon moci uskutočňovať v ústavnom režime (aj keď čiastočne odlišnom od štandardného).

Z hľadiska najnovšej ústavnej histórie Slovenskej republiky sa žiada pripomenúť, že ústava v pôvodnom znení predpokladala úpravu formou osobitného ústavného zákona len pre výnimočný stav. Pôvodná ústavná blanketa vyjadrená v čl. 102 písm. l) ústavy [„*Prezident ...l) vyhlasuje výnimočný stav na základe ústavného zákona*“] nebola ale naplnená. Prostredníctvom novelizácie Ústavy Slovenskej republiky vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. sa citovaná ústavná blanketa precizovala a rozšírila, pričom bola premietnutá do dvoch ústavných noriem – čl. 51 ods. 2 („*Podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ustanoví ústavný zákon*“) a čl. 102 ods. 3 („*Podmienky vypovedania vojny, vyhlásenia vojnového stavu, vyhlásenia výnimočného stavu a spôsob výkonu verejnej moci v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu ustanoví ústavný zákon*“).

Obe ústavné blankety boli naplnené prijatím ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (ďalej aj „ústavný zákon č. 227/2002 Z. z.“). Z hľadiska vzťahu k Ústave Slovenskej republiky ide obdobne ako pri ústavných zákonoch prijímaných na základe čl. 3 ods. 2 o (ďalšiu) **formu realizácie Ústavy prostredníctvom vydania „vykonávacieho“ právneho predpisu ústavnej povahy, pričom treba podčiarknuť, že jeho schválenie je (bolo) ústavnou povinnosťou národnej rady**. Z tohto hľadiska treba nesporne jeho schválenie privítať, aj keď na druhej strane treba zároveň kriticky poznamenať, že ústavodarca sa s „príkazom“, ktorý adresoval sám sebe vysporiadal až s odstupom takmer desiatich rokov (ak berieme do úvahy pôvodný text ústavy).

Priestorové možnosti tejto štúdie neumožňujú komplexnú vecnú analýzu ústavného zákona č. 227/2002 Z. z., preto sa obmedzím len na načrtnutie niektorých jeho koncepčných nedostatkov. Predovšetkým treba zdôrazniť, že **v tomto ústavnom zákone je celý rad ustanovení, ktoré do právneho predpisu najvyššieho stupňa právnej sily systémovo nepatria**, pretože ide o zbytočne podrobnú úpravu niektorých otázok, ktoré by mali tvoriť obsah bežného zákonodarstva, či dokonca podzákonných právnych predpisov [napr. podrobná úprava organizácie územných bezpečnostných rád, organizácie ozbrojených síl, podrobné vymedzenie úloh Bezpečnostnej rady a jej aparátu v čase mieru, hoci Bezpečnostná rada je v čase mieru definovaná ako „*poradný orgán*“ (aj keď nie je uvedený koho...)].

Vecný rozsah ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. v jeho súčasnej podobe vyvoláva potrebu častých novelizácií. Doposiaľ boli vykonané tri. Prvá novelizácia vykonaná ústavným zákonom č. 113/2004 Z. z. reagovala na zákonné zmeny v organizácii miestnej štátnej správy, konkrétne zrušenie okresných úradov a ich nahradenie obvodnými úradmi, čo si vyžiadalo okrem iného terminologické zmeny v ústavnom zákone č. 227/2002 Z. z. Druhou novelizáciou vykonanou ústavným zákonom č. 566/2004 Z. z. sa v nevyhnutnom rozsahu premietli do tohto ústavného zákona zmeny v organizácii ozbrojených síl Slovenskej republiky (najmä profesionalizácia armády) a súvisiace zmeny v právnej terminológii, resp. obsahu niektorých právnych inštitútov (napr. nový obsah tzv. mimoriadnej služby, inštitút alternatívnej služby a pod.). Tretia novelizácia vykonaná ústavným zákonom č. 181/2006 Z. z. umožnila uloženie pracovnej povinnosti pre potreby výkonu zdravotnej starostlivosti v mimoriadnych situáciách a umožnila tiež vyhlásiť núdzový stav „*aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie*.“ Uvedené novelizácie potvrdzujú, že **ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. upravuje na pomery právneho predpisu najvyššieho stupňa právnej sily zbytočné podrobnosti, čo v konečnom dôsledku vyúsťuje do paradoxnej situácie, keď zmeny v bežnom zákonodarstve vyvolávajú z legislatívno-technického hľadiska nevyhnutnosť novelizácií ústavného zákona.**¹²²

Na druhej strane v ústavnom zákone č. 227/2002 Z. z. chýbajú niektoré systémové ustanovenia, keď napr. nie je v ňom jasne vymedzený vzťah medzi Parlamentnou radou a Bezpečnostnou radou v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Rovnako v tomto ústavnom zákone nie je upravené, kto a za akých podmienok bude rozhodovať o tom, že činnosť národnej rady resp. vlády je znemožnená a že ich právomoci prechádzajú na Parlamentnú radu a Bezpečnostnú radu atd.

Možno upozorniť aj na jeho ďalšie nedostatky, ktoré naznačujú, že ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. je vnútorne inkompatibilný. Rozoberaný ústavný zákon napr. umožňuje v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu obmedziť základné práva a slobody a uložiť povinnosti v ňom ustanovenom rozsahu, ale nie je upravené, ktorý orgán môže o tom rozhodnúť. Len v súvislosti s vymedzením úloh územných bezpečnostných rád sa ustanovuje, že tieto „...*v období krízovej situácie plnia úlohy súvisiace... d) s obmedzovaním základných práv a slobôd, ukladaním povinností právnickým osobám a fyzickým*

122 Porovnaj OROSZ, L.: opak. *cit. d.* uvedené v pozn. 94, str. 1427 [Možno pripomenúť, že k zbytočnej „detailizácii“ ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. došlo v priebehu legislatívneho procesu (jeho vládny návrh mal v zásade logickú a zrozumiteľnú vnútornú koncepciu), a to najmä v dôsledku „tvorivej invencie“ poslancov gestorského výboru (výbor pre obranu a bezpečnosť) pretavenej do množstva pozmeňujúcich a dopĺňujúcich návrhov, ktoré sa síce opierali o ich profesionálne skúsenosti z pôsobenia vo vysokých armádnych funkciách, ale na druhej strane o absolútny deficit poznatkov o kvalitnej legislatíve. Zástupca navrhovateľa (vtedajší minister obrany J. Stank) tieto návrhy v obave o priechodnosť návrhu ústavného zákona v parlamente, na škodu veci, akceptoval (v konečnom dôsledku podporilo návrh 138 poslancov)].

osobám v rozsahu podľa tohto ústavného zákona.“ [čl. 9 ods. 3 písm. d) a čl. 10 ods. 3 písm. d)], hoci z iných ustanovení tohto ústavného zákona sa dozvedáme, že obmedziť základné práva a slobody a ukladať povinnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas v rámci ustanovenom týmto ústavným zákonom možno len počas trvania v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (čl. 2 ods. 3, čl. 3 ods. 3, čl. 4 ods. 4, čl. 5 ods. 3), pričom krízová situácia sa definuje ako obdobie pred vyhlásením niektorej z mimoriadnych situácií (čl. 1 ods. 4) atd.¹²³

Naznačené problémy predznamenávajú viacero závažných interpretačných problémov súvisiacich s uplatňovaním tohto ústavného zákona v praxi, a preto vyvolávajú aj potrebu, aby v ňom „v príhodnej dobe“ boli uskutočnené koncepčné legislatívne korekcie.

II.2.4. Ústavné zákony týkajúce sa volebného obdobia národnej rady a orgánov samosprávy obcí

Jedným zo všeobecne uznávaných princípov demokratickej formy vlády je „princíp vlády na čas“, resp. na vopred vymedzené volebné obdobie. Podstatou a účelom tohto princípu je zabezpečiť obnovovanie demokratickej legitimacy volených orgánov v pravidelných časových intervaloch, t. j. uplatnenie práva suveréna (ľudu) buď potvrdiť vládu doterajšej politickej väčšiny, alebo politickú väčšinu zmeniť. Právnym nástrojom na zabezpečenie princípu vlády na čas je periodicita volieb, t. j. ich uskutočňovanie v pravidelných časových intervaloch. V Ústave Slovenskej republiky je tento princíp generálne vyjadrený v čl. 30 ods. 2, podľa ktorého „Volby sa musia konať v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobie ustanovené zákonom“. Okrem toho ústava obsahuje aj špeciálne ústavné normy, ktoré vymedzujú volebné obdobie priamo volených orgánov verejnej moci (čl. 69 ods. 2, 3, 4 a 5 - štvorročné volebné obdobie orgánov územnej samosprávy; čl. 73 ods. 1 - voľba poslancov národnej rady na štyri roky; čl. 101 ods. 2 - voľba prezidenta republiky na päť rokov).

V ústavnej praxi nie zriedka vznikajú (spravidla z politických dôvodov) situácie, ktoré vyvolávajú potrebu skrátiť pravidelné volebné obdobie parlamentu, príp. iného priamo voleného orgánu verejnej moci. Legitímnym a legálnym ústavným nástrojom, prostredníctvom ktorého sa v parlamentných demokraciách skracuje volebné obdobie parlamentu je spravidla uplatnenie právomoci hlavy štátu rozpustiť parlament [pozri čl. 102 ods. 1 písm. e) ústavy]. Predčasné „samorozpustenie“ parlamentu právna doktrína odmieta, resp. ho toleruje len

123 K tomu pozri aj OROSZ, L.: *Bezpečnostná problematika v kontexte ústavných zmien na Slovensku*. In: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Bezpečnosť České republiky a potřeba ústavních změn*. Sborník příspěvků z mezinárodní konference. Praha 18 – 19. 9. 2003. Praha UK. str. 354 a nasl. V tom istom zborníku pozri tiež DOBROVIČOVÁ, G.: *Pramene práva a mimoriadne situácie*. str. 375 a nasl.

celkom výnimočne¹²⁴. Napriek tomu v domácej ústavnej praxi došlo v sledovanom období (1993 – 2009) k „samorozpusteniu“ národnej rady v dvoch prípadoch. V oboch prípadoch sa „samorozpustenie“ realizovalo formou ústavných zákonov o skrátení volebného obdobia národnej rady; išlo o ústavný zákon č. 70/1994 Z. z. a ústavný zákon č. 82/2006 Z. z. Aj keď v oboch prípadoch boli v pozadí schválenia uvedených ústavných zákonov závažné politické dôvody (rozpad aktuálnej politickej väčšiny), žiada sa zdôrazniť, že **ich schválením došlo k „obídieniu“ ústavného princípu vyjadreného v čl. 30 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky**, ako aj ústavnej normy vyjadrenej v čl. 73 ods. 1, a preto ich z doktrinálneho hľadiska nemožno hodnotiť pozitívne.

Kvalitatívne ďaleko závažnejším zásahom do princípu vlády na čas je predĺženie volebného obdobia príslušného orgánu verejnej moci, keďže „umožňuje“ výkon moci aj v období, ktoré nebolo legitimizované vôľou suveréna (ľudu), t. j. ide o zjavne nelegitímnu vládu. Preto je predĺženie volebného obdobia ústavnou teóriou zásadne odmietané ako neprípustné.

Žiaľ v sledovanom období registrujeme v našej ústavnej praxi aj prijatie ústavného zákona, ktorým došlo k predĺženiu volebného obdobia. **Išlo o ústavný zákon č. 332/1998 Z. z. o predĺžení volebného obdobia orgánov samosprávy obcí zvolených vo voľbách v roku 1994. V danom prípade išlo nesporne o ústavný zákon, ktorý bol schválený v priamom rozpore s princípom vyjadreným v čl. 30 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.**

K čiastočnému ospravedlneniu tohto „ústavného“ aktu ústavodarcu môže slúžiť len konkrétna ústavná situácia, ktorú v danom prípade bolo potrebné vyriešiť. Išlo o situáciu vzniknutú po publikovaní nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 19/98 z 15. októbra 1998, ktorým vyslovil nesúlad viacerých ustanovení zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov (presnejšie jeho novelizácie vykonanej zákonom č. 233/1990 Z. z.)¹²⁵. K publikovaniu tohto nálezu v zbierke zákonov došlo bezprostredne pred už vyhlásenými voľbami do orgánov samosprávy obcí (voľby sa mali konať 13. a 14. novembra 1998), v dôsledku čoho stratili účinnosť viaceré ustanovenia citovaného zákona, bez ktorých nebolo možné voľby reálne uskutočniť v ustanovenom termíne (napr. ustanovenia o predkladaní kandidátnych listín a ich registrácii) bez toho, aby boli následne voľby vyhlásené za neplatné. Za tejto situácie bolo nevyhnutné nájsť čo možno najbolestnejšie riešenie vzniknutej situácie. Zo všetkých do úvahy prichádzajúcich riešení bolo práve schválenie ústavného zákona o predĺžení volebného obdobia orgánov samosprávy obcí o nevyhnutný čas (o päť týždňov) podľa môjho názoru síce z ústavného hľadiska

124 Pozri k tomu KLÍMA, K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přepracované a rozšírené vydání. Praha ASPI 2006. str. 79 alebo FILIP, J.: *Volební období jako ústavní problém*. Parlamentní zpravodaj. roč. 1997. č. 11-12. Pozri aj VALKO, E. – BABIAKOVÁ, K.: *Fenómen predčasných parlamentných volieb a referendum*. Justičná revue. 56. 2004. č. 3

125 Podrobnejšie pozri Zbierku nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998. Košice 1999. str. 173 a nasl.

zlým, ale pritom najlepším do úvahy prichádzajúcim riešením vzniknutej situácie.¹²⁶ Aj na základe tejto konkrétnej situácie, s ktorou sa musela vysporiadať ústavná prax možno formulovať pre zákonodarcu kategorický imperatív, aby v poslednom roku pred voľbami nezasahoval do textu volebných zákonov.

II.2.5. Ústavné zákony o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov

Ak neberieme do úvahy už spomínaný ústavný zákon č. 70/1994 Z. z. o skrátaní volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky, tak **prvým ústavným zákonom, ktorý národná rada schválila napriek tomu, že Ústava Slovenskej republiky jeho vydanie výslovne nepredpokladala, bol ústavný zákon č. 119/1995 Z. z. o zamedzení rozporu záujmov pri výkone funkcií ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov.** Aj keď k zámeru sledovaného prijatím tohto ústavného zákona nemožno mať zásadnejšie výhrady (ochrana verejného záujmu pri výkone funkcií dotknutých verejných funkcionárov), treba poznamenať, že v čase prípravy jeho ideového zámeru bolo možné postupovať aj tak, že by sa tá časť jeho matérie, ktorá má nesporne „ústavnú povahu“ premietla priamo do ústavy a jej „zvyšok“ by sa upravil na úrovni obyčajného zákona, na ktorého prijatie by odkazovala príslušná norma ústavy. Takéto riešenie by z hľadiska zachovania kvality a najmä kompatibility ústavného systému bolo nesporne správnejšie, aj keď treba brať do úvahy, že takáto „operácia“ by bola z legislatívno-technického hľadiska značne náročná, pretože by si pravdepodobne vyžiadala pomerne zložitý systémový a štrukturálny zásah do ústavy. Národná rada akceptovala ale riešenie predložené skupinou poslancov a tým sa otvorila cesta k dopĺňaniu a zmenám ústavného systému aj prostredníctvom ústavných zákonov, ktorých prijatie Ústava Slovenskej republiky nepredpokladá, resp. k tomu „ústavodarcu“ výslovne nespĺnomocňuje. Je inou otázkou, aký postoj by k tejto praxi zaujal Ústavný súd SR, ako orgán ochrany ústavnosti, v prípade, ak by bol na základe kvalifikovaného návrhu postavený pred úlohu zaujať k nej meritórne stanovisko.

Ústavný zákon č. 119/1995 Z. z. sa v praxi ukázal ako absolútne neefektívny¹²⁷, a aj preto bol v roku 2004 zrušený a **nahradený novým ústavným zákonom č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.** Týmto ústavným zákonom došlo najmä

a) k zásadnému rozšíreniu osobnej pôsobnosti právnej úpravy oproti predchádzajúcemu stavu,

126 S takýmto hodnotením vylohuje nesúhlas J. Svák (pozri SVÁK, J.: opak. *cit. d.* uvedené v pozn. 72, str. 68 - 69), z jeho kritiky ale nevyplýva, či sa dala vzniknutá situácia riešiť aj inak, resp. „lepšie“.

127 Viac o tom pozri OROSZ, L. : *Poznámky k novej právnej úprave konfliktu záujmov.* Právny obzor. 56. 2004. č. 11. str. 1181 – 1184, tiež GALANDA, M. – OROSZ, L. – PIROŠÍK, V. : *Konflikt záujmov na úrovni verejných činiteľov.* Bratislava TIS 2001

b) k spresneniu legislatívneho vyjadrenia jednotlivých povinností a obmedzení dotknutých verejných funkcionárov, ako aj k rozšíreniu okruhu funkcií, zamestnaní a činností, ktorých výkon je nezlučiteľný s výkonom verejnej funkcie,

c) k podrobnejšej úprave konania vo veciach ochrany verejného záujmu a zavedeniu prísnejších sankcií za porušovanie povinností a obmedzení dotknutých verejných funkcionárov so zámerom zásadným spôsobom zvýšiť efektívnosť uplatňovania tejto právnej úpravy.

Aj keď ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. nesporne obsahuje viacero progresívnych ustanovení, ústavodarca sa podľa môjho názoru pri jeho schvaľovaní nevyvaroval viacerých (a to aj systémových) pochybení, a to najmä

a) nesystémovým rozšírením jeho osobnej pôsobnosti, keďže nezahŕňa všetky porovnateľné kategórie verejných funkcionárov (napr. sudcov všeobecných súdov), pričom zároveň nezabezpečuje systémové prepojenie právnej úpravy na úrovni ústavného zákona s porovnateľnými úpravami na úrovni obyčajných zákonov,

b) narušením ústavnej rovnováhy vzťahov jednotlivých orgánov verejnej moci (napr. vzťah starosta a poslanci obecného zastupiteľstva) a spochybnením ústavnej zásady rovnosti v právach a povinnostiach porovnateľných kategórií verejných funkcionárov,

c) podrobnou úpravou najmä procesných otázok na úrovni ústavného zákona došlo k spochybneniu a devalvácii postavenia ústavných zákonov ako právnych predpisov najvyššieho stupňa právnej sily v právnom poriadku Slovenskej republiky, pričom zároveň skutočnosť, že ide o právnu úpravu na úrovni ústavného zákona spôsobuje jej rigidnosť, čo značne sťažuje možnosti odstraňovania jej nedostatkov legislatívnou cestou (nutnosť dosiahnuť ústavnú väčšinu),

d) koncentráciou kontrolných a rozhodovacích právomocí do rúk Výboru Národnej rady Slovenskej republiky, a to aj vo vzťahu k tým kategóriám verejných funkcionárov, ktorí sú ustanovovaní a právne resp. politicky zodpovední iným ústavným orgánom ako národnej rade, vyvolalo schválenie tohto ústavného zákona nezanedbateľný zásah do ústavou fixovaného systému delby moci¹²⁸.

Uvedené nedostatky vo svojom súhrne vyvolávajú nemalé otázky nad tým, či je ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. kompatibilný s Ústavou Slovenskej republiky v kontexte s požiadavkami vyplývajúcimi z jej čl. 152 ods. 4. Tento stav pretrváva aj po schválení doposiaľ jedinej novelizácie tohto ústavného zákona vykonanej ústavným zákonom č. 545/2005 Z. z., ktorá sa dotkla len niektorých legislatívno-technických, či menej významných obsahových nedostatkov ústavného zákona č. 357/2004 Z. z.

Na druhej strane sa napriek naznačeným nedostatkom v doterajšej praxi ukázalo, že ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. je v porovnaní so svojím predchodcom, t. j. ústavným zákonom č. 119/2005 Z. z., efektívnejší. Som si vedomý toho, že tento záver môže byť diskutabilný, keďže pozitívne hodnotenie efektivity ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. nemožno zakladať len na niekoľkých

128 Podrobnejšie pozri OROSZ, L.: opak. *cit. d.* uvedené v predchádzajúcej poznámke, str. 1186 – 1199

rozhodnutiach Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií, ktorými boli uložené pokuty za nesplnenie povinnosti predložiť riadne a včas písomné oznámenia funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov podľa čl.7 tohto ústavného zákona, pričom porušovania ostatných (a podľa môjho názoru ďaleko závažnejších) povinností a obmedzení ustanovených týmto ústavným zákonom sa doterajšia rozhodovacia činnosť príslušných orgánov verejnej moci prakticky nedotkla.

II.2.6. Ústavný zákon č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie.

Nežiaduca prax prijímania samostatných ústavných zákonov, na ktorých prijatie Ústava Slovenskej republiky nespĺnomocňuje **pokračovala v roku 2004 prijatím ďalšieho ústavného zákona č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie** (jeho návrh bol do legislatívneho procesu predložený skupinou poslancov onedlho potom, ako národná rada neschválila obsahovo širšie koncipovanú priamu novelu Ústavy Slovenskej republiky)¹²⁹.

V poslednom období väčšina členských štátov Európskej únie uskutočnila vo svojich ústavných predpisoch zmeny smerujúce k posilneniu vplyvu národných parlamentov na kľúčové rozhodovacie procesy v Európskej únii. Ide o ústavné zmeny, ktoré predpokladajú aj príslušných dokumenty Európskej únie (napr. Protokol o úlohe národných parlamentov v Európskej únii a po neúspešnom ratifikačnom procese Zmluvy zakladajúcej Ústavu pre Európu, najmä tzv. Lisabonská zmluva). Z tohto hľadiska treba nesporne kladne hodnotiť ideový zámer ústavodarcu vymedziť a posilniť vplyv národnej rady na rozhodovacie procesy v Európskej únii a premietnuť ho primeraným spôsobom do nášho ústavného systému. Výhrady možno mať ale najmä k právnej forme, ktorou sa tento zámer realizoval. Právna forma, ktorú zvolil ústavodarca na realizáciu tohto zámeru (samostatný ústavný zákon) totiž vyvoláva aj závažné ústavné problémy vecného charakteru.

Závažný ústavný problém podľa môjho názoru vyvoláva najmä ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavného zákona č. 397/2004 Z. z., podľa ktorého môže národná rada zákonom poveriť svoj výbor výkonom pôsobnosti podľa čl. 2 ods. 1 tohto ústavného zákona, t. j. schvaľovaním stanovísk „*Slovenskej republiky k návrhom právne záväzných aktov a iných aktov Európskych spoločenstiev a Európskej únie, o ktorých sa rozhoduje na úrovni zástupcov vlád členských štátov Európskej únie.*“; tieto stanoviská sú v zmysle čl. 2 ods. 4 tohto ústavného zákona pre členov vlády záväzné. S takouto úpravou by sa možno dalo vecne súhlasiť, ale len za predpokladu, ak by bola premietnutá primeraným spôsobom priamo do Ústavy Slovenskej republiky. Ak je ale táto materia upravená v samostatnom ústavnom zákone, na ktorého interpretáciu a uplatňovanie je nutné použiť aj čl. 152 ods. 4

129 K tomu bližšie pozri BALOG, B. : opak. *cit. d.* uvedené v pozn. 100, str. 202 – 228

Ústavy („*Výklad a uplatňovanie ústavných zákonov ... musí byť v súlade s touto ústavou*“), tak nutne vzniká otázka, či nie je **ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavného zákona č. 397/2004 Z. z. v priamom rozpore s Ústavou Slovenskej republiky**. V Ústave Slovenskej republiky totiž nikde nenájdeme ústavnú normu, ktorá by zakladala zodpovednosť člena vlády výboru národnej rady (ale len národnej rade ako celku), a ani ústavnú normu, ktorá by výslovne umožňovala príslušnému výboru národnej rady prijímať stanoviská záväzné pre príslušného člena vlády, ktoré sú v kontexte s obsahom posudzovaného ústavného zákona stanoviskami Slovenskej republiky.

Rigorózný záver formuluje v naznačených súvislostiach k ústavnému zákonu č. 397/2004 Z. z. J. Svák, ktorý uvádza, že *„ústavodarca sa rozhodol ísť cestou, ktorá je v rozpore s koncepciou parlamentnej formy vlády naprojektovanou v Ústave Slovenskej republiky. Podľa nej totiž je vláda zodpovedná parlamentu ako celku (to znamená plénu Národnej rady Slovenskej republiky), a nie výboru Národnej rady Slovenskej republiky, ako to predpokladá čl. 2 ústavného zákona č. 397/2004 Z. z.“*¹³⁰

Na tomto základe možno konštatovať, že **ústavný zákon č. 397/2004 Z. z.** z hľadiska právnych dôsledkov, ktoré vyvoláva **vážne narušil kompatibilitu ústavného systému Slovenskej republiky a nastolil množstvo ústavných problémov**¹³¹.

II.2.7. Ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu

Za najvzácnejší „skvost“ doterajších „pochybných“ ústavodarných aktivít Národnej rady SR možno považovať **ústavný zákon č. 254/2006 o zriadení a činnosti Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu**, na ktorého prijatie Ústava Slovenskej republiky tiež nesplnomocňuje.

Ide o ústavný zákon, ktorého účelom bolo zriadenie a vymedzenie predmetu činnosti, Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu. Tento výbor tvorí 11 poslancov národnej rady volených národnou radou na základe pomerného zastúpenia podľa počtu poslancov politických strán alebo politických hnutí zvolených v parlamentných voľbách (čl. 2 tohto ústavného zákona). Jedinou a hlavnou funkciou tohto výboru je podľa čl. 3 ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu (ďalej len „NBÚ“) vydaných podľa

130 SVÁK, J. – CIBUĽKA, L.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť. Bratislava. Bratislavská vysoká škola práva 2008. str. 153

131 Porovnaj BRÖSTL, A.: *O ústavnosti ústavných zákonov*. In: MASOPUST, Z. – JERMANOVÁ, H. (ed.): *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Sborník příspěvků z mezinárodní konference „Metamorfózy práva ve střední Evropě“ a kolokvia „Metamorfózy veřejné správy“ pořádaných Ústavem státu a práva AV ČR a Fakultou právnickou ZČU v Plzni ve dnech 11-13. června 2008 ve Znojmě. Praha – Plzeň 2008. str. 17

osobitného zákona, o ktorých to ustanoví zákon (ide o zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). Výbor je koncipovaný do postavenia odvolacieho orgánu s oprávnením zrušiť napadnuté rozhodnutie a vec vrátiť NBÚ na nové rozhodnutie „ak sú na to dôvody“ (čl. 4 tohto ústavného zákona), pričom jeho rozhodnutie je preskúmateľné súdom. Na preskúmanie rozhodnutia je príslušný Najvyšší súd Slovenskej republiky (čl. 5 tohto ústavného zákona).

Ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. má pozoruhodnú „predhistóriu“, ktorú sa žiada v záujme zhodnotenia tohto „ústavného skvostu“ pripomenúť. Na jej začiatku bol zákon č. 241/2001 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý okrem iného neumožňoval súdny prieskum bezpečnostnej previerky vykonanej NBÚ ukončenej pre preverovanú osobu negatívne, pričom táto osoba nemala ani možnosť dozvedieť sa z akých dôvodov bola hodnotená pri previerke negatívne. Tento zjavne protiústavný právny predpis vytvárajúci na mnohých miestach priestor pre svojvôľu NBÚ sa stal predmetom konania pred ústavným súdom, ktorý nálezom č. k. PL. ÚS 15/03-39 z 11. februára 2004 vyslovil nesúlad viacerých ustanovení tohto zákona s ústavou¹³².

Aj pod tlakom prebiehajúceho konania pred ústavným súdom národná rada schválila nový zákon o ochrane utajovaných skutočností – zákon č. 215/2004 Z. z., ktorý ako odvolací orgán proti rozhodnutiam NBÚ ustanovil osobitnú komisiu zloženú z 11 poslancov národnej rady volenú na základe pomerného zastúpenia (§ 30 ods. 4 a 7), ktorej rozhodnutia boli preskúmateľné najvyšším súdom. Aj toto zákonné riešenie sa na základe návrhu generálneho prokurátora stalo predmetom konania pred ústavným súdom, ktorý v tejto veci rozhodol nálezom č. k. PL. ÚS 6/04-67 z 19. októbra 2005, ktorým vyslovil nesúlad § 30 ods. 4 a 7 tohto zákona s ústavou¹³³.

V odôvodnení tohto nálezu ústavný súd okrem iného uviedol:

„Podľa názoru ústavného súdu aj keď ide o rozhodnutia osobitnej povahy, nie je dôvod na to, aby národná rada ako orgán s presne vymedzenou ústavnou právomocou (čl. 86 ústavy) zriadovala takýto správny orgán, síce so zákonom vymedzenou právomocou, ale mimo rámca čl. 86 ústavy. Okrem toho na individuálne správne rozhodovanie sa vzťahujú všeobecné princípy správneho procesu (ako je princíp legality, nestrannosti, voľného hodnotenia dôkazov atď.), diametrálne svojím charakterom odlišné od systému rozhodovania národnej rady a jej orgánov. Preto komisiu konštituovanú na základe § 30 zákona nemožno zaradiť medzi orgány uvedené v čl. 92 ods. 1 ústavy zriadené na výkon právomocí národnej rady uvedených v čl. 86 ústavy. Úlohou komisie totiž nie je realizovať ani kontrolnú právomoc národnej rady vo vzťahu k orgánu výkonnej moci, ani vyvažovať jednotlivé druhy moci (systém vzájomných brzd a protiváh, na

132 Pozri Zbierka náleзов a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 2004. Košice 2005. str. 19 a nasl.

133 Pozri Zbierka náleзов a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 2005. Košice 2006. str. 140 a nasl.

ktorom je založená del'ba moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu), a teda nemôže plniť ani jednu z uvedených funkcií.

Spôsob kreovania (pomerné zastúpenie podľa politických strán), riziko nestabilnosti (politická nominácia členov a možnosť vzdať sa mandátu), finančné zabezpečenie činnosti komisie (výdavky spojené s činnosťou komisie hradí úrad) vylučujú, aby komisia mohla fungovať ako štandardný správny orgán, navyše pri takej závažnej činnosti, aká jej je zverená. Tento deficit nemožno konvalidovať ani procesným postupom v ďalšej inštancii, ani v inej sústave preskúmania opravných prostriedkov, napr. tým, že rozhodnutia komisie bude preskúmať najvyšší súd. Podľa názoru ústavného súdu preskúvanie správnych rozhodnutí (medzi ktoré rozhodnutie úradu bezpochyby patrí) všeobecným súdom predstavuje reálnu a dostatočnú záruku objektívneho a nestranného rozhodovania aj bez vytvorenia nesytemového medzičlánku v podobe komisie.

Status komisie, jej začlenenie do štruktúry orgánov národnej rady a riziká spojené s jej rozhodovaním, ale predovšetkým nevhodná analógia s použitím princípu del'by moci vyplývajúca z kontextu namietaných ustanovení pri odôvodnení opodstatnenosti takéhoto orgánu viedli ústavný súd k záveru, že § 30 ods. 4 až 7 zákona nie je v súlade s princípmi právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy. Z tohto dôvodu takýto orgán nemôže mať podľa názoru ústavného súdu legitimitu, čo má za následok nesúlad namietaných ustanovení s čl. 2 ods. 2, ako aj s čl. 46 ods. 1 ústavy.“

Napriek citovanému národná rada schválila ústavný zákon č. 254/2006 Z. z., ktorým de facto prevzala riešenie zo zákona č. 215/2004 Z. z., ktoré ústavný súd označil za nesúladné s ústavou, s tým rozdielom, že nahradila pôvodné označenie odvolacieho orgánu „komisia“ označením „výbor“ a dala mu „ústavný punc“, čím aspoň z prísne formalistického hľadiska znemožnila jeho následnú kontrolu ústavným súdom¹³⁴. **Túto ústavodarnú aktivitu národnej rady nemožno hodnotiť inak ako obídienie rozhodnutia ústavného súdu¹³⁵ a tým aj spochybnenie jeho ústavnej funkcie.**

Bezprostredne potom, ako bol ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. schválený, bol zaslúžene vystavený tvrdej kritike v politických komentároch uverejňovaných v dennej tlači¹³⁶, a ani reakcie odbornej tlače nedali na seba dlho čakať. Napr. J. Vozár hodnotí tento ústavný zákon ako prelomový, keďže „...ignoruje nález Ústavného súdu SR, nerešpektuje Ústavu SR, zneužíva právo, vytvára nebezpečný precedens pro futuro“ a svoju kritiku uzatvára konštatovaním „Nestalo sa ešte v novodobej histórii, aby parlament takýmto flagrantným spôsobom a v jednote koalíčných a opozičných poslancov ignoroval Ústavu SR. Je to určite zlý signál do budúcnosť. Ako sa ukazuje, ak sa nájde ústavná väčšina je možné schváliť akýkoľvek

134 Porovnaj OROSZ, L.: opak. cit. d. uvedené v pozn. 94, str. 1428 – 1429

135 Porovnaj VOZÁR, J.: *Zákonodarné prešľapy*. Právny obzor. 91. 2008. č. 6. str. 476

136 Pozri napr. HRABKO, J.: *Parlament si uzurpuje moc, ktorá mu nepatrí*. Pravda 20. apríla 2006. str. 14

*zákon a neexistujú páky na jeho zmenu.*¹³⁷ A. Bröstl označuje ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. ako „*protiústavný ústavný zákon*“¹³⁸. V kritike snáď najďalej zašiel J. Svák, ktorý hodnotí jeho schválenie ako akt, ktorý „*naráža na samotnú podstatu Slovenskej republiky ako právneho štátu*“¹³⁹.

II.3. Ústavný systém Slovenskej republiky a jeho integrálne súčasti

Na základe doposiaľ uvedeného sa celkom logicky ponúka potreba vymedziť, ktoré ústavné predpisy tvoria ústavný systém Slovenskej republiky. Pri tomto vymedzení treba podľa môjho názoru vziať do úvahy vyššie rozoberaný právny charakter a účel jednotlivých ústavných zákonov, ktoré boli prijaté v období od konštituovania samostatnej Slovenskej republiky, a zároveň v obdobnom rámci zhodnotiť tiež ostatné ústavné predpisy schválené pred vznikom Slovenskej republiky. Pri uplatení tohto metodologického prístupu sa zdá vhodné pri formálnom vymedzení ústavného systému Slovenskej republiky rozlišovať medzi ústavným systémom v širšom zmysle slova a ústavným systémom v užšom zmysle slova.

Ústavný systém Slovenskej republiky v širšom zmysle slova tvoria popri Ústave Slovenskej republiky (v znení jej priamych novelizácií) všetky platné ústavné zákony, a to bez ohľadu na to, či boli prijaté v období po vzniku samostatnej Slovenskej republiky, alebo predtým, ktoré neboli formálne derogované. Súčasťou takto chápaného vymedzenia pojmu ústavný systém potom budú aj ústavné zákony, ktoré boli účelovo určené na „jednorázové použitie“ resp. ich účel sa už uplynutím času naplnil, t. j. také, ktoré možno už považovať za obsolétne. Pri takomto chápaní pojmu ústavný systém budú jeho súčasťou napr. už vyššie spomínané ústavné zákony o skrátaní resp. predĺžení volebného obdobia priamo volených orgánov verejnej moci, ako aj ústavný zákon č. 541/1992 Z. z. o delení majetku ČSFR, ústavný zákon č. 542/1992 Zb. o zániku ČSFR atd. Rovnako budú v tomto prípade tvoriť súčasť pojmu ústavný systém Slovenskej republiky aj ústavné zákony, ktoré majú vzhľadom na svoj obsah de facto charakter rozhodnutia o individuálne určenej záležitosti ústavného významu, t. j. najmä ústavné zákony týkajúce sa štátnych hraníc Slovenskej republiky.

Takto vymedzené chápanie pojmu ústavný systém založené len na jednom formálnom kritériu (platné ústavné predpisy) nemá z hľadiska skúmania vzťahov medzi jeho súčasťami, ako aj skúmania ďalších aktuálnych ústavných problémov zásadnejší význam, pretože jeho súčasťou sú aj ústavné predpisy, ktoré svojou právnou povahou a obsahom buď neboli, alebo už nie sú spôsobilé narušiť vnútornú kompatibilitu ústavného systému, keďže nie sú s jej ostatnými súčasťami z právno-aplikačného hľadiska v dynamickom vzťahu, resp. ich ústavnoprávny význam (účel) sa už naplnil. Navyše aj vecné hodnotenie takýchto ústavných

137 VOZÁR, J.: *Súd locata kauza finita (niekoľko poznámok k prijatému ústavnému zákonu č. 254/2006 Z. z.)*. Právny obzor. 89. 2006. č. 3. str. 239 a str. 243

138 BRÖSTL, A.: opakovane *cit. d.* uvedené v poznámke 131, str. 17

139 SVÁK, J. – CIBUEKA, L.: opak. *cit. d.* uvedené v poznámke 130, str. 153

predpisov môže mať už len právno-historický význam. Za týchto okolností je tak z hľadiska účelov sledovaných touto publikáciou, ako aj z hľadiska systémového prístupu k skúmaniu ústavných problémov vhodné vymedziť a uplatňovať pojem **ústavný systém v užšom zmysle slova** (ďalej len „ústavný systém, resp. ústavný systém Slovenskej republiky“), ktorého integrálnou súčasťou budú popri Ústave Slovenskej republiky len tie ústavné zákony, ktoré sú „živé“, t. j. tie ktoré sa reálne aj v súčasnosti uplatňujú v právno-aplikačnej praxi a sú v dynamickom vzťahu k Ústave Slovenskej republiky, ako aj k ďalším ústavným zákonom, ktoré tvoria súčasť takto chápaného pojmu ústavný systém.

Na základe naznačeného metodologického prístupu možno konštatovať, že v súčasnosti **tvoria ústavný systém Slovenskej republiky nasledovné ústavné predpisy:**

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

2. Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov;

3. Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z.;

4. Ústavný zákon č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie;

5. Ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu;

6. Listina základných práv a slobôd uvedená ústavným zákonom č. 23/1991 Zb. (ďalej aj „Listina“).

Exkurz

Listina základných práv a slobôd je jediným ústavným predpisom prijatým ešte v období pred vznikom samostatnej Slovenskej republiky, ktorý možno považovať za integrálnu súčasť platného ústavného systému Slovenskej republiky (vo vyššie chápanom vymedzení). Preto považujem za potrebné venovať Listine na tomto mieste aspoň niekoľko poznámok.

V prvom rade sa žiada zdôrazniť, že schválenie Listiny malo zásadný význam pre formovanie moderného demokratického a právneho štátu v Českej a Slovenskej Federatívnej republike, ako aj v jej nástupníckych štátoch, t. j. tak v Slovenskej republike, ako aj Českej republike, a to predovšetkým z vecného hľadiska (úprava základných práv a slobôd v súlade s medzinárodnoprávnymi štandardmi), ale aj formálno-právneho významu, ktorý Listine udelil federálny ústavodarca. V § 1 ods. 1 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým bola Listina uvedená sa totiž uvádza:

„Ústavné zákony, iné zákony a ďalšie právne predpisy, ich výklad a používanie musí byť v súlade s Listinou základných práv a slobôd.“¹⁴⁰

Na druhej strane ale možno Listinu s určitou dávkou sarkazmu považovať za „historickú anomáliu“ platného ústavného systému Slovenskej republiky, ktorá tvorí jeho integrálnu súčasť predovšetkým „vdďaka“ konkrétnym historicko-politickým súvislostiam, za ktorých sa prijímala Ústava Slovenskej republiky. Ústavodarca v čase prípravy a schvaľovania Ústavy Slovenskej republiky v situácii, keď formálno-právne naďalej existovala ČSFR, a teda aj federálne ústavné predpisy (vrátane Listiny), stál pred neľahkou dilemou, aký formálny spôsob úpravy základných práv a slobôd zvoliť. Pri existencii Listiny, ktorá si už za krátke obdobie svojej platnosti získala aj široké medzinárodné uznanie sa ponúkala možnosť prevziať jej text v plnom rozsahu do ústavného textu a v Ústave Slovenskej republiky ho priamo vyhlásiť, alebo realizovať priamo v ústave originálnu právnu úpravu. Slovenská národná rada zvolila cestu priamej úpravy inštitútu základných práv a slobôd v osobitnej hlave Ústavy¹⁴¹, do ktorej prevzala až na drobné zmeny v plnom rozsahu text Listiny pri jej paralelnom formálnom zachovaní, pričom text citovaného § 1 ods. 1 ústavného zákona č. 23/1991 Zb. aspoň formálne nebrala na zreteľ (z obsahového hľadiska text II. hlavy Ústavy nemohol vyvolať zásadné pochybnosti o jeho súlade s Listinou, aj keď ju čiastočne rozvinul).

Takto sa v Slovenskej republike, na rozdiel od Českej republiky, konštituovala duplicitná ústavná úprava inštitútu základných práv a slobôd, s ktorou sa ústavodarca doposiaľ nevysporiadal a formálne ju ponecháva v „zdedenej“ podobe, hoci mechanizmus čl. 152 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s jej čl. 156 Ústavy nepochybne vytvoril pre parlament možnosť Listinu meniť (a dopĺňať), a príp. aj zrušiť. Národná rada ale na možnosť meniť a dopĺňať text Listiny v doterajšej svojej ústavodarnej praxi rezignovala, hoci doposiaľ vykonané priame novelizácie Ústavy Slovenskej republiky sa dotkli aj textu jej II. hlavy o základných právach a slobodách, a teda (minimálne nepriamo) aj analogických ustanovení Listiny. Vzniká tak situácia, keď sa text Listiny postupne stále viac od

140 V českej odbornej literatúre sa na základe tohto ustanovenia priznával Listine v období od nadobudnutia jej účinnosti (8. 2. 1991) do zániku ČSFR (31. 12. 1992) „nadústavný charakter“ (pozri napr. PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. Iidíl. Ústavní právo České republiky. Část 1.* Praha Linde 2001. str. 118), ktorý sa „stratil“ v dôsledku toho, že jej právnu povahu určila Ústava Českej republiky, keď ju zaradila do právneho poriadku Českej republiky (k tomu napr. FILIP, J.: opak *cit. d.* uvedené v poznámke 108, str. 106). V českej odbornej literatúre existuje ale aj názor popierajúci konštitutívny význam Ústavy Českej republiky pre právnu povahu Listiny (Pozri KOUDELKA, Z. – ŠIMÍČEK, V.: *K právní povaze Listiny základních práv a slobod.* Právník, 135. 1996. č. 2. str. 177 – 178).

141 Porovnaj napr. POSLUCH, M. – CIBULKA, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky.* Šamorín. Heuréka 2003. str. 198

textu II. hlavy Ústavy vzd'ahuje¹⁴², čo prináša v ústavnoprávnej praxi celý rad interpretačných aplikačných problémov.

Na základe takto zvolenej ústavodarnej praxe sa **Listina v rovine ústavodarnej činnosti dostala do pozície „mŕtveho“ dokumentu**. Tento záver neplatí ale o aplikačnej rovine, čo potvrdzuje najmä rozhodovacia činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky. Navrhovatelia totiž vo svojich návrhoch na začatie konania týkajúcich sa tak abstraktnej, ako aj individuálnej kontroly ústavnosti (sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy) namietajú (aj keď stále zriedkavejšie) aj porušenie príslušných článkov Listiny a ústavný súd túto skutočnosť reflektuje vo svojich meritórnych rozhodnutiach o týchto návrhoch. Tento fakt potvrdzuje, že **v právno-aplikačnej je Listina nesporne živým právnym dokumentom**, pričom je nepochybné, že bez toho, aby bola legislatívnou formou zrušená, ani iným ako živým právnym dokumentom nemôže byť.

Po zániku ČSFR a prijatí Ústavy Slovenskej republiky nepochybne možno aj na Listinu uplatniť generálnu interpretačnú klauzulu uvedenú v čl. 152 ods. 4 Ústavy, pričom podľa môjho názoru neexistuje formálny dôvod k tomu, aby sa neuplatnila aj vo vzťahu k citovanému § 1 ods. 1 ústavného zákona č. 23/1991 Zb. Opierajúc sa o toto východisko možno z čl. 152 ods. 4 ústavy vyvodiť interpretačnú a aplikačnú prednosť príslušných ustanovení II. hlavy Ústavy Slovenskej republiky pred porovnateľnými ustanoveniami Listiny, ktorá umožňuje preklenúť ústavne akceptovateľným spôsobom interpretačné a aplikačné problémy vznikajúce z odlišností medzi textom jednotlivých ustanovení ústavy a Listiny.¹⁴³

III. Ústavný systém Slovenskej republiky a jeho perspektívy

Základným predpokladom naznačenia perspektív ďalšieho (želateľného) vývoja ústavného systému Slovenskej republiky je jeho komplexné zhodnotenie v širších spoločensko-politických súvislostiach, ktoré podmieňujú rozvoj slovenskej demokratickej a právnej štátnosti. Vychádzajúc z vyššie už vyjadrených čiastkových záverov a hodnotení k jeho jednotlivým zložkám považujem za vhodné sumarizujúce hodnotiace závery týkajúce sa celkovej kvality platného ústavného systému Slovenskej republiky, ako aj želateľné perspektívy jeho ďalšieho vývoja formulovať na základe troch, podľa môjho názoru, kľúčových kritérií, a to

- a) stability ústavného systému a jeho jednotlivých integrálnych súčastí,

142 Podrobné porovnanie textu Listiny a II. hlavy Ústavy Slovenskej republiky vrátane analýzy s tým súvisiacich interpretačných a aplikačných problémov pozri najmä SOMOROVÁ, L. : opak. cit. d. publikované v OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G (ed.): opak. cit. zborník, str. 148 – 156

143 Obdobný názor zastáva aj J. Svák (pozri SVÁK, J. – CIBUĽKA, E.: opak. cit. d. uvedené v poznámke 130, str. 155).

- b) vnútornej kompatibility ústavného systému, vrátane jeho štrukturálneho usporiadania a vnútornej vyváženej ústavnej úpravy,
- c) vecného zhodnotenia platnej ústavnej úpravy.

III.1. Stabilita Ústavy Slovenskej republiky a ďalších zložiek ústavného systému Slovenskej republiky

Kľúčovou funkciou ústavu ako základného zákona štátu je regulácia základných (fundamentálnych) spoločenských vzťahov vyjadrujúcich povahu štátu a spoločnosti, ako aj východiskových princípov existencie a fungovania štátu. Prirodzený záujem každého štátu na stabilizácii regulácie základných spoločenských vzťahov predurčuje význam stabilizačnej funkcie ústavy. „**K zmene ústavného textu nestačí, že sa nájde lepšie riešenie. Malo by ísť o zmenu nevyhnutnú a naliehavú, lebo stabilita ústavy je sama o sebe významnou hodnotou**“¹⁴⁴. Stabilita ústavy zásadným spôsobom podmieňuje stabilitu celého právneho poriadku. Ak sa ústava neprimerane často mení, vyvoláva svojou právnou povahou právneho predpisu najvyššieho stupňa právnej sily potrebu ďalších zmien v právnych predpisoch nižšieho stupňa právnej sily, čo v konečnom dôsledku negatívne vplýva na právnu istotu, ktorá má povahu ústavného princípu a tvorí integrálnu súčasť generálneho princípu právneho štátu vyjadreného v čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (napr. PL. ÚS 33/95, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 8/04). Nestabilná ústavná regulácia sa za týchto okolností môže stať jedným z hlavných faktorov spochybňujúcich rešpektovanie požiadaviek, ktoré by mala spĺňať ústava moderného demokratického a právneho štátu. Výstižným spôsobom vyjadrujú význam stabilizačnej funkcie ústavy myšlienky J. Prusáka: „*Je lepšie mať nedokonalú ústavu ako meniacu sa ústavu. Meniaca ústava nie je ústava*“¹⁴⁵

Stabilita ústavnej regulácie je podmienená celým radom faktorov. V zásadnej zhode s J. Filipom¹⁴⁶ za kľúčové faktory, ktoré pôsobia na stabilitu ústavy, resp. ústavných predpisov považujem najmä nasledovné:

- a) povahu regulovaných spoločenských vzťahov (fundamentálne spoločenské vzťahy),
- b) spoločenské sily, ktoré za ústavou stoja,
- c) úroveň právnej a politickej kultúry,
- d) právne vlastnosti ústavy (abstraktný a generálny charakter ústavných noriem, najvyšší stupeň právnej sily, sťažaná procedúra zmeny – rigidita ústavy),
- e) vecný rozsah ústavnej úpravy („šírka záberu ústavy“),
- f) kvalitu ústavy (úroveň spracovania ústavy),

144 BÁRÁNY, E.: *Kriteriálna funkcia a stabilita ústavy*. In: OROSZ, L. – DOBROVOČOVÁ, G. (ed.): opak. cit. zborník, str. 112

145 PRUSÁK, J.: *Stabilita ústavy a potreba jej novelizácie*. In: Ústava Slovenskej republiky a jej legislatívne perspektívy. Zborník z vedeckej konferencie. 4.- 5- marca 1999. Tatranská Javorina. str. 109

146 FILIP, J.: opak. cit. d. uvedené v poznámke 108, str. 111 – 112

g) interpretačnú a právno-aplikačnú činnosť najvyšších ústavných orgánov (najmä ústavného súdu, ale i parlamentu, prezidenta, vlády, ďalších orgánov súdnej moci), ktorou možno stabilitu ústavy upevniť jej „dotváraním“ v kontexte so spoločenskými zmenami.

Aj keď stabilita ústavy je významná hodnota právneho štátu, spoločenský život je premenlivejší ako tuhý text ústavy a preto nemožno chápať stabilizačnú funkciu absolútne, ale v organickom spojení s jej dynamickou funkciou. Zásadné spoločenské zmeny síce môžu ísť mimo ústavu, avšak ich riešenie v podmienkach moderného ústavného štátu spočíva v zmene ústavy.

Realizáciu dynamickej funkcie ústavy možno vnímať obsahovo v dvoch rovinách, z ktorých prvá je spojená s možnosťami rozvíjania obsahu ústavy na základe jej pôvodného textu. Ide o využívanie možností daných pôvodným textom ústavy a to najmä postupnú precizáciu a objektivizáciu jej výkladu a to aj (a najmä) prostredníctvom právno-aplikačnej činnosti orgánov verejnej moci, ktoré sú na to priamo ústavou „povolané“, ako aj postupným dobudovaním právnej regulácie predvídanej priamo ústavou (prijímanie ako i zmeny zákonov, ktoré ústava priamo predvída). V danom prípade ide o tzv. premenu ústavy (Verfassungswandlung), v rámci ktorej sa mení obsah ústavných noriem bez toho, aby sa navonok menil text ústavy¹⁴⁷.

Druhá rovina realizácie dynamickej funkcie ústavy je už spojená s legislatívnymi zmenami pôvodného textu ústavy, ku ktorým môžu viesť tak objektívne, ako aj subjektívne dôvody. O objektívnych dôvodoch zmien ústavy možno podľa I. Palúša hovoriť vtedy, ak „*napr. niektoré jej ustanovenia budú zastaralé, resp. nefunkčné, prípadne sa v praxi uplatnia nové vedecké poznatky vyžadujúce si ich legislatívnu úpravu formou zmeny ústavných ustanovení a pod.*“ Naopak o subjektívne dôvody zmeny ústavy ide podľa neho vtedy, ak „*vzniknutú situáciu nie je možné riešiť v danej chvíli inak než zmenou ústavy, lepšie povedané zmenou jej určitých ustanovení*“. Z hľadiska požiadaviek kladených na moderný právny štát sa žiada zároveň zdôrazniť, že „*prijímanie právnych noriem (a už vôbec nie ústavných) nesmie byť motivované osobnými, ani politickými záujmami jednotlivcov alebo skupín ...zmena ústavy by vždy mala byť systémová a nikdy nie účelová...*“¹⁴⁸.

Opierajúc sa o uvedené možno z teoretického hľadiska v zásade rozlišovať medzi zmenami ústavy podmienenými objektívnymi dôvodmi a subjektívnymi dôvodmi (rozumej takými, ktoré sú z hľadiska spoločenskej naliehavosti opodstatnené a teda aj z hľadiska ústavnej teórie akceptovateľné) na jednej strane a účelovými zmenami ústavy, ktoré sú, nielen z hľadiska ústavnej teórie ale i authority samotnej ústavy, nežiaduce.

Na tomto zdanlivo jednoduchom teoretickom východisku by malo byť založené aj hodnotenie konkrétnych ústavných zmien (rozumej v širšom zmysle slova, t. j. vrátane nepriamych ústavných zmien uskutočňovaných prijímaním

147 Porovnaj tamtiež. Pozri obdobne tiež PALÚŠ, I.: opak. *cit. d.* uvedené v poznámke 80, str. 119

148 Tamtiež, str. 120

ústavných zákonov, ktoré nepredstavujú priamu novelizáciu Ústavy Slovenskej republiky), ku ktorým došlo v období od prijatia Ústavy Slovenskej republiky. V praktickej rovine nie je ale uplatnenie tohto východiska vôbec jednoduché, pretože nie zriedka je (bola) konkrétna ústavná zmena prejavom kombinácie dôvodov objektívneho a subjektívneho charakteru a zároveň nesie, resp. môže niesť aj znaky účelovosti, ktoré sú (boli) podmienené konkrétnou spoločensko-politickou situáciou (napr. z hľadiska schopnosti sformovať nevyhnutnú ústavnú väčšinu v ústavodarnom zbore v konkrétnom čase, ale aj z hľadiska schopnosti pripraviť a želateľným spôsobom aj artikulovať v rozhodnom čase optimálne riešenie ústavnej zmeny a pod.). Napriek týmto úskaliam je žiadúce pokúsiť sa o analýzu doterajších ústavných zmien v ústavnom systéme Slovenskej republiky na základe naznačených teoretických východísk a na tom základe sa pokúsiť formulovať hodnotiace závery.

Určitý orientačný obraz o uplatňovaní stabilizačnej funkcie ústavy v konkrétnych reáliách vývoja ústavného systému Slovenskej republiky v období 1992 – 2009 môžu poskytnúť nesporne aj štatistické údaje o počte doposiaľ schválených priamych novelizácií Ústavy Slovenskej republiky a novelizácií ďalších ústavných zákonov tvoriacich integrálnu súčasť ústavného systému Slovenskej republiky. Z tohto hľadiska môžu zaujímavé informácie ponúknuť aj štatistické údaje o počte, iniciátoroch a vecnom zameraní ústavných iniciatív smerujúcich k zmene Ústavy Slovenskej republiky a ďalších ústavných predpisov tvoriacich platný ústavný systém Slovenskej republiky, premietnuté aj do konkrétnych časových reálií vymedzených jednotlivými volebnými obdobiami ústavodarného zboru. Tieto štatistické údaje som sa pokúsil koncentrovane vyjadriť v nasledovných tabuľkách:

Tabuľka č. 1

Ústavné zákony schválené od prijatia Ústavy Slovenskej republiky				
Volebné obdobie	celkový počet schválených ústavných zákonov	z toho		
		priame novelizácie ústavy	iné ústavné zákony tvoriace súčasť ústavného systému SR a ich novelizácie	ústavné zákony netvoriace súčasť ústavného systému SR ¹⁾
1992-1994	1	-	-	1
1994-1998	4	1	1	2
1998-2002	4	2	2	1
2002-2006	14	5	7	2
2006-2010 ²⁾	-	-	-	-
Celkom:	23	8	9	6

Tabuľka č. 2

Ústavné iniciatívy smerujúce k novelizácii Ústavy Slovenskej republiky a k schváleniu ďalších ústavných zákonov a ich novelizáciám						
Volebné obdobie	celkový počet ústavných iniciatív	Z toho smerujúcich k			z toho	
		priamej novelizácii ústavy	schváleniu iných ústavných zákonov tvoriacich súčasť ústavného systému SR	k schváleniu ústavných netvoriacich súčasť ústavného systému SR ¹⁾	úspešných	neúspešných
1992-1994	6	-	3	3	1	5
1994-1998	17	9	5	3	4	13
1998-2002	27	11	12	4	4	23
2002-2006	35	16	14	5	14	21
2006-2010 ²⁾	21	8	13	-	-	21
Celkom:	106	44	47	15	23	83

Tabuľka č. 3

Ústavné iniciatívy smerujúce k priamej novelizácii Ústavy Slovenskej republiky a k schváleniu ďalších ústavných zákonov a ich novelizáciám podľa nositeľa ústavodarnej iniciatívy						
Volebné obdobie	celkový počet ústavných iniciatív	z toho predložených (úspešných/neúspešných)				
		Vládou	skupinou koalíčných poslancov ³⁾	skupinou opozičných poslancov ³⁾	výborom národnej rady	skupinou koalíčných i opozičných poslancov
1992-1994	6	1/0/1	1/0/1	3/0/3	-	1/1/0
1994-1998	17	3/3/0	6/0/6	7/0/7	-	1/1/0
1998-2002	27	3/1/2	15/3/12	8/0/8	-	1/0/1
2002-2006	35	10/7/3	11/3/8	9/0/9	1/1/0	4/3/1
2006-2010 ²⁾	21	-	1/0/1	20/0/20	-	-
Celkom:	106	17/11/6	34/6/28	47/0/47	1/1/0	7/5/2

Tabuľka č. 4

Ústavné iniciatívy smerujúce k priamej novelizácii Ústavy Slovenskej republiky z hľadiska ich predmetu (vecného zamerania)			
Predmet ústavnej iniciatívy týkajúci sa	celkový počet ⁴⁾	z toho	
		úspešné	neúspešné
I. hlavy ústavy	4	1	3
II. hlavy ústavy	7	1	6
III. hlavy ústavy⁵⁾	5	2	3
IV. hlavy ústavy	1	1	-
V. hlavy ústavy (celkovo)	20	5	15
z toho:			
Referenda	3	1	2
postavenia národnej rady	9	2	7
postavenia poslancov	8	2	6
poslaneckej imunity	10	3	4
volieb do národnej rady	2	-	2
VI. hlavy ústavy (celkovo)	16	4	12
z toho:			
postavenia prezidenta	16	4	12
postavenia vlády	5	2	3
VII. hlavy ústavy (celkovo)	13		
z toho: ústavného súdu	12	5	7
súdnej rady	3	1	2
všeobecných súdov	3	1	2
VIII. hlavy ústavy (celkovo)	3	2	1
z toho :			
prokuratúry	1	-	1
verejného ochrancu práv	3	2	1

Tabuľka č. 5

Ústavné iniciatívy smerujúce k vydaniu iných ústavných zákonov a ich novelizáciám			
Predmet ústavnej iniciatívy týkajúci sa	celkový počet	z toho	
		úspešných	neúspešných
skrátene resp. predĺženie volebného obdobia národnej rady a orgánov samosprávy obcí	12	3	9
zmeny štátnych hraníc	3	3	-
ochrany verejného záujmu, resp. tzv. konfliktu záujmov	16 ⁶⁾	3	13
zrušenia niektorých rozhodnutí o amnestii	6	-	6
bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu	4	4	-
obmedzenia privatizácie a formy, resp. obmedzenia použitia prostriedkov získaných privatizáciou	4	-	4
ústavnej fixácie základných zásad dôchodkovej reformy	2	-	2
vzťahov k Európskej únii	2	1 ⁷⁾	1
Preukazovania pôvodu majetku	3	-	3
Základných práv a slobôd	2	-	2
ochrany manželstva	2	-	2
zriadenia nových ústavných orgánov	2	1 ⁸⁾	1

Legenda:

- 1) - návrhy ústavných zákonov týkajúcich sa zmeny hraníc Slovenskej republiky a skrátenia (predĺženia) volebného obdobia národnej rady, resp. orgánov samosprávy obcí
- 2) - stav k 1. októbru 2009
- 3) - vrátane návrhov jednotlivých poslancov patriacich ku koalícii resp. opozícii
- 4) - ústavné iniciatívy, ktoré sa dotýkali viacerých okruhov problémov sú v tabuľke zahrnuté viackrát
- 5) - všetky doterajšie ústavné iniciatívy sa týkali postavenia Najvyššieho kontrolného úradu SR
- 6) - údaje zahŕňajú tak ústavný zákon č. 119/1995 Z. z. o zamedzení rozporu záujmov pri výkone funkcií ústavných činiteľov a verejných funkcionárov a ústavné iniciatívy smerujúce k jeho novelizácii, ako aj ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov a ústavné iniciatívy smerujúce k jeho novelizáciám (10 z toho 1 úspešná)
- 7) - ústavný zákon č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie
- 8) - ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu.

Opierajúc sa o údaje uvedené v tabuľkách, ako aj ďalšie skutočnosti už uvedené v tejto štúdii možno formulovať k stabilite Ústavy Slovenskej republiky a ostatných zložiek ústavného systému Slovenskej republiky najmä nasledovné závery:

1. Ústava Slovenskej republiky bola v období od nadobudnutia jej účinnosti doposiaľ (za viac 16 rokov) 8 krát priamo novelizovaná, pričom k jej priamej novelizácii smerovalo ďalších 36 ústavných iniciatív, čo naznačuje, že **bola v sledovanom období značne nestabilná, a preto ani nemohla efektívne plniť svoju stabilizačnú funkciu. To isté v zásade platí aj o ďalších zložkách ústavného systému Slovenskej republiky** (najmä ústavnom zákone č. 227/2002 Z. z., ktorý bol za viac ako 7 rokov od nadobudnutia jeho účinnosti trikrát novelizovaný, ako aj ústavnom zákone č. 357/2004 Z. z., ktorý bol síce za 5 rokov, ktoré uplynuli od nadobudnutia jeho účinnosti „len“ jedenkrát novelizovaný, ale k jeho zmenám a doplnkom smerovalo 10 ďalších ústavných iniciatív).

2. Z hľadiska nositeľov (subjektov) ústavnej iniciatívy **najvyššiu mieru úspešnosti celkom prirodzene vykazujú ústavné iniciatívy, na ktorých sa podieľali spoločne koalíční a opoziční poslanci** (celkom 7 ústavných iniciatív, z toho 5 úspešných), ku ktorým treba zahrnúť aj doposiaľ jedinú úspešnú ústavnú iniciatívu výboru národnej rady, z čoho zjavne vyplýva, že predpokladom úspešnosti ústavnej iniciatívy je predchádzajúca politická dohoda naprieč politickým spektrom, ktorá je aj jedným z kľúčových predpokladov budúcej stability iniciovanej ústavnej zmeny. Relatívne vysokú mieru úspešnosti majú aj vládne ústavné iniciatívy (z celkovo 17 bolo 11 úspešných). Z 34 ústavných iniciatív uplatnených skupinami (len) koalíčných poslancov bolo len šesť úspešných, pričom ale len v jednom prípade sa stalo, že k jej schváleniu prispeli svojimi hlasmi len koalíční poslanci [doposiaľ najrozsiahlejšia priama novelizácia ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. (!)].

Najvyšší počet ústavných iniciatív uplatnených skupinami (len) opozičných poslancov – 47 (s nulovou úspešnosťou) potvrdzuje, že **ústava a ostatné zložky ústavného systému boli v sledovanom období (a aj sú) predmetom sústredeného politického zápasu medzi aktuálnou koalíciou a opozíciou, pričom stabilita ústavy, resp. ústavného systému pre aktérov politického zápasu (žiaľ) nepredstavovala spoločenskú hodnotu, ktorú treba osobitným spôsobom rešpektovať a chrániť**. Táto skutočnosť naznačuje aj značný **deficit politickej a právnej kultúry** príznačný pre celé sledované obdobie bez náznakov zásadnejších pozitívnych zmien (skôr naopak).

Tento záver potvrdzuje aj vecné zameranie ústavných iniciatív, z ktorých niektoré naznačujú úsilie formou ústavného zákona prelomiť legitímne rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky (ústavný zákon č. 254/2006 Z. z., ako aj ústavné iniciatívy smerujúce k vydaniu ústavného zákona o preukazovaní pôvodu majetku, či ústavného zákona o Špeciálnom súde), iné sú charakteristické úsilím vnášať do ústavnej diskusie otázky patriace do úzkej stranicko-politickej agendy jednotlivých aktérov politického zápasu [najmä ústavné iniciatívy poslancov za

KDH, resp. po odchode tzv. Palkovej skupiny Konzervatívnych demokratov Slovenska (KDS), smerujúce k vydaniu ústavného zákona o zrušení niektorých rozhodnutí o amnestii, či k vydaniu ústavného zákona o ochrane manželstva], pričom niektoré z nich hraničia s politickou recesiou (pozri tlač č. 966 – návrh poslancov za KDS na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, podľa ktorého malo dôjsť k úprave aktívneho volebného práva tak, že rodičia by mali právo voliť aj za každé svoje dieťa mladšie ako 18 rokov).

3. Značne negatívne vplyva na stabilitu ústavného systému aj skutočnosť, že **v nemalom počte prípadov bol zdroj konkrétnych ústavných iniciatív skôr výsledkom sústredeného a pritom spravidla nekvalifikovaného tlaku hromadných informačných prostriedkov** (masmédií), ktorých nositelia (poslanci národnej rady) podľahli „*pokušeniu získať priazeň masmédií*“¹⁴⁹, a tým aj získať predpoklady pre rast osobnej popularity, či politických preferencií (najmä ústavné iniciatívy týkajúce sa inštitútu poslaneckej imunity, či ústavnej úpravy ochrany verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov).

4. Z vyššie uvedených všeobecných faktorov pôsobiacich na stabilitu ústavy, resp. ústavných predpisov v sledovanom období negatívne vplyval na stabilitu Ústavy Slovenskej republiky a ostatných zložiek ústavného systému Slovenskej republiky, popri už spomínanej nízkej úrovni politickej a právnej kultúry, **aj pomerne široký vecný rozsah ústavnej úpravy**, ktorý je síce pre formujúce sa demokracie skôr príznačný (kauzistická podoba ústavného textu založená na úsilí podrobne upraviť v ústave niektoré otázky v záujme predísť interpretačným a aplikačným problémom)¹⁵⁰, ale v konkrétnych reáliách Slovenskej republiky sa prejavil v podobe úpravy takých okruhov otázok na úrovni ústavných zákonov, ktoré svojou podstatou patria do úpravy na úrovni obyčajných zákonov. Takýto stav v konečnom dôsledku vedie nielen k spochybneniu a devalvácii postavenia ústavných zákonov ako právnych predpisov najvyššieho stupňa právnej sily v právnom poriadku Slovenskej republiky, ale zároveň tiež vyvoláva legislatívno-technickú potrebu novelizovať ústavný predpis aj v dôsledku pripravovaných, či uskutočnených zmien v bežnom zákonodarstve (tento záver sa týka najmä vecného obsahu ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. a ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. – pozri vyššie časti II. 2. 3. a II. 2. 5. tejto štúdie).

Snaha neprímerane podrobným spôsobom upraviť veci patriace do ústavnej matérie priamo v ústavných predpisoch je zároveň prejavom **zanedbávania možností, ktoré ponúka v záujme vyššej stability ústavného textu výklad ústavy a ostatných ústavných predpisov**, hoci „dotváranie“ ústavy jej interpretáciou (a jej aktualizáciou v kontexte so zmenami spoločenských pomerov) „*v právne civilizovaných spoločenských je samozrejmosťou*“¹⁵¹. Navyše v tejto súvislosti treba vziať do úvahy, že Ústavný súd Slovenskej republiky je vybavený

149 DRGONEC, J.: opak. *cit. d.* uvedené v poznámke 82, str. 95

150 SVÁK, J.: opak. *cit. d.* uvedené v poznámke 72, str. 67

151 DRGONEC, J.: opak. *cit. d.* uvedené v poznámke 82, str. 93

osobitnou právomocou podávať abstraktný, a pritom všeobecne záväzný výklad ústavy a ústavných zákonov (čl. 128 Ústavy Slovenskej republiky), čo nepatrí do štandardnej výbavy ústavných súdov moderných demokratických štátov.

5. Osobitnú kapitolu z hľadiska stability ústavných predpisov predstavuje **právna kvalita aktuálneho textu Ústavy Slovenskej republiky a ostatných ústavných zákonov**, ktorej sa podrobnejšie budem venovať nižšie (časť III. 3. tejto štúdie). Na tomto mieste sa žiada, v zhode s už vyššie uvedeným, len konštatovať, že v dôsledku neprímerane krátkeho času na prípravu a schvaľovanie Ústavy Slovenskej republiky poznamenaného navyše politický výbušnou atmosférou, ako aj nedostatkom poznatkov o podobe ústavy nesocialistického typu sa v pôvodnom texte Ústavy Slovenskej republiky objavili aj kvalitatívne nedostatky koncepčného charakteru, ktoré do ústavy zakódovali nevyhnutnosť budúcich novelizácií.

V kontexte s týmto záverom možno v zásade súhlasiť s tvrdením J. Drgonca, podľa ktorého **prvé tri novelizácie ústavy slúžili k odstráneniu nedostatkov pôvodného ústavného textu**. Minimálne subjektívne vyznieva už ale jeho tvrdenie, podľa ktorého „*Nasledujúcimi zmenami ústavy sa odstraňovali chyby a omyly novelizácie vykonanej v roku 2001*“¹⁵². To si dovoľím konštatovať, aj pri zotrvaní na už aj mnou dávnejšie vysloveného záveru, že „*niektoré ustanovenia (tejto) novely sa mohli napísať inak a lepšie*“¹⁵³.

Deficit kvality ústavného textu je nesporne závažným faktorom, ktorý negatívne pôsobí na stabilitu ústavy, resp. ústavných predpisov a je závažným akcelerátorom ústavných iniciatív. **Pri kritickom hodnotení ústavodarných aktivít ale nemožno zabúdať na to, že ústavodarná činnosť, tak ako každá spoločenská aktivita vždy bola aj vždy bude len „umením možného“, a nie odrazom ideálu sformovaného v sterilnom akademickom prostredí.**

6. Ak chceme hodnotiť doposiaľ vykonané zmeny Ústavy Slovenskej republiky z hľadiska toho, či bola potreba ich schválenia či už objektívne, alebo subjektívne podmienená (t. j. keď „*vzniknutú situáciu nie je možné riešiť v danej chvíli inak než zmenou ústavy...*“)¹⁵⁴ a odlíšiť ich od účelových ústavných zmien motivovaných osobnými, či politickými záujmami jednotlivcov, či skupín, tak **kontúry spoločensky i ústavoprávne nevyhnutnej ústavnej zmeny nesporne spĺňa prvá ústavná novela** (potreba riešiť otázku zastupovania prezidenta pri výkone niektorých jeho právomocí, ktoré majú vitálny charakter pre fungovanie ústavného systému) **a v nemalej časti svojho obsahu tiež ústavná novela vykonaná ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z** (najmä potreba vytvoriť ústavný priestor pre napĺňanie integračných ambícií Slovenskej republiky).

152 Tamtiež, str. 94

153 OROSZ, L.: *Novela Ústavy Slovenskej republiky z roku 2001 – Významný krok k modernizácii slovenského ústavného systému*. In: KUNOVÁ, V. (ed.): *Desiate výročie Ústavy Slovenskej republiky a vstup Slovenskej republiky do Európskej únie. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie Banská Bystrica 3. – 4. septembra 2002. Banská Bystrica 2003.* str. 25

154 PALÚŠ, I.: opak. *cit. d.* uvedené v poznámke 80, str. 120

Diskutabilné môže byť tvrdenie o spoločenskej a ústavnoprávnej nevyhnutnosti v poradí druhej novely ústavy zavádzajúcej priamu voľbu prezidenta občanmi vzhľadom na skutočnosť, že po parlamentných voľbách v roku 1998 sa vytvorili politické predpoklady na zvolenie prezidenta v parlamente, čo ponúkalo aj cestu iným smerom [zachovanie voľby prezidenta národnou radou s modifikáciami podmienok jeho zvolenia (nižšie kvórum pri opakovaných voľbách) v záujme predchádzania „patovým“ situáciám]. Na druhej strane vzhľadom na „vôľu ľudu“ vyjadrenú v petičných aktivitách smerujúcich k zavedeniu priamej voľby prezidenta, by sa neakceptovanie tejto vôle kľúčovými politickými aktérmi mohlo stať jedným zo zdrojov ich „politckej samovraždy“. Inak vyjadrené **schválenie druhej novely ústavy možno vzhľadom na konkrétne spoločensko-politické realie považovať za „ľudom, t. j. zdrojom moci vynútené“**.¹⁵⁵

Ostatné priame novelizácie Ústavy Slovenskej republiky neboli podľa môjho názoru objektívne ani subjektívne podmienené, t. j. možno ich hodnotiť skôr ako účelovo motivované ústavné zmeny, čím nechcem spochybniť viac, či menej vydarené úsilie ich iniciátorov skvalitniť ústavný text (to ale celkom určite nemožno tvrdiť o ostatnej novelizácii ústavy zavádzajúcej tzv. priestupkovú imunitu poslancov).

Ak z uvedených hľadísk zhodnotíme aj prijímanie ostatných ústavných predpisov tvoriacich integrálnu súčasť ústavného systému Slovenskej republiky (neberúc teraz do úvahy ich kvalitu a kompatibilitu s ústavou), tak z ústavnoprávneho hľadiska malo objektívne podmienený charakter nesporne schválenie ústavného zákona č. 227/2002 Z. z., ktoré bolo realizáciou „príkazu ústavodarcu“ vyjadreným formou ústavnej blankety. To isté v zásade platí aj o schválení ústavného zákona č. 397/2004 Z. z., ktorého predmetom je matéria štandardne patriaca do sféry ústavnej regulácie v členských štátoch Európskej únie. Schválenie ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona bolo podmienené skôr subjektívnymi faktormi, i keď sa žiada podčiarknuť, že ide o ústavný zákon sledujúci ochranu legitímneho verejného záujmu. To sa v žiadnom prípade ale už nedá tvrdiť o ústavnom zákone zákon č. 254/2006 Z. z., ktorého schválenie považujem za ústavnoprávne škodlivé a zjavne politicky účelovo motivované.

Negatívne vyznievajúce závery o stabilite Ústavy Slovenskej republiky a ostatných zložiek ústavného systému Slovenskej republiky vyvolávajú potrebu zamyslieť sa nad „opatreniami“, ktoré by aspoň čiastočne mohli neutralizovať negatívne dôsledky neprimerane častých a objektívne nepodmienených zmien ústavných predpisov, ako aj negatívne dôsledky zvyšujúceho sa počtu ústavných iniciatív, ktoré vždy viac, či menej ohrozujú stabilitu ústavného systému.

155 O tom viac napr. KOPEČEK, L.: opak. cit. štúdia uvedená v poznámke 84

Na prvý pohľad sa ponúka relatívne jednoduché riešenie tohto problému spočívajúce v **posilnení rigidity Ústavy Slovenskej republiky, a príp. aj ostatných zložiek ústavného systému Slovenskej republiky**. Ústavné právo porovnávacie ponúka celý rad možností ako tento cieľ dosiahnuť. **Popri možnosti zvýšiť počet hlasov poslancov národnej rady potrebných na schválenie ústavnej zmeny** (z doteraz požadovaného súhlasu najmenej troch pätín všetkých poslancov národnej rady s ústavnou zmenou, napr. zvýšenie požiadavky na schválenie ústavnej zmeny súhlasom najmenej dvoch tretín všetkých poslancov), **prichádza do úvahy v zahraničí pomerne štandardný model podmieňujúci nadobudnutie účinnosti ústavnej zmeny schválenej parlamentom jej schválením v ratifikačnom referende** (napr. Francúzsko, Taliansko, Írsko), **alebo „škandinávsky“ model spočívajúci v potrebe potvrdenia schválenej ústavnej zmeny v druhom hlasovaní uskutočneným parlamentom, ktorý vzíde z nasledujúcich parlamentných volieb** (napr. Švédsko, Dánsko). Do úvahy môže prichádzať aj **ustanovenie tzv. „klauzuly večnosti“** spočívajúcej v „nemeniteľnosti“ niektorých kľúčových častí ústavy (SRN, ale tiež Francúzsko, Česká republika), príp. riešenie uplatnené v platnej rakúskej, či poľskej ústave, v rámci ktorého sa k zmene kľúčových častí ústavy vyžaduje rigidnejšia procedúra (ratifikačné referendum).

Seriózna diskusia o možnostiach posilnenia rigidity slovenskej ústavy ale neprebíha zatiaľ ani v domácej odbornej literatúre a už vonkoncom nie v prostredí aktérov politického zápasu, hoci si myslím, že je nanajvýš žiaduca. V kontexte s naznačenými „legislatívno-technickými“ možnosťami, ktoré ponúkajú komparatívne poznatky, by mala táto diskusia nesporne zahŕňať aj hľadanie optimálneho času, v ktorom by k nej bolo možné reálne pristúpiť. V tejto súvislosti ide najmä o zodpovedanie otázky, či má platná ústava a ďalšie zložky ústavného systému takú podobu, že ju treba „ústavnoprávne zafixovať“ aj za cenu, že bude dlhodobejšie nezmeniteľná, resp. jej zmena bude mimoriadne sťažená.

Nepriamo by mohla k posilneniu rigidity ústavy a ústavných zákonov prispieť aj **podrobnejšia ústavná úprava ústavodarného procesu**, spočívajúca napr. v obmedzení počtu subjektov oprávnených predložiť návrh na prijatie novej ústavy, jej zmenu, či doplnenie (oproti platnej úprave by napr. prichádzalo do úvahy, aby právom ústavodarnej iniciatívy popri výboroch parlamentu, disponovala len kvalifikovaná skupina poslancov; v súlade s formujúcimi sa domácimi ústavnými tradíciami možno uvažovať o obmedzení tohto práva aj vo vzťahu k vláde len na mimoriadne okolnosti a pod.). Za úvahu stojí tiež ustanovenie obdobia, v ktorom nemožno ústavodarnú iniciatívu uplatniť (čas vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu alebo núdzového stavu, tiež napr. určité obdobie pred termínom riadnych parlamentných volieb a pod.), ako aj napr. ustanovenie minimálneho času, ktorý musí uplynúť od predloženia návrhu ústavnej zmeny do parlamentu po záverečné hlasovanie o ňom, resp. ustanovenie

minimálneho času medzi jednotlivými čítaniami o tomto návrhu v parlamente a pod.¹⁵⁶

Do úvahy treba brať aj **mimoprávne faktory**, ktoré by v konečnom dôsledku tiež prispievali k zvýšeniu stability ústavného systému. Tieto treba hľadať **v zvyšovaní politickej a právnej kultúry spoločnosti**, osobitne politických elít, od ktorých v prvom rade závisí, či budú svojimi legitímnymi aktivitami stabilitu ústavného systému podporovať, alebo ju naopak spochybňovať. V aktuálnych spoločensko-politických reáliách sa na tieto možnosti stabilizácie ústavného systému pozerám skôr skepticky. Na druhej strane je ale nezastupiteľnou úlohou ústavnej teórie opakovane a možno viac dôrazne upozorňovať politické elity na negatívne spoločenské dôsledky ich neuvážaných ústavodarných aktivít.

III.2. Kompatibilita ústavného systému Slovenskej republiky (hľadanie východísk)

Prehľadné štrukturálne usporiadanie ústavných noriem a ústavných predpisov, ich zrozumiteľnosť, vzájomná neprotirečivosť a vnútorná vyváženosť (súhrnne označovaných v tejto štúdii pojmom „kompatibilita ústavného systému“), **tvoria základné kritérium kvality ústavných predpisov a sú zároveň vitálnymi predpokladmi efektívneho plnenia všetkých kľúčových funkcií ústavy a ostatných ústavných predpisov**. Nie je potrebné osobitne opakovať už vyššie spomínaný fakt, že zabezpečovanie vnútornej kompatibility ústavných noriem je zvlášť zložitá v podmienkach existencie „polylegálnej ústavy“.

Vychádzajúc z už uvedených čiastkových poznatkov možno sumarizujúco charakterizovať aktuálny stav ústavného systému Slovenskej republiky z hľadiska jeho vnútornej kompatibility najmä nasledovne:

1. Platný ústavný systém Slovenskej republiky (v užšom zmysle) tvorí popri Ústave Slovenskej republiky ďalších päť ústavných predpisov. Z formálneho hľadiska disponujú všetky zložky ústavného systému Slovenskej republiky najvyšším stupňom právnej sily, pričom Ústava Slovenskej republiky neustanovuje Ústavnému súdu Slovenskej republiky právomoc rozhodovať o súlade ústavy s ostatnými zložkami ústavného systému.

2. Ústava Slovenskej republiky má v rámci ústavného systému Slovenskej republiky dominantné postavenie, ktoré je z materiálneho hľadiska predurčené tým, že upravuje kľúčovú časť ústavnej matérie, pričom jej právnu dominanciu vo vzťahu k ostatným zložkám ústavného systému Slovenskej republiky možno presadzovať aj prostredníctvom dnes už relatívne ustálenej judikatúry Ústavného

156 Prvým pokusom otvoriť legitímnu formou diskusiu o týchto otázkach na pôde ústavodarného zboru predstavuje ústavodarná iniciatíva poslancu J. Drgonca uplatnená v minulom volebnom období národnej rady (tlač č. 850); je možno na škodu vecí, že národná rada tomuto návrhu nevenovala primeranú pozornosť a „mlčky: ho odmietla. Text tohto návrhu pozri na <http://www.nrsr.sk/nrdk/Documents.aspx?MasterID=136189>.

súdu Slovenskej republiky k čl. 152 ods. 4, aj keď len v interpretačnej a aplikačnej rovine.

3. Napriek tomu, že Ústava Slovenskej republiky má dominantné postavenie v ústavnom systéme Slovenskej republiky, tvoria súčasť ostatných ústavných prepisov aj ústavné normy, ktoré sú v priamom rozpore s ústavnými normami lokalizovanými priamo v Ústave Slovenskej republiky. Ide v prvom rade o v zásade všetky ustanovenia ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu, ktoré sú podľa môjho názoru v priamom rozpore s ustanovením čl. 92 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého *„Národná rada Slovenskej republiky zriaďuje z poslancov výbory ako svoje iniciatívne a kontrolné orgány ...“*.

Rovnako je podľa môjho názoru v priamom rozpore s citovanou ústavnou normou aj ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavného zákona č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie, podľa ktorého *„Národná rada Slovenskej republiky môže zákonom poveriť pôsobnosti podľa odseku 1 výbor“* (podľa odseku 1 *„Národná rada Slovenskej republiky môže schvaľovať stanoviská Slovenskej republiky k návrhom právne záväzných aktov a iných aktov Európskych spoločností a Európskej únie ...“*), pričom jeho spojenie s čl. 2 ods. 4 prvou vetou tohto ústavného zákona [*„Ak Národná rada Slovenskej republiky schváli návrh stanoviska Slovenskej republiky (teda aj výbor v zmysle odseku 2; pozn.), člen vlády je týmto stanoviskom viazaný pri zastupovaní Slovenskej republiky v príslušnom orgáne Európskych spoločností a Európskej únie“*] dáva dostatok argumentov aj na vyvodenie záveru o ich nesúlade s čl. 116 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého *„Člen vlády je za výkon svojej funkcie zodpovedný Národnej rade Slovenskej republiky“*¹⁵⁷.

4. Súčasťou ústavného systému Slovenskej republiky sú dva ústavné predpisy (Ústava Slovenskej republiky a Listina), ktoré paralelne upravujú z vecného hľadiska rovnakú problematiku (základné práva a slobody), pričom ich text sa postupom času začína odchyľovať, vzhľadom na ústavnú prax v rámci, ktorej sa pri zmenách a doplneniach II. hlavy ústavy neuskutočňujú analogické zmeny a doplnky v Listine. Aj keď ide o stav, ktorý možno preklenúť výkladom, nemožno ho považovať za vyhovujúci.

5. K nežiadúcemu rozšíreniu plurality ústavných predpisov tvoriacich ústavný systém Slovenskej republiky, ktoré narušujú jeho kompatibilitu nežiadúco prispieva ústavná prax, v rámci ktorej sa prijímajú aj (samostatné) ústavné zákony (tzv. nepriame novely ústavy) aj bez ústavného splnomocnenia (ústavnej blankety). Bez ústavnej blankety boli prijaté doposiaľ štyri ústavné zákony, z ktorých tri tvoria aj v súčasnosti integrálnu súčasť platného ústavného

157 O tom aj OROSZ, L.: op. citovaná štúdia uvedená v poznámke 114, str. 338. Obdobný názor zastáva aj J. Svák. Pozri SVÁK, J. – CIBULKA, E.: op. cit. dielo, str. 153

systému (ústavné zákony č. 357/2004 Z. z., č. 397/2004 Z. z. a č. 254/2006 Z. z.)¹⁵⁸.

6. Niektoré ústavné zákony tvoriace integrálnu súčasť ústavného systému Slovenskej republiky **obsahujú celý rad právnych noriem, ktoré svojou povahou a podstatou nepatria do ústavnej matérie a mali by byť regulované prostredníctvom obyčajných zákonov.** Toto konštatovanie sa vzťahuje najmä na viacero ustanovení ústavného zákona č. 227/2002 Z. z., ako aj ústavného zákona č. 357/2004 Z. z.

Vychádzajúc z uvedeného **možno inkompatibilitu ústavného systému Slovenskej republiky za kľúčový a pritom mimoriadne aktuálny ústavný problém**, na ktorý dnes nestačí už len upozorňovať z úrovne právnej doktríny, ale treba ho aj legislatívnou cestou v relatívne krátkom čase riešiť. V záujme aspoň čiastočnej neutralizácie uvedeného problému by bolo podľa môjho názoru žiadúce:

1. Zrušiť ústavný zákon č. 254/2005 Z. z. o zriadení a činnosti Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu bez náhrady. V tejto súvislosti možno poukázať aj na právny názor ústavného súdu vyjadrený v konaní vedenom pod PL. ÚS 6/04, podľa ktorého „...*preskúmavanie správnych rozhodnutí (medzi ktoré rozhodnutie úradu bezpochyby patrí) všeobecným súdom predstavuje reálnu a dostatočnú záruku objektívneho a nestranného rozhodovania aj bez vytvorenia nesystémového medzičlánku v podobe komisie*“ (išlo o tzv. odvolaciu komisiu zloženú z 11 poslancov národnej rady, ktorú možno považovať za právneho predchodcu Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu, pozn.)¹⁵⁹, z ktorého vyplýva, že účel sledovaný týmto ústavným zákonom možno ústavne konformným spôsobom riešiť aj prostredníctvom mechanizmov zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

2. Prostredníctvom priamej novelizácie Ústavy Slovenskej republiky premietnuť matériu ústavného zákona č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie priamo do ústavy so zvýraznením osobitného postavenia a právomoci Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre európske záležitosti vo vzťahu k vláde a jej jednotlivým členom **a zároveň tento ústavný zákon zrušiť.**

3. Zrušiť bez náhrady Listinu základných práv a slobôd (tento legislatívny krok treba „politicky predpripraviť“ tak, aby bolo domáce i medzinárodnej

158 D. Nikodým nastoľuje otázku, či tieto ústavné zákony vôbec možno považovať za súčasť ústavného systému, ak boli prijaté bez ústavného splnomocnenia. (NIKODÝM, D.: *K problematike procesu normotvorby*. In: MASOPUST, Z. – JERMANOVÁ, H. (ed.): opak. cit. zborník uvedený v poznámke 131, str. 145).

159 Zbierka názorov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 2005. Košice 2006. str. 170

verejnosti zrozumiteľným spôsobom vysvetlené, že zrušenie Listiny neznamená žiadnu ujmu na dosiahnutom štandarde ochrany základných práv a slobôd.

4. V ústavnej praxi dôsledne dodržiavať požiadavku, aby boli ústavné zákony prijímané len vtedy, ak na ich prijatie priamo odkazuje Ústava Slovenskej republiky, t. j. len na základe jej blanketových ustanovení.

5. Novelizáciami ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. a ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. (postupne) odstrániť z ich obsahu normy, ktoré svojim obsahom a právnou povahou nepatria do právnych predpisov najvyššieho stupňa právnej sily, t. j. na ich reguláciu postačuje úprava na úrovni bežného zákona.

Z hľadiska časovej naliehavosti považujem za kľúčovú najmä realizáciu námetov pod bodmi 1 a 2, ako aj rešpektovanie požiadavky uvedenej v bode 4. Priaznivé politické podmienky na ich realizáciu by sa mohli (a mali) vyskytnúť na začiatku volebného obdobia národnej rady, ktorá vzíde z volieb v roku 2010, aj keď pri „dobrej vôli“ by bolo možné pristúpiť k ich realizácii okamžite.

Bezprostredne pred zadaním tejto publikácie do tlače vydal Ústavný súd Českej republiky **nález Pl. ÚS z 10. septembra 2009, ktorým rozhodol o zrušení ústavného zákona č. 195/2009 Sb., o skrátení páteho volebného obdobia Poslanecké snemovny**, a to napriek tomu, že česká ústava mu výslovne priznáva „len“ právomoc rozhodovať o zrušení zákonov alebo ich jednotlivých ustanovení, ak sú v rozpore s ústavným poriadkom [čl. 87 ods. 1 písm. a) Ústavy Českej republiky]. V sumarizujúcej časti odôvodnenia označeného nálezu sa okrem iného uvádza: „...*V posudzované věci pak dospěl k závěru o ústavně nepřijatelné individuální a retroaktivní povaze ústavního zákona č. 195/2009 Sb., k závěru o porušení čl. 9 odst. 1 Ústavy, čl. 21 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 16 odst. 1 Ústavy a čl. 1 ods. 1 Ústavy v intenzitě základající zásah do čl. 9 odst. 2 Ústavy. Na základě uvedených důvodů Ústavní soud dovodil, že ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o skrácení páteho volebního období Poslanecké sněmovny, je v rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy ...*“¹⁶⁰. Z nálezu vyplýva, že český ústavný súd si atrahoval ústavou výslovne nepriznanú právomoc zrušovať ústavný zákon na základe záveru, že ústavným zákonom č. 195/2009 Sb. došlo k neprípustnému zásahu do materiálneho ohniska ústavy, ktoré je výslovne chránené prostredníctvom čl. 9 ods. 2 českej ústavy, podľa ktorého je neprípustná zmena podstatných náležitostí demokratického

160 Text nálezu Ústavného súdu Českej republiky vrátane odlišných stanovísk sudcov Vladimíra Kůrku a Jana Musíla pozri http://www.concourt.cz/assets/PI-27-09-10_nalez_a_disenty.pdf.

právneho štátu. Na porovnateľnom východisku, i keď procesnej povahy, sú založené aj viaceré rozhodnutia Ústavného súdneho dvora Rakúskej republiky.¹⁶¹

Nález českého ústavného súdu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 načrtá možnosti radikálnej cesty riešenia problému inkompatibility ústavy a ústavných zákonov prostredníctvom súdneho aktivizmu ústavného orgánu ochrany ústavnosti, ktorá má nesporne značné „ústavné“ i „politické“ úskalía, čo naznačujú už argumenty obsiahnuté v odlišných stanoviskách sudcov Vladimíra Kůrku a Jan Musila. Bude preto zaujímavé sledovať, ako bude na toto nesporne prelomové rozhodnutie českého ústavného súdu reagovať česká ústavná doktrína, pričom nemožno vylučovať ani jeho nepriamy dosah na budúcu ústavno-politickú prax v Slovenskej republike. V každom prípade už schválenie tohto nálezu otvára novú dimenziu v teoretickej diskusii o vzťahoch medzi jednotlivými zložkami ústavného systému, ktorá je v kontexte už uvedeného v Slovenskej republike mimoriadne aktuálna a žiadúca.

III.3. Ústava Slovenskej republiky v legislatívnych perspektívach (námety de constitutione ferenda)

Na základe hodnotiacich záverov formulovaných najmä v častiach I. 5. a II. 1. tejto štúdie, a to jednak k pôvodnému zneniu Ústavy Slovenskej republiky ako aj jej doposiaľ vykonaným novelizáciám, si dovoľm v prvom rade konštatovať, že **Ústava Slovenskej republiky v aktuálnom znení v zásade spĺňa kvalitatívne kritéria kladené na základný zákon moderného, demokratického a právneho štátu**, pričom z tohto hľadiska solídne obstojí aj v porovnaní s ústavami tradičných demokracií. Na druhej strane nemožno zatvárať oči pred jej niektorými čiastkovými nedostatkami, resp. slabunami, na ktoré v poslednom období už dôraznejšie a zreteľnejšie upozorňuje aj nemalá časť predstaviteľov domácej ústavnej teórie, ktorá zároveň naznačuje aj námety smerujúce k ich odstráneniu.

Z hľadiska ďalšieho ústavno-politického vývoja slovenskej štátnosti má zásadný význam hľadanie odpovede na otázku, či v ďalšom období uprednostniť stabilitu ústavného textu pred pokusom (či pokusmi) o skvalitnenie Ústavy Slovenskej republiky prostredníctvom jeho ďalšej (či ďalších) novelizácií. Vychádzajúc zo skutočnosti, že nie všetky doposiaľ vykonané novelizácie ústavy viedli k skvalitneniu ústavného textu (v niektorých prípadoch skôr naopak), ale tiež z celkovej politickej atmosféry a aktuálnej úrovne politickej a právnej kultúry, či osobnostnej výbavy politických elít, a zohľadňujúc

161 Ústavný súdny dvor Rakúskej republiky vyvodil svoju právomoc rozhodovať o súlade ústavných zákonov s ústavou, resp. s jej materiálnym ohniskom zo spojenia čl. 140 (tento upravuje jeho právomoc rozhodovať o protiústavnosti spolkových a krajinských zákonov s ústavou) s čl. 44 ods. 3 Ústavy Rakúskej republiky, podľa ktorého „Každá celková zmena spolkovej ústavy (v zmysle judikatúry rakúskeho ústavného súdu a rakúskej ústavnej doktríny interpretovaná ako zmena materiálneho ohniska ústavy; pozn.) ... musí byť ...pred podpisom prezidentom predložená na všetudové hlasovanie“. O tom aj BRÖSTL, A.: opak. cit. d., str. 24 – 25. Z dostupnej odbornej literatúry k týmto otázkam pozri viac HOLLÄNDER, P.: *Filosofie práva*. Aleš Čeněk, s. r. o. Plzeň 2006. str. 47 a nasl.

tiež to, že doposiaľ nie sú dostatočne využívané možnosti, ktoré ponúka interpretácia ústavy a aplikačná prax príslušných ústavných orgánov, **som skôr toho názoru, že v krátkodobejšom (a možno aj strednodobejšom) časovom horizonte sa javí vhodnejšie resignovať na ďalšie, najmä zásadnejšie, legislatívne zásahy do ústavného textu.** Rozhodnutie o tom, či dať prednosť stabilizácii ústavného textu pred pokusmi o jeho skvalitnenie, nepatrí ale do rúk teoretického frontu, ale príslušných ústavných orgánov, resp. ich predstaviteľov. To platí bez ohľadu na to, že pri rozhodovaní o tejto nesporne zložitej otázke, by mali politické elity vychádzať z poznatkov právnej teórie opierajúcich sa o komplexné a pritom nestranné a objektívne zhodnotenie doterajšej ústavnopolitickej praxe.

Nadväzujúc na naznačené východiská považujem za vhodné v záverečnej časti tejto štúdie sumarizujúcim spôsobom načrtnúť na základe už vyslovených čiastkových hodnotiacich záverov kľúčové problémy platného ústavného textu a možnosti ich perspektívneho legislatívneho riešenia, ponechávajúc zároveň priestor pre ich hlbšiu analýzu a zdôvodnenie v príspevkoch ostatných členov riešiteľského kolektívu grantového projektu „Ústava Slovenskej republiky – doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy“, ktoré sa nachádzajú v II. časti tejto publikácie.

V záujme predísť subjektivistickému prístupu k formulovaniu kľúčových námetov smerujúcich k skvalitneniu ústavného textu považujem za vhodné najprv upozorniť na závery obsiahnuté v dokumente **Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti** (ďalej aj „Vízia“) vypracovanom širokým autorským kolektívom pracovníkov Ekonomického ústavu SAV, Prognostického ústavu SAV, Ústavu politických vied SAV, Ústavu štátu SAV, Národohospodárskej fakulty Ekonomickej univerzity v Bratislave, Filozofickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave a ďalších expertov, ktorý vznikol v rámci projektu Vízia a stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti, schváleného vládou Slovenskej republiky uznesením č. 906 z 25. októbra 2006. V príslušnej časti tohto dokumentu nazvanom „Tendencie vývoja politického a právneho systému“ sa za kľúčové problémy ústavného systému Slovenskej republiky, ktoré bude potrebné v nasledujúcom období riešiť, považujú „*úpravy ustanovení Ústavy vo veciach:*

- *úpravy vzťahov k Európskej únii po vstupe SR do EÚ (prednosť európskeho práva, základné ustanovenia o voľbách poslancov do EÚ, spôsob menovania členov do orgánov EÚ a pod.),*
- *kompatibility Ústavy (priame, nepriame novely),*
- *zákazu zmeny Ústavy v podstatných náležitostiach demokratického právneho štátu,*
- *generálnej klauzuly samostatnej pôsobnosti obce (stabilizácia pôsobnosti vo výkone verejnej správy),*
- *pôsobnosti prezidenta vzhľadom na jeho priamu voľbu (zaradenie do osobitnej hlavy),*
- *obmedzenia poslaneckej imunity (rovnosť občanov),*

- vo veci celoštátneho referenda (odstrániť jeho obsahové problémy a vzťah k parlamentu),
- rozsahu pôsobnosti Ústavného súdu SR (čo možno považovať za ochranu a kontrolu ústavnosti, prevenčná kontrola),
- precíznejšieho formulovania výkladu a uplatňovania ústavných zákonov z hľadiska ich generálnej platnosti (prechodné a záverečné ustanovenia Ústavy),
- zriadenia osobitnej sústavy správneho súdnictva (Najvyšší správny súd SR),
- zriadenia dvojkomorového parlamentu (legislatívna kontrola, zastúpenie samosprávy),
- vyhodnotenia nálezov Ústavného súdu SR vo veciach výkladu Ústavy (v záujme sprasnenia uvážiť ich zakotvenie do znenia Ústavy)¹⁶².

Aj keď v zásade možno súhlasiť s inventarizáciou kľúčových ústavných problémov formulovaných autormi Vízie, nie je podľa môjho názoru zďaleka vyčerpávajúca, a preto ju považujem za potrebné rozšíriť, popri už formulovaných námetoch k posilneniu rigidity ústavy (pozri vyššie časť III. 1. tejto štúdie), najmä o problematiku posilnenia ústavných záruk nezávislosti niektorých ústavných orgánov pôsobiacich vo sfére právnej ochrany, resp. vo sfére kontroly (NKÚ, verejný ochranca práv), otázku ústavného postavenia, zloženia a kompetencií Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „súdna rada“ alebo Súdna rada SR“) a problematiku ústavnej stabilizácie postavenia prokuratúry. Z metodologického hľadiska sa v záujme prehľadnosti zdá najvhodnejšie konkretizovať kľúčové ústavné problémy a námety na ich riešenie v postupnosti zodpovedajúcej aktuálnej vnútornej štruktúre Ústavy Slovenskej republiky. V rámci tohto metodologického postupu sa ale pokúsim formulovať aj určité výhrady k vnútornej štruktúre ústavy a v tejto súvislosti formulovať námety k jej perspektívnej podobe, rešpektujúc pritom skutočnosť, že legislatívne zásahy do vnútornej štruktúry ústavy sú realizovateľné len celkom výnimočne (v prípade ak dochádza k jej zásadným koncepčným zmenám, resp. revízii ústavy). Aj preto týmto námetom realisticky pripisujem skôr „akademickú“ povahu, napriek tomu, že im chcem venovať nižšie pomerne značný priestor.

K I. hlave Ústavy Slovenskej republiky

Racionálny prístup ústavodarcu k vnútornému usporiadaniu ústavnej matérie predpokladá lokalizáciu kľúčových ústavných princípov a ústavných noriem vyjadrujúcich podstatu a formu štátu, základy politického a hospodárskeho systému, ako aj vzťah štátu k spoločnosti (občanom a iným fyzickým osobám) a medzinárodnému spoločenstvu v úvodných ustanoveniach, resp. v úvodnej hlave (časti) ústavy. Prvá hlava Ústavy Slovenskej republiky, predovšetkým jej prvý

162 *Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti*. Bratislava Veda 2008, str. 75

oddiel „Základné ustanovenia“¹⁶³ nesporne tomuto prístupu zodpovedá. V aktuálnom texte prvej hlavy ústavy sú totiž vyjadrené kľúčové ústavné princípy [princíp demokratického a právneho štátu (čl. 1 ods. 1), princíp rešpektovania a dodržiavania medzinárodného práva, resp. medzinárodných záväzkov (čl. 1 ods. 2), princíp suverenity ľudu (čl. 2 ods. 1), princíp legality, resp. princíp obmedzenej vlády (čl. 2 ods. 2), princíp slobody (čl. 2 ods. 3)], forma štátneho zriadenia (unitárny štát – čl. 3), základy vzťahov Slovenskej republiky k medzinárodnému spoločenstvu, resp. medzinárodnému a európskemu právu (čl. 1 ods. 2 a čl. 7), ako aj niektoré ďalšie kľúčové ústavné normy ustanovujúce napr. predmet výlučného vlastníctva Slovenskej republiky (čl. 4), štátny jazyk (čl. 6), štátne symboly (II. oddiel), či hlavné mesto Slovenskej republiky (III. oddiel).

Napriek tomu možno v záujme zvýšenia výpovednej hodnoty úvodných ustanovení ústavy, ako aj precizácie a skvalitnenia vnútorných väzieb medzi jednotlivými hlavami ústavy, a teda celou ústavnou matériou, **uvažovať v koncepcných perspektívach o vyššej koncentrácii kľúčových ústavných noriem a princípov v I. hlave ústavy**. V konkrétnostiach by si lokalizáciu v I. hlave ústavy podľa môjho názoru napr. „zaslúžili“ kľúčové princípy hospodárskeho systému, ktoré zostali „zabudnuté“ v prvom oddieli III. hlavy ústavy; princíp sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky a princíp ochrany a podpory hospodárskej súťaže dostatočná (čl. 55), a zrejme tiež základné princípy postavenia občanov, resp. fyzických a právnických osôb (princíp rovnosti, rešpektovanie prirodzenoprávnej povahy základných práv a slobôd, ústavné zásady ich obmedzovania, vyjadrené aktuálne v prvom oddieli druhej hlavy ústavy; čl. 12 a 13).

V porovnaní s inými modernými ústavami nie sú podľa môjho názoru v uvádzanej hlave slovenskej ústavy dostatočne rozvinuté inštitúcie „demokratického štátu“, hoci ho čl. 1 ods. 1 ústavy výslovne deklaruje¹⁶⁴. V tejto súvislosti možno uvažovať napr. o ústavnom deklarovaní základného princípu demokratického rozhodovania – princípu väčšinového rozhodovania v spojení s princípom rešpektovania a ochrany (politickej) menšiny¹⁶⁵, ako aj o „premiestnení“ princípu slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti do textu prvej hlavy ústavy (v súčasnosti fixovaného v II. hlave ústavy; čl. 31) a zvýraznení postavenia a funkcií politických strán¹⁶⁶, ako významných

163 Pozornosti domácej ústavnej teórie uniká, že v dôsledku schválených pozmeňujúcich a dopĺňujúcich návrhov pri schvaľovaní vládneho návrhu ústavy sa „vytratil“ nadpis prvej hlavy ústavy (!); v aktuálnom znení majú nadpisy len jej oddiely (I. oddiel „Základné ustanovenia“ a II. oddiel „Štátne symboly“).

164 Možno súhlasiť s názorom J. Drgonca, že koncepcia „demokratického štátu“ zostáva v tieni „právneho štátu“. (DRGONEC, J.: opak *cit. d.* uvedené v pozn. 82, str. 104)

165 Z tohto hľadiska môže ponúkať určitú inšpiráciu napr. čl. 6 Ústavy Českej republiky, podľa ktorého „Politická rozhodnutá vychádzajú z vôle väčšiny vyjadrené svobodným hlasovaním. Rozhodovanie väčšiny dbá ochrany menšín.“

166 Pre inšpiráciu porovnaj napr. čl. 21 Základného zákona SRN, čl. 4 Ústavy Francúzskej republiky, tiež čl. 6 Ústavy Španielskeho kráľovstva, čl. 11 Ústavy Poľskej republiky atd.

inštitúcií demokratického štátu sprostredkúvajúcich účasť občanov na výkone moci. V rámci diskusií o perspektívnej podobe úvodnej hlavy ústavy považujem za vhodné uvažovať aj o výslovnom vyjadrení princípu delby moci a možno aj o fixácii ústavných základov vzťahov medzi najvyššími ústavnými orgánmi (parlamentná demokracia).

Perspektívne by si precizáciu určite zaslúžili aj ústavné normy, ktoré už aj v súčasnosti tvoria obsah I. hlavy ústavy. V tejto súvislosti treba na prvom mieste spomenúť ústavné normy vyjadrujúce vzťah Slovenskej republiky k Európskej únii a vzťah európskeho a vnútroštátneho práva, ktoré si zrejme už v krátkodobom časovom horizonte v nadväznosti na predpokladané zmeny právnych základov Európskej únie (ratifikácia Lisabonskej zmluvy) vyžadujú zvýšenú pozornosť a pravdepodobne aj legislatívny zásah do platného textu o to viac, že ich v aktuálnej podobe nemožno považovať ani zďaleka za optimálne. Rovnako by sa žiadalo v relevantnej ústavnej diskusii vrátiť k doposiaľ nepresadenému úsiliu nahradiť slovné spojenie „štátne orgány“ slovným spojením „orgány verejnej moci“ v čl. 2 ods. 2 ústavy. Ide nesporne o koncepčný zásah do ústavnej matérie, ktorý ale zodpovedá difúzii verejnej moci, s ktorou sme konfrontovaní v spoločenskej realite. Preto je aj v záujme právnej istoty vyjadriť túto spoločenskú realitu v texte základného zákona štátu.

S difúziou verejnej moci je organicky spojená aj difúzia prameňov práva, ktoré popri právnych predpisoch tvorených štátnymi orgánmi, tvoria pramene medzinárodného práva a európskeho práva, ako aj právo tvorené orgánmi územnej a záujmovej samosprávy. Táto skutočnosť vytvára objektívnu potrebu starostlivo sa zamyslieť nad komplexnou, dôslednou a prehľadnou ústavnou úpravou jednotlivých prameňov práva ako záväzných pravidiel správania, ktorej súčasťou by malo byť aj vymedzenie vzájomných vzťahov medzi nimi, vrátane zvýraznenia kľúčového postavenia ústavy. Podľa môjho názoru ide o tak významnú súčasť ústavnej matérie, že by si zaslúžila úpravu v samostatnom (novom) oddieli prvej hlavy základného zákona, príp. v inej štruktúrne samostatnej časti (hlave, oddieli) ústavy¹⁶⁷.

K II. hlave Ústavy Slovenskej republiky

Lokalizácia problematiky základných práv a slobôd do II. hlavy ústavy v nadväznosti na jej úvodné ustanovenia, predstavuje v medzinárodnom porovnaní typické a štandardné riešenie,¹⁶⁸ ktoré zvýrazňuje podstatu demokratického a právneho štátu, t. j. štátu v ktorom ústredné miesto patrí občanom (fyzických osobám), a ktorý uznáva a chráni ich základné práv a slobody.

Ako už bolo uvedené, do druhej hlavy ústavy sa takmer identicky premietol text Listiny základných práv a slobôd, ktorej nielen ideovým ale v zásade aj

167 Porovnaj riešenie v poľskej ústave, v ktorej je problematika prameňov práva upravená v samostatnej kapitole III. označenej nadpisom „Pramene práva“.

168 Obdobne je koncipovaná napr. vnútorná štruktúra ústav Belgicka, Estónska, Fínska, Talianska, Poľska, Portugalska, Grécka, Slovinska atd.

obsahovým zdrojom sa stali kľúčové medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách (predovšetkým Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach a Medzinárodný pakt o hospodárskych sociálnych a kultúrnych právach). Aj „v dôsledku toho sa má za samozrejmé, že ústavný text o základných právach a slobodách je taký výborný, že azda ani nemôže byť lepší“¹⁶⁹, a zrejme aj preto sa táto časť ústavy v období od schválenia Ústavy Slovenskej republiky menila, resp. dopĺňala len minimálne. Hlava o základných právach a slobodách nesporne patrí k najvydarenejším častiam slovenskej ústavy, pričom jej aktuálne znenie možno tvorivo rozvíjať v prospech subjektov ústavou garantovaných práv a slobôd najmä prostredníctvom interpretačnej činnosti Ústavného súdu SR, príp. všeobecných súdov. Za týchto okolností sa zásadnejší zásah do obsahu II. hlavy ústavy v krátkodobom ale i strednodobom časovom horizonte nejaví naliehavý. To platí o to viac, že vďaka ústavným zmenám z roku 2001 ústava garantuje plnohodnotné uplatňovanie a ochranu aj právam a slobodám vyplývajúcim z medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a ktoré boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom (čl. 7 ods. 5 a čl. 154c v spojení s čl. 127).

Na druhej strane po dôslednejšej konfrontácii s ústavami viacerých moderných demokratických a právnych štátov možno len ťažko polemizovať s tvrdením J. Drgonca, podľa ktorého „...ústavný text zaostáva v úprave niektorých základných práv a slobôd za rozsahom a obsahom ochrany, ktorá sa priznáva v ústavách štátov, ktoré medzinárodný štandard použili ako základ, na ktorom vybudovali zložitejší model základných práv a slobôd, ktoré rozvinuli podľa vlastných predstáv a potrieb“¹⁷⁰. Preto si z hľadiska ústavných perspektív zaslúži sústredenú pozornosť domácej ústavnej teórie aj problematika tvorivého rozvíjania ústavného katalógu základných práv a slobôd.

K III. hlave Ústavy Slovenskej republiky

Ústavná matéria obsiahnutá v III. hlave ústavy mala byť podľa vládneho návrhu ústavy lokalizovaná v dvoch samostatných hlavách, ktoré navyše nemali na seba priamo nadväzovať (IV. hlava Hospodárstvo Slovenskej republiky a IX. hlava Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky). V rámci legislatívneho procesu, došlo k syntéze tejto ústavnej matérie do spoločnej III. hlavy ústavy. Aj keď ide o problematiku, ktorá vykazuje znaky vzájomnej súvislosti, či nadväznosti, v konečnom dôsledku ide z hľadiska komparatívneho ústavného porovnania o neštandardné riešenie, ktoré môže oprávnene vyvolávať rozpaky. Z hľadiska požiadaviek kladených na racionálnu a logickú vnútornú koncepciu ústavy zjavne neobstojí najmä umiestnenie úpravy postavenia NKÚ pred úpravu postavenia ostatných ústavných orgánov, predovšetkým parlamentu, prezidenta a vlády, ako aj

169 DRGONEC, J.: *Sloboda prejavu z pohľadu de constitutione ferenda*. Justičná revue. 60. 2008. č. 11. str. 1496

170 Tamtiež, str. 1496

orgánov súdnej moci. Koncepčným úmyslom slovenského ústavodarcu totiž zrejme nebola prioritizovať kontrolnú moc pred mocou zákonodarnou, výkonnou, či súdnou, ako by to aspoň javovo mohlo z aktuálneho vnútorného usporiadania ústavnej matérie vyplývať. Povšimnutia hodná je aj skutočnosť, že III. hlava ústavy (rovnako ako I. hlava) neobsahuje v aktuálnom znení spoločný nadpis, ale skladá sa z dvoch oddielov, ktoré majú samostatné nadpisy - Hospodárstvo Slovenskej republiky a Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky – pochádzajúce celkom zjavne z pôvodného vládneho návrhu ústavy (k tomu pozri aj časť I. 5. tejto štúdie).

Aj v nadväznosti na uvedené, by pri koncepcnejšom a závažnejšom zásahu do ústavného textu bolo možné uvažovať o „zrušení“ III. hlavy ústavy a „premiestnení“ jej matérie do iných častí ústavy. V konkrétnostiach by popri už spomenutom lokalizovaní obsahu čl. 55, vyjadrujúceho základné princípy hospodárskeho systému Slovenskej republiky, do I. hlavy ústavy, bolo možné označiť zvyšnú časť matérie I. oddielu a tiež II. oddielu III. hlavy ústavy napr. nadpisom „Verejné financie“ a umiestniť ju ako samostatnú hlavu ústavy, až po hlavách upravujúcich postavenie najvyšších ústavných orgánov¹⁷¹.

K ústavným normám umiestneným v III. hlave ústavy možno aj z vecného hľadiska formulovať niekoľko námetov. V období od schválenia Ústavy Slovenskej republiky došlo k značnej difúzii verejných financií a verejného majetku, čo sa prejavilo v úpravách ústavného vymedzenia kontrolnej pôsobnosti NKÚ (novelizácie ústavy vykonané ústavnými zákonmi č. 90/2001 a č. 463/2005 Z. z.), ktorá ešte aj v súčasnej podobe ponúka priestor na precizáciu (aj keď prípadné nedostatky sa podľa môjho názoru dajú preklenúť prostredníctvom interpretácie). Za závažnejší problém považujem, ale to, že ústavodarca pri úpravách kontrolnej pôsobnosti NKÚ opomenul vykonať analogické zmeny aj v iných ustanoveniach ústavy. Ide predovšetkým o čl. 58 ústavy upravujúci finančné hospodárenie Slovenskej republiky, ktorého súčasťou by malo byť ústavné vymedzenie základných zásad rozpočtového hospodárenia nielen s prostriedkami štátneho rozpočtu a rozpočtov územných celkov, ale aj s prostriedkami ďalších verejných rozpočtov, t. j. mal by zahŕňať celý sektor verejných financií.

V nadväznosti na rozšírenie sféry kontrolnej pôsobnosti NKÚ a tým aj nesporného vzrastu významu jeho ústavného postavenia, by podľa môjho názoru bolo žiadúce, už aj v krátkodobejšom časovom horizonte, uvažovať o posilnení ústavných záruk jeho nezávislosti, resp. nezávislosti jeho funkcionárov (predsedu a podpredsedov). Úprava dôvodov odvolávania funkcionárov NKÚ „len“ prostredníctvom obyčajného zákona v spojení so súhlasom „len“ nadpolovičnej

171 Obdobné riešenie je uplatnené napr. v Ústave Poľskej republiky (X. kapitola „Verejné financie“), Ústave Slovenskej republiky (VI. hlava „Verejné financie“), v Základnom zákone SRN (hlava X. „Financie“), Ústave Belgického kráľovstva (hlava V. „Financie“), Ústave Estónskej republiky (VIII. oddiel „Financie a štátny rozpočet“), alebo Ústave Španielskeho kráľovstva (VII. hlava „Hospodárstvo a financie“) atd.

väčšiny prítomných poslancov národnej rady, ktorý je potrebný k ich zvoleniu, ako aj k odvolaniu z funkcie, totiž vytvára značný priestor k tomu, aby sa funkcionári NKÚ, a tým aj NKÚ ako inštitúcia, stali len poslušnými nástrojmi v rukách aktuálnej parlamentnej väčšiny. Vzhľadom na charakter kompetencií NKÚ smerujúcich najmä do sféry výkonnej moci by bolo možno opodstatnené uvažovať aj o ustanovení procesnej imunity funkcionárov NKÚ.

K IV. hlave Ústavy Slovenskej republiky

Problematika územnej samosprávy, resp. miestnej správy tvorí štandardnú súčasť moderných ústav. Aktuálne znenie IV. hlavy Ústavy Slovenskej republiky venované územnej samospráve po zmenách a doplnkoch realizovaných prostredníctvom novelizácie z roku 2001 podľa môjho názoru solídne obstojí v medzinárodnom porovnaní s ústavami vyspelých európskych demokracií, a to tak z hľadiska obsahu, ako aj rozsahu ústavnej úpravy¹⁷². Jej súčasťou sú popri základnej ústavnej charakteristike oboch stupňov územnej samosprávy – obce a vyššieho územného celku (čl. 64 a čl. 64a), najmä ústavou garantované právo obcí a vyšších územných celkov na samostatné hospodárenie s vlastným majetkom a finančnými prostriedkami (čl. 65), vrátane zásady financovania nákladov súvisiacich s plnením úloh preneseného výkonu štátnej správy štátom (čl. 71 ods. 1), základné princípy vzťahov medzi obcami a vyššími územnými celkami a štátom (čl. 67 ods. 1 a 2), ktoré garantujú samosprávnym územným celkom vysokú mieru samostatnosti, a tiež právomoc vydávať všeobecne záväzné nariadenia, tak vo sfére samosprávnej pôsobnosti (čl. 68), ako aj vo sfére preneseného výkonu štátnej správy (čl. 71 ods. 2). Ústava upravuje tiež základné formy výkonu samosprávy (čl. 67 ods. 1) a vymedzuje základné orgány obcí a vyšších územných celkov, ako aj spôsob ich kreovania (čl. 69). Systém právnych garancií obcí a vyšších územných celkov pred neoprávnenými zásahmi do ich autonómie navyše garantuje po roku 2001 aj právo ich orgánov podať ústavnému súdu sťažnosť proti neústavnému alebo nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému alebo nezákonnému zásahu do veci územnej samosprávy (čl. 127a ods. 1)¹⁷³.

Význam a dôveru pri výkone verejnej moci, ktorú slovenský ústavodarca zveril subjektom územnej samosprávy zvyrazňuje nielen obsah, ale aj umiestnenie matérie venovanej územnej samospráve vo vnútornej štruktúre ústavy (IV. hlava). Na rozdiel od slovenskej ústavy je totiž v ústavách iných štátov problematika územnej správy vo väčšine prípadov lokalizovaná až po častiach upravujúcich postavenie najvyšších ústavných orgánov. Tento prístup autori ústavy vysvetľujú

172 Z ústava štátov Európskej únie zjavne podrobnejšiu úpravu nájdeme snád' len v Ústave Rakúskej republiky (v rámci IV. hlavy „Zákonodarná a výkonná moc krajín“ časť C, označená nadpisom „Obce“; čl. 113 až čl. 120), ktorá je charakteristická okrem iného demonštratívny výpočet samosprávnej pôsobnosti obcí, a v Ústave Portugalskej republiky (VIII. časť „Moc miestnych spoločenstiev“; čl. 235 až čl. 265), v ktorej je ale predmet ústavnej regulácie aj v iných častiach ústavy značne rozsiahlejší, ako je v európskych demokraciách obvyklé.

173 Podrobne o týchto otázkach pozri napr. OROSZ, L. – MAZÁK, J.: *Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Košice 2004. str. 52 – 90 a str. 205 – 213

logickou triádou vzťahov občan – obec – štát , ktorá predznačila systematiku ústavy (podľa vládneho návrhu ústavy mala byť problematika územnej samosprávy upravená už v III. hlave)¹⁷⁴.

Aj pri celkovo pozitívnom hodnotení platnej ústavnej úpravy územnej samosprávy možno prirodzene hľadať námety na jej skvalitnenie, z ktorých považujem za vhodné spomenúť aspoň námet vymedziť sféru samosprávnej pôsobnosti subjektov územnej samosprávy prostredníctvom generálnej klauzuly, do ktorej by patrili „všetky záležitosti, pri ktorých sú splnené súčasne dve podmienky. Sú vo výlučnom alebo v prevažnom záujme miestneho spoločenstva a sú spôsobilé na to, aby ich obecné spoločenstvo v rámci svojich hraníc vykonávalo.“¹⁷⁵ Ústava by zároveň mohla ustanoviť povinnosť pre zákonodarcu, aby v bežnom zákonodarstve výslovne označoval kompetencie, ktoré patria do samosprávnej pôsobnosti obce, resp. vyššieho územného celku.

Zároveň považujem za vhodné práve na tomto mieste poukázať na skutočnosť, že na rozdiel od väčšiny ústav iných demokratických štátov, je v Ústave Slovenskej republiky popri veľkorysej úprave územnej samosprávy prakticky opomenutá aspoň rámcová regulácia druhej zložky územnej verejnej správy – miestnej štátnej správy¹⁷⁶, v dôsledku čoho v ústave chýba aj vymedzenie základných zásad vzťahov medzi územnou samosprávou a miestnou štátnou správou, resp. jej orgánmi. Z hľadiska zabezpečenia vyváženosti ústavnej úpravy je potrebné perspektívne uvažovať o začlenení tejto matérie do ústavy.

K V. hlave Ústavy Slovenskej republiky

V. hlava Ústavy Slovenskej republiky označená nadpisom „Zákonodarná moc“ pozostáva z dvoch oddielov (I. oddiel „Národná rada Slovenskej republiky“ a II. oddiel „Referendum“), ktorých matéria mala podľa vládneho návrhu ústavy tvoriť obsah dvoch samostatných hláv ústavy (V. hlava „Slovenská národná rada“ a VI. hlava „Referendum“). Z hľadiska ústavnej komparatistiky ide o tradičné riešenie. Takýmto spôsobom je inštitút referenda (ale aj ľudovej iniciatívy) totiž zakomponovaný do ústavnej matérie väčšiny moderných ústav, a to najmä vtedy, ak ústavodarca zamýšľa priznať výsledkom referenda obdobné právne účinky, ako výsledkom zákonodarnej činnosti parlamentu, t. j. zákonom. Z tohto hľadiska nemožno mať proti ústavnej úprave referenda a národnej rady v spoločnej hlave žiadne zásadnejšie výhrady. Je inou otázkou, či si všetky právne dôsledky takéhoto riešenia, predovšetkým vzájomný vzťah medzi výsledkami referenda a výsledkami zákonodarnej činnosti národnej rady, plne uvedomovali aj poslanci parlamentu pri schvaľovaní vládneho návrhu ústavy.

174 Pozri ČIČ, M. – FOGAŠ, E.: opak. cit. d. uvedené v pozn. 60, str. 7

175 *Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti*. Bratislava Veda 2008. str. 79, k tomu pozri tiež NIKODÝM, D.: opak. cit. d. uvedené v poznámke 158, str. 153

176 Len zo spojenia čl. 123 a čl. 125 ods. 1 písm. d) možno vyvodit', že Ústava Slovenskej republiky priznáva miestnym orgánom štátnej správy právomoc vydávať všeobecne záväzné právne predpisy.

Odpoveď na túto, z hľadiska interpretácie ústavy zásadnú otázku, formuloval Ústavný súd SR v uznesení sp. zn. II. ÚS 31/97, v ktorého výrokovej časti okrem iného uviedol „Zákonodarná moc v Slovenskej republike je upravená dvojakým spôsobom. Táto moc patrí nielen Národnej rade Slovenskej republiky, ale aj priamo občanom ...“, pričom v jeho odôvodnení poukázal na skutočnosť, že Referendum je ústavnoprávny inštitút, ktorého účelom je zabezpečiť občanom štátu, aby bezprostredne spolupôsobili pri tvorbe štátnej vôle. Občania v referende uplatňujú toto svoje oprávnenie hlasovaním, ktoré má právne účinky“. Zároveň ale ústavný súd v tom istom uznesení ústavný súd s poukazom na čl. 72 ústavy, podľa ktorého jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom je národná rada, tiež uviedol, že „V referende nemožno priamo na základe výsledku hlasovania zmeniť ústavu (ak túto myšlienku dovedieme do dôsledkov, tak ani obyčajný zákon; pozn.). 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 (a teda aj zákona, ak sa predmet referenda týkal bežného zákona; pozn.), ktorá bola predmetom vyhláseného referenda. Ústava však neobsahuje ustanovenie umožňujúce občanom, aby hlasovali priamo o formulácii navrhutej zmeny ústavy (teda ani zákona; pozn.)¹⁷⁷.

Ústavný súd teda priznal výsledkom referenda (záväzný) právne účinky, ale nie bezprostredné, keďže občanmi udelený príkaz musí realizovať parlament, ktorého poslanci vykonávajú svoj mandát „osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia, a nie sú viazaní príkazmi“ (čl. 73 ods. 2 ústavy). V kontexte so skutočnosťou, že ústava neustanovuje poslancom parlamentu bezprostrednú sankciu za nesplnenie príkazu udeleného občanmi v referende (napr. obligatónym rozpustením národnej rady), vytvára takáto interpretácia právnych dôsledkov „úspešného“ referenda ústavným súdom bludný kruh, z ktorého nenašla východisko ani ústavná teória, napriek tomu, že venuje tomuto problému (ako aj ďalším problémom, ktoré vyvoláva ústavná úprava celoštátneho referenda) značnú pozornosť¹⁷⁸.

Uvedená skutočnosť je jedným z faktorov, ktoré nesporne negatívne vplývajú na nefunkčnosť inštitútu celoštátneho referenda v doterajšej ústavnej praxi (zatiaľ len jedno platné referendum). Ak vezmeme do úvahy ďalšie problematické prvky ústavnej úpravy celoštátneho referenda [vysoké kvórum potrebné k platnosti

177 Text celého rozhodnutia pozri Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1997. Košice 1998. str. 419 – 425

178 Pozri napr. KRESÁK, P.: *Inštitút referenda v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. In: MESEŽNIKOV, G. – BÚTORA, M. (ed.): *Slovenské referendum '97: Zrod, priebeh, dôsledky*. Bratislava IVO 1997; KRUNKOVÁ, A.: *Inštitút referenda v Slovenskej republike*. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): opak. cit. zborník, str. 207 – 212; LIPŠIC, D.: *K rozhodnutiu Ústavného súdu Slovenskej republiky o zmene ústavy referendom*. „*Quis custoden custodet*“. Justičná revue. 1997. č. 1; NIKODÝM, D.: *Referendum v Ústave Slovenskej republiky*. Právny obzor. 80. 1997. č. 1; NIKODÝM, D.: *K uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky o výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky*. Právny obzor. 80. 1997. č. 5; NIKODÝM, D.: opak. cit. d. štúdia uvedené v poznámke 158, str. 149 – 152; OROSZ, L. – ŠIMUNIČOVÁ, K.: opak. cit. d., str. 117 – 126; VALKO, E. – BABIAKOVÁ, K.: opak. cit. uvedené v poznámke 123, atd.

referenda (čl. 98 ods. 1); rôznosť názorov na interpretáciu právnych dôsledkov čl. 98 ods. 2 „Návrhy prijaté v referende vyhlási Národná rada Slovenskej republiky rovnako ako zákon“; možnosť zmeniť alebo zrušiť výsledok referenda národnou radou po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti (čl. 99)], tak možno dôvodne predpokladať, že bez legislatívneho zásahu do príslušnej časti ústavy nemožno počítat' s tým, že naznačené problémy vyrieši budúca interpretačná a aplikačná prax. Naopak negatívne skúsenosti z doterajšej ústavno-politickej praxe naznačujú, že **v platnej ústavnej regulácii celoštátneho referenda je potrebné v záujme jej funkčnosti vykonať premyslené úpravy.** Vzhľadom na skutočnosť, že v doterajšej ústavno-politickej praxi bol inštitút referenda jedným z významných nástrojov politického zápasu, ide o mimoriadne citlivý zásah do ústavnej matérie, pre ktorého realizáciu (schválenie) je získanie potrebnej ústavnej väčšiny mimoriadne obtiažne. Rezignácia na ústavné zmeny v úprave referenda, by ale v konečnom dôsledku znamenala v zásade aj rezignáciu na efektívne uplatňovanie tohto najvýznamnejšieho inštitútu priamej demokracie v budúcej ústavno-politickej praxi. V ústavnej perspektíve sa prihováram **aj za ústavnú zakotvenie inštitútu ľudovej iniciatívy,** s ktorej uplatňovaním sú vo viacerých európskych štátoch pozitívne skúsenosti¹⁷⁹

Národnej rade Slovenskej republiky, aj po určitej korekcii jej kreačných právomoci v roku 2001 (tretia novelizácia ústavy), patrí dominantné miesto v štruktúre ústavných orgánov, čo je pre parlamentnú formu vlády, ku ktorým ústavný systém Slovenskej republiky nesporne možno zaradiť, typické. Zo štatistických údajov uvedených v časti III. 1. tejto štúdie (tabuľka č. 4) vyplýva, že úsilie o zmenu a doplnenie ústavnej úpravy postavenia parlamentu a jeho poslancov bolo predmetom najvyššieho počtu ústavodarných iniciatív (20, z toho 5 úspešných). Dá sa predpokladať, že z tohto hľadiska sa ani v budúcnosti situácia nezmení, a to aj toho dôvodu, že zmeny niektorých ustanovení I. oddielu V. hlavy ústavy, príj. jeho doplnenie sú objektívne zdôvodniteľné, resp. žiaduce.

Z možných námietok na zmeny a doplnenie časti ústavy týkajúcej sa parlamentu a jeho poslancov, ktoré zrejme budú v blízkej budúcnosti predmetom sústredného záujmu politických elít, a ktorým by preto mala aj ústavná teória venovať zvýšenú pozornosť, považujem za vhodné upozorniť aspoň na niektoré:

1. Obmedzenie procesnoprávnej imunity poslancov. Návrhy smerujúce k úplnému zrušeniu procesnoprávnej imunity poslancov, ktoré sa už vo viacerých ústavných iniciatívach v III. a IV. volebnom období národnej rady objavili, v súčasnom období nie sú v ústavodarnom zbere reálne presaditeľné, a osobne ich nepovažujem ani za vhodné. Inštitút poslanskej imunity má svoje opodstatnenie aj v súčasnosti, keďže je stále jednou z významných záruk parlamentnej demokracie (zvlášť pre poslancov patriacich k politickej opozícii). Podľa môjho názoru by bolo ale žiaduce minimálne zrušiť „priestupkovú“ imunitu poslancov, pričom z hľadiska

179 Pozri k tomu napr. GRABOWSKA, S.: *Institucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*. Rzeszow 2005

dosiahnutej úrovne politickej a právnej kultúry by som považoval za optimálnu ústavnú úpravu zodpovedajúcu „rakúskemu“ ústavnému modelu, podľa ktorého sa súhlas parlamentu na trestné stíhanie vyžaduje len vtedy, keď ide stíhanie za skutky, ktoré majú zrejmu súvislosť s politickými aktivitami dotknutého poslanca.¹⁸⁰

2. Vyšetrovacie orgány parlamentu. Potom ako Ústavný súd SR vyslovil, že podľa aktuálneho znenia Ústavy Slovenskej republiky nie je zriaďovanie vyšetrovacích orgánov parlamentu možné (PL. ÚS 29/95)¹⁸¹ sa objavilo viacero ústavných iniciatív, ktorých zámerom bola taká zmena ústavy, ktorá by zriaďovanie vyšetrovacích orgánov národnej rady umožnila. Z predstaviteľov ústavnej teórie patrí k výrazným zástancom presadenia takejto ústavnej zmeny najmä J. Drgonec, ktorý neexistenciu vyšetrovacích orgánov národnej rady považuje za „deficit voči inštitucionálnym predpokladom právneho štátu“, ktorý najmä parlamentnej menšine obmedzuje „...možnosti jej participácie na účinnej kontrole uplatňovania moci v štáte“¹⁸². Z hľadiska právnej komparatistiky nesporne možno súhlasiť s tým, že vyšetrovacie orgány parlamentu tvoria štandardnú súčasť ústavných úprav demokratických štátov, ako aj legitímnych aktivít moderných parlamentov. Napriek tomu má podľa môjho názoru prípadná realizácia tohto zámeru, vzhľadom na aktuálny stav politickej a právnej kultúry v Slovenskej republike, svoje úskalia, a preto vyžaduje starostlivé zváženie (osobne som v súčasnosti skôr proti jeho realizácii). V tejto súvislosti možno poukázať aj na negatívne skúsenosti z pôsobenia vyšetrovacích komisií v I. volebnom období národnej rady [až do ich „zrušenia“ ústavným súdom (nález sp. zn. PL. ÚS 29/05)], v ktorom boli zjavne nástrojom v rukách parlamentnej väčšiny a nie opozície.

3. Úvahy o konštituovaní dvojkomorového parlamentu. Tradičnou a nesporne prítlačlivou diskusnou témou ústavnej teórie je hľadanie optimálnej formy vnútornej štruktúry parlamentu. V názoroch na funkcie druhej komory parlamentu a aj prípadné pozitíva, ktoré môže dvojkomorová štruktúra parlamentu priniesť do fungovania ústavného systému, existuje v ústavnej teórii v zásade zhoda [nástroj k skvalitneniu zákonodarstva (funkcia „poistky“), funkcia brzdy voči prílišnému „radikalizmu“ dolnej komory, funkcia reprezentácie špecifických záujmov (zabezpečenie zastúpenia územných celkov, profesných, či stavovských skupín atd.)]¹⁸³. Je inou otázkou, či tieto funkcie v tom ktorom štáte dvojkomorový parlament aj reálne plní, a keď tak, do akej miery. Nie zanedbateľnou je aj otázka, ako prijíma existenciu dvojkomorového parlamentu občianska verejnosť a to zvlášť

180 Viac o tom pozri OROSZ, L.: „Privilégia“ a obmedzenia verejných činiteľov a ústavný princíp rovnosti. In: (Ne) rovnosť a rovnoprávnosť. Zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 13. – 15. októbra 2005 v Tatranskej Štrbe. Bratislava 2005. str. 180 a nasl.

181 Podrobnejšie Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1995. Košice 1996. str. 68-81

182 DRGONEC, J.: opak. *cit. d.* uvedené v poznámke 82, str. 100 a 104

183 Viac o tom pozri napr. KYSELA, J.: *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů.* Praha EUROLEX BOHEMIA 2004. najmä str. 19-37

vo formujúcich sa demokraciách, pre ktoré je v súčasnosti charakteristická vo všeobecnosti vysoká nedôvera k inštitúciám štátu, zvlášť k parlamentom.

Problematike prípadného zriadenia druhej komory sa domáca odborná literatúra venuje skôr okrajovo¹⁸⁴, pričom aj politické elity otvárajú túto tému len sporadicky a bez toho, že by disponovali koncepčnou predstavou o tom, akú podobu by dvojkomorový parlament mal mať, a aké pozitíva by mohol naplniť. Navyše myšlienka zavedenia dvojkomorového parlamentu by v Slovenskej republike podľa môjho názoru narazila aj na negatívny postoj verejnosti. Preto som toho názoru, že presadenie myšlienky dvojkomorového parlamentu nie je v Slovenskej republike ani v dlhodobejšom časovom horizonte reálne.

4. Ústavná fixácia volebného systému do Národnej rady Slovenskej republiky.

Ústava v aktuálnom znení ustanovuje základné zásady volebného práva do národnej rady („Poslanci sú volení vo všeobecných, rovných, priamych voľbách s tajným hlasovaním“; čl. 73 ods. 1), ako aj podmienky pasívneho volebného práva („Za poslanca možno zvoliť občana, ktorý má volebné právo, dosiahol vek 21 rokov a má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky“; čl. 73 ods. 2). V niektorých demokratických štátoch je ústavná úprava spôsobu volieb poslancov parlamentu podrobnejšia, keď najmä fixuje typ volebného systému (väčšinový systém, resp. systém pomerného zastúpenia).¹⁸⁵ Pozitívnu stránkou takéhoto riešenia je najmä obmedzenie možností účelových zmien volebného systému v období pred parlamentnými voľbami podľa predstáv aktuálnej väčšiny, ako aj stabilizujúce pôsobenie na systém politických strán.

Počas prípravy návrhu v poradí tretej novelizácie Ústavy Slovenskej republiky bol predmetom pracovných diskusií aj zámer fixovať v ústave pre voľby do národnej rady volebný systém pomerného zastúpenia. Tento zámer sa ale v návrhu predloženom do legislatívneho procesu neobjavil, keďže relevantné politické strany vo vzťahu k nemu nedospeli k vzájomnej dohode. Napriek tomu by podľa môjho názoru bolo perspektívne prospešné diskusiu o ňom opätovne otvoriť, a to tak na úrovni ústavnej teórie, ako aj na úrovni relevantných politických strán.

K VI. hlave Ústavy Slovenskej republiky

VI. hlava ústavy „Výkonná moc“ je tvorená dvoma oddielmi; v prvom z nich je upravené postavenie prezidenta a v druhom z nich postavenie vlády. Ako už bolo uvedené (pozri časť I. 5. tejto štúdie), podľa vládneho návrhu ústavy malo byť postavenie prezidenta a vlády upravené v samostatných hlavách. K ich zlúčeniu do jednej hlavy došlo v priebehu legislatívneho procesu v súvislosti s realizáciou zámeru vyjadriť aj prostredníctvom formálnej štruktúry ústavy, presnejšie

184 Výnimku predstavuje snád len monografická práca D. Lipšica. (LIPŠIC, D.: *Dvojkomorový parlamentný systém*. Bratislava 2000)

185 Napr. čl. 18 Ústavy Českej republiky, § 25 Ústavy Fínskej republiky, čl. 53 Ústavy Holandského kráľovstva, čl. 26 Ústavy Rakúskej republiky, Kapitola 3 Ústavy Švédskeho kráľovstva čl. 96 Ústavy Poľskej republiky atd.

nadpismi V. až VII. hlavy ústavy, princíp del'by moci, na moc zákonodarnú (V. hlava), moc výkonnú (VI. hlava) a moc súdnu (VII. hlava).

Toto riešenie typické skôr pre prezidentskú formu vlády sa v ústavnopolitickej praxi ukázalo ako nie najšťastnejšie, najmä z toho dôvodu, že v pôvodnom texte ústavy neboli dostatočným spôsobom vymedzené vzájomné vzťahy medzi prezidentom a vládou, t. j. podľa formálneho pomenovania VI. hlavy ústavy, orgánov výkonnej moci. Ústavodarca na jednej strane deklaroval zámer fixovať v ústave parlamentnú formu vlády, ale na druhej strane prezidenta nevybavil dostatočne takými právomocami, ktoré sú pre parlamentnú demokraciu typické (predimenzovanie právomocami vo sfére výkonnej moci a minimalizácia právomocí pre plnenie funkcie arbitra). Keďže v pôvodnom texte ústavy bol v kontexte s náročnými požiadavkami pre zvolenie nového prezidenta (najmenej trojpäťtinová väčšina všetkých poslancov národnej rady v každom, aj opakovanom kole volieb) systémovo nedomyšlený spôsob zastupovania výkonu prezidentských právomocí, ktorý reálne vytváral podmienky pre vznik ústavných kríz, stali sa zmeny v ústavnom postavení a spôsobe voľby prezidenta ústrednou témou prvých dvoch novelizácií ústavy a jednou z nie zanedbateľných tém aj v poradí tretej novelizácie ústavy (pozri aj časti II. 1. 1. a II. 1. 2. tejto štúdie). Ich výsledkom bolo na jednej strane zavedenie priamej voľby prezidenta (druhá novelizácia ústavy), zmeny v spôsobe zastupovania prezidenta, ako aj úprava právomocí prezidenta koncepčne založená na korekcii jeho právomocí smerujúcich do sféry výkonnej moci a určité posilnenie jeho právomocí pri výkone funkcií arbitra.

V súvislosti s týmito zmenami treba v kontexte so zámermi sledovanými v poradí druhou a treťou novelizáciou ústavy súhlasiť s nestranným hodnotením českého politológa L. Kopečka, že „zavedení přímé volby prezidenta občany nesledovalo cíl posílení postavení slovenského prezidenta, ale řešení existujícího ústavního problému. Podstatou tohto problému byla nefunkčnost původního mechanismu volby prezidenta ... Společně se zakotvením přímé volby provedená úprava některých prezidentových právomocí jeho ústavněprávní postavení v některých aspektech spíše oslabila a především vyjasnila. Na koncepci prezidenta jako součásti parlamentního režimu ale nic zásadního nezměnila. Revizi v tomto směru neznamenal ani další rozsáhlá revize ústavy v roku 2001. Jejím hlavním přínosem bylo určité „doladění“ prezidentova postavení.“¹⁸⁶

V súvislosti s priamou voľbou prezidenta občanmi sa žiada uviesť, že pôvodný koncept parlamentnej republiky formovaný na prelome 19. a 20. storočia bol spojený s voľbou prezidenta parlamentom, príp. osobitným volebným kolégiom, na ktorom výrazne participoval parlament. V súčasnosti to už ale zďaleka neplatí. Podľa analytickej štúdie českých politológov z roku 2008 sa z celkom 142 existujúcich republík v 103 volí prezident priamo (72, 5 %), pričom len 48 z týchto republík možno charakterizovať ako prezidentské formy vlády. V ostatných z nich (55) popri priamo volenom prezidentovi existuje v štruktúre najvyšších ústavných orgánov vláda, resp. premiér, ktorí sú zodpovední parlamentu. „Jde o dualismus

186 KOPEČEK, L.: opak. cit. d. uvedené v poznámke 84, str. 201

*exekutívy s priamou voľbou prezidenta, ktorý je typický pro poloprezidentské režimy, ale môže íť i o režimy parlamentného typu,*¹⁸⁷.

Z poznatkov ústavnoprávnej komparatistiky možno teda vyvodit', že najmä v druhej polovici 20. storočia dochádza k výraznému príklonu k ústavnej fixácii priamej voľby prezidenta, a to aj v štátoch, ktoré vychádzajú koncepčne z parlamentnej formy vlády, resp. poloprezidentského systému. Tento záver zvlášť platí pre postkomunistické štáty, v ktorých priama voľba prezidenta výrazne dominuje. V tejto súvislosti treba zároveň poznamenať, že viacero predstaviteľov ústavnej teórie a politológov zastáva názor, že spojenie priamej voľby prezidenta s poloprezidentským systémom, ale ani s parlamentnou formou vlády nemožno považovať za nesystémové.¹⁸⁸

Slovenský prezident je po ústavných zmenách volený priamo občanmi, pričom jeho právomoci v aktuálnej podobe zodpovedajú štandardom typickým pre parlamentnú republiku. Za týchto okolností, **nesporne možno považovať teoretické úvahy, ako aj politické diskusie o prípadnom posilnení prezidentských právomocí v Slovenskej republike za legitímne, keďže priama voľba prezidenta k tomu vytvára koncepčne značný priestor. Zároveň treba ale zdôrazniť, že ich premietnutie do ústavného textu by mohlo v konečnom dôsledku spôsobiť modifikáciu existujúceho parlamentného modelu formu vlády, do podoby poloprezidentského režimu.** Nepatrím k zástancam takejto modifikácie ústavou fixovanej formy vlády a to najmä z hľadiska aktuálneho stavu, ale aj tradícií, politickej a právnej kultúry na Slovensku. Posilnenie prezidentských právomocí nesporne vytvára priestor aj k autoritárskym tendenciám, ktoré podľa môjho názoru majú v Slovenskej republike ešte stále živnú pôdu. Za týchto okolností nepovažujem za vhodné, aby sa do časti ústavy týkajúcej sa postavenia prezidenta a jeho právomocí zásadnejším spôsobom zasahovalo.

Ústavné postavenie vlády Slovenskej republiky upravené v II. oddieli V. hlavy ústavy zodpovedá v zásade klasickému modelu parlamentnej republiky. Doposiaľ vykonané ústavné zmeny sa postavenia vlády dotkli minimálne (aj keď nemožno povedať, že bezvýznamne). Oproti pôvodnému zneniu ústavy došlo počas II. volebného obdobia národnej rady najmä k zmene ústavnej charakteristiky vlády [„Vláda Slovenskej republiky je vrcholným orgánom výkonnej moci“ (čl. 108); podľa pôvodného textu bola vláda definovaná ako najvyšší orgán výkonnej moci], ako aj k zmene textu čl. 111 upravujúceho kreovanie vlády (v texte „Na návrh predsedu vlády prezident Slovenskej republiky vymenúva a odvoláva ďalších členov vlády...“ sa slová „vymenúva a odvoláva“ nahradili slovami „vymenuje a odvoláva“).

187 LEBEDA, T.: *Volební pravidla pro prezidentské volby. Komparativní analýza 142 zemí.* In: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds.): opak. cit. publikácia, str. 37

188 K tomu napr. JAVŮREK, P.: *Prezidenti poloprezidentských systémů.* In: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds.): opak. cit. publikácia, str. 11 – 26

Uvedené ústavné zmeny nepriamo vyvolal spor o výklad čl. 116 ods. 4 („Návrh na odvolanie člena vlády môže podať prezidentovi Slovenskej republiky aj predseda vlády“), ktorého podstatou bolo zodpovedanie otázky, či je prezident viazaný návrhom predsedu vlády na odvolanie člena vlády, t. j. či ho na základe návrhu premiéra musí, alebo nemusí odvolať. Ústavný súd SR v uznesení sp. zn. I. ÚS 39/93 tento spor „vyriešil“ v zásade v prospech prezidenta, keď konštatoval, že ústava ukladá prezidentovi „iba povinnosť návrhom predsedu vlády Slovenskej republiky sa zaoberať, ale nie povinnosť tomuto návrhu vyhovieť“, pričom v tom istom rozhodnutí vo vzťahu k pôvodnému textu čl. 108 ústavy (pozri vyššie) vo väzbe na vzťahy prezidenta a vlády vo sfére výkonnej moci uviedol, že „*Hoci vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) je najvyšším orgánom výkonnej moci (čl. 108), ústavné postavenie prezidenta Slovenskej republiky je v skutočnosti dominantné voči ústavnému postaveniu vlády*“¹⁸⁹. Ústavodarca v reakcii na tieto závery ústavného súdu jednak modifikoval ústavnú charakteristiku vlády, keďže pôvodný text čl. 108 ústavy oprávnene vyvolával interpretačný záver o dominancii vlády vo sfére výkonnej moci nad prezidentom, a **upravil text čl. 111 ústavy so zámerom posilniť postavenie predsedu vlády pri kreovaní vlády**. Novelizovaný text („...vymenuje“) nesporne indikuje záver, že prezident je povinný návrhu designovaného premiéra na vymenovanie ďalších členov vlády vyhovieť [prirodzene len vtedy, ak navrhovaná osoba spĺňa ústavou ustanovené podmienky („Za podpredsedu vlády a ministra môže vymenovať občana, ktorý je voliteľný za poslanca Národnej rady Slovenskej republiky“; čl. 111, druhá veta ústavy)]. V domácej ústavnej teórii sa objavuje aj názor, že prezident návrhom premiéra nie je viazaný, aj keď nemôže za člena vlády vymenovať inú osobu, než mu navrhne predseda vlády.¹⁹⁰ Obdobne môžu vzniknúť v ústavno-politickej praxi aj iné spory o výklad príslušných ustanovení ústavy týkajúcich sa kreovania, či ukončenia plných mocí vlády, resp. jej jednotlivých členov (čl. 111 až čl. 117 ústavy). Aj vzhľadom na skutočnosť, že ústava obsahuje legitímne mechanizmy na riešenie takýchto sporov uplatením právomocí ústavného súdu, som toho názoru, že do týchto ustanovení nie je žiaduce zo strany ústavodarcu zasahovať.

Podľa môjho názoru neexistuje zásadnejšia potreba zasahovať ani do ďalších ustanovení II. oddielu V. hlavy ústavy (čl. 118 až 123), bez ohľadu na to, že námety na ich precízáciu, príp. doplnenie nesporne existujú [napr. ústavná úprava základov organizácie ústrednej a miestnej štátnej správy (pozri aj vyššie námety k IV. hlave ústavy), alebo úvaha o vypustení čl. 120 ods. 2 ústavy, upravujúceho

189 Celý text uznesenia sp. zn. I. ÚS 39/93 pozri Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1993-1994. Košice 1995. str. 29-32

190 DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky*. Komentár. Šamorín Heuréka 2004. str. 611

právomoc vlády vydávať tzv. aproximačné nariadenia „ak tak ustanoví zákon...“^{191]}.

K VII. hlave Ústavy Slovenskej republiky

VII. hlava ústavy „Súdna moc“ sa skladá tiež z dvoch oddielov, z ktorých I. oddiel je označený nadpisom „Ústavný súd Slovenskej republiky“ a II. oddiel nadpisom „Súdy Slovenskej republiky“.

Pokiaľ ide o Ústavný súd SR, treba v prvom rade zdôrazniť, že už pôvodným znením ústavy Slovenskej republiky mu bol priznaný veľmi široký rozsah právomocí, pričom v ďalšom období došlo k ich výraznému nárastu, a to najmä prostredníctvom ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., ale následne aj ďalšími novelizáciami ústavy (ústavný zákon č. 323/2004 Z. z. a ústavný zákon č. 463/2005 Z. z., pričom nepriamo môže potenciálne mať na rozsah rozhodovacej právomoci ústavného súdu vplyv aj novelizácia ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 92/2006 Z. z., ktorá ustanovila oprávnenie iniciovať konanie o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom aj verejnému ochrancovi práv) a ústavným zákonom č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Postupné rozširovanie právomocí ústavného súdu spôsobilo v praxi z kvantitatívneho hľadiska značný nárast jeho rozhodovacej agendy, ktorý reálne vyvoláva obavy, či je ústavný súd spôsobilý vykonávať všetky svoje právomoci efektívne, kvalitne a v primeranom čase, a to bez ohľadu na skutočnosť, že v súvislosti s podstatným rozšírením právomocí a posilnením postavenia ústavného súdu došlo v roku 2001 prezieravo aj k zvýšeniu počtu jeho sudcov z 10 na 13.

Z hľadiska rozsahu ústavou zverených právomocí možno Ústavný súd SR považovať za jeden z „mocensky najsilnejších“, a z hľadiska kvantitatívneho rozsahu rozhodovacej agendy za jeden z „najvyťaženejších“ ústavných súdov v Európe a zrejme aj vo svete. Za týchto okolností by podľa môjho názoru **prípadný ďalší extenzívny nárast rozhodovacích právomocí ústavného súdu bol spôsobilý vážne ohroziť jeho funkčnosť a tiež kvalitu výsledkov jeho**

191 Právomoc vlády vydávať tzv. aproximačné nariadenia bola zavedená v roku 2001 najmä z pragmatických dôvodov. Jej účelom bolo zjednodušiť proces implementácie práva Európskej únie a Európskej únie v čase, keď vrcholil proces smerujúci k vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie. Po roku 2004, keď Slovenská republika vstúpila do Európskej únie je čl. 120 ods. 2 ústavy v časti oprávnenia vlády „vydávať nariadenia aj na vykonanie Európskej dohody o pridružení ...“ už obsoletný. V časti ustanovujúcej oprávnenie vlády vydávať nariadenia „...na vykonanie medzinárodných zmlúv podľa čl. 7 ods. 2“ (medzinárodné zmluvy, ktorými Slovenská republika preniesla výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu“) je čl. 120 ods. 2 ústavy „živý“ aj po roku 2004, ale vzhľadom na to, že jeho uplatňovanie spochybňuje princíp zvrchovanosti zákona v hierarchii právnych predpisov Slovenskej republiky a vyvoláva v tejto súvislosti celý rad ďalších otázok (tieto problémy sú predmetom sústredenej kritiky domácej ústavnej teórie), je na zváženie, či nie je vhodnejšie ho z ústavného textu odstrániť.

rozhodovacej činnosti¹⁹². Naopak, ak vezmeme do úvahy, že ústavnému súdu v súčasnosti patria aj také právomoci, ktorých výkon mu z hľadiska celkovej konštrukcie ústavného systému nemusí byť nevyhnutne zverený (napr. rozhodovacia agenda podľa čl. 10 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z., rozhodovanie o ústavnosti a zákonnosti všetkých typov volieb, rozhodovanie o sťažnostiach proti výsledku referenda a výsledku hlasovania o odvolaní prezidenta), tak možno perspektívne uvažovať aj o redukcii aktuálneho rozsahu právomocí ústavného súdu a ich zverení inému orgánu súdneho typu¹⁹³ (táto úvaha by sa stala aktuálnou najmä v prípade zriadenia Najvyššieho správneho súdu, resp. od sústavy všeobecných súdov oddelenej sústavy správnych súdov; pozri nižšie).

Vo všeobecnosti platí, že nemalá časť rozhodovacej agendy ústavných súdov zasahuje priamo do sféry politiky, t. j. má „politicky výbušný charakter“. Preto je v zásade všade predmetom sústredenej pozornosti orgánov výkonnej i zákonodarnej moci, ktoré sú v modernom štáte konštituované ako legitímny výsledok politického zápasu politických strán. Politickým stranám nemožno zazlievať záujem a úsilie o to, aby výsledky rozhodovacej činnosti ústavného súdu korešpondovali ich politickým cieľom a zámerom. Toto úsilie prirodzene narastá vtedy, ak ústavné súdy môžu vďaka svojim právomociam ingerovať do sfér ich bytostných záujmov. Ak ústavodarca predimenzuje právomoci ústavného súdu, a zvlášť tie, ktoré svojimi účinkami priamo zasahujú do „ politickej sféry“, tak potom v organickej nadväznosti reálne hrozí, že proces kreovania personálneho zloženia ústavného súdu nebude procesom výberu odborne, ľudsky a skúsenostne najvyzretejších právnických autorít, ale procesom hľadania osôb, ktoré budú „ochotné a schopné“ garantovať a zabezpečovať záujmy politických strán aj pri rozhodovaní nezávislého orgánu ochrany ústavnosti. V konečnom dôsledku výsledkom tohto procesu môže byť síce „politicky spoľahlivý“ ústavný súd (pre politickú väčšinu, ktorá jeho zloženie v aktuálnom čase mohla reálne ovplyvniť), ktorý ale objektívnu funkciu ochrany ústavnosti nemusí byť schopný ani odborne, ani ľudsky plniť¹⁹⁴.

192 K nárastu rozhodovacej agendy ústavného súdu by nesporne došlo v prípade ústavnej realizácie zámeru vyjadreného v Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky z júna 2006, podľa ktorého „*Vláda preskúma možnosti a dopady vytvorenia takých legislatívnych podmienok, aby Ústavný súd SR mohol v rámci konania o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 Ústavy SR, ako aj v rámci iných konaní, rozhodovať aj o súlade právnych predpisov a na základe výsledkov analýzy navrhne riešenie.*“. Ide o zámer, ktorý má podľa môjho názoru racionálne jadro, keďže by mohol výrazne rozšíriť ústavné garancie ochrany základných práv a slobôd. Bezprostredne pred zadaním tejto publikácie do tlače bola do pripomienkového konania predložená novela zákona o ústavnom súde, ktorá smeruje k realizácii tohto zámeru.

193 Podrobne k týmto otázkam pozri GAJDOŠÍKOVÁ, E.-LUBY, J.- MOCHNÁČOVÁ, M.- OROSZ, L.-MACKO, R.: *Rozširovanie právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe*. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): opak. cit. zborník, str. 223 – 273

194 Viac k tomu pozri OROSZ, L.: *Rast moci ústavných súdov – limity a úskalia*. In: MASOPUST, Z. – JERMANOVÁ, H. (ed.): opak. cit. zborník uvedený v poznámke 131, str. 191 a nasl.

Tieto skutočnosti by mal preto každý „objektívny ústavodarca“ zohľadňovať s mimoriadnou vážnosťou nielen pri ustanovovaní ústavných podmienok na vymenovanie za sudcu ústavného súdu (mechanizmus kreovania, dĺžka funkčného obdobia, opätovná nevoliteľnosť, kvalifikačné a osobnostné predpoklady a pod.), ale aj pri vymedzovaní rozsahu a charakteru rozhodovacích právomocí ústavného súdu.

V kontexte uvedeného možno v ústavných reáliách Slovenskej republiky podľa môjho názoru pozitívne hodnotiť skutočnosť, že po novelizácii ústavy z roku 2001 sa posilnili záruky nezávislosti sudcov ústavného súdu jednak vďaka predĺženiu ich volebného obdobia, ako aj zavedeniu zásady ich opätovnej nevoliteľnosti. V pozitívnom zmysle možno aspoň z formálno-právneho hľadiska v zásade hodnotiť (zvlášť po zavedení priamej voľby prezidenta občanmi a s tým spojeného posilnenia jeho nezávislosti) aj dvojfázový mechanizmus kreovania sudcov ústavného súdu; voľba dvojnásobného počtu kandidátov parlamentom a konečný výber prezidentom). **Za problematickú ale považujem prvú fázu kreovania sudcov v národnej rade, pri ktorej stačí k zvoleniu kandidáta na funkciu sudcu ústavného súdu získanie relatívnej väčšiny hlasov poslancov parlamentu,** čo pri vyostrených vzťahoch medzi koalíciou a opozíciou stavia aktuálnu opozíciu spravidla do polohy štatistu a v konečnom dôsledku môže viesť ku kreovaniu politicky „jednofarebného“ ústavného súdu.

Aktuálne znenie II. oddielu VII. hlavy ústavy „Sústava súdov Slovenskej republiky“ vzniklo ako výsledok zásadnej novelizácie tejto časti ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. **Kľúčovým zámerom tejto novelizácie vo vzťahu k všeobecným súdom bolo posilniť ústavné záruky nezávislosti súdov a sudcov,** ako aj vytvorenie podmienok na zabezpečenie kompatibility právnej úpravy súdnictva v Slovenskej republike so štandardami uplatňovanými v štátoch Európskej únie (podľa Správy expertnej komisie Európskej komisie na úseku súdnictva a ministerstva vnútra z novembra 1997 medzi základné problémy súdnictva v Slovenskej republike patrila „*neexistencia samosprávy súdnictva a naopak jej úplná závislosť od výkonnej moci...*“).

V súlade s týmito kľúčovými zámermi došlo prostredníctvom ústavnej novely v roku 2001 najmä k:

a) ustanoveniu Súdnej rady Slovenskej republiky ako nového ústavného orgánu pôsobiaceho vo sfére súdnej moci, ktorý je vybavený významnými právomocami týkajúcimi sa chodu súdnictva (čl. 141a),

b) ustanoveniu nového spôsobu vymenúvania a odvolávania sudcov [prezidentom na návrh súdnej rady (čl. 145 ods. 1)], pričom v tejto súvislosti došlo aj k odstráneniu kontroverzného inštitútu tzv. štvorročných sudcov (ustanovovanie sudcov na „dvakrát“),

c) ustanoveniu zásady, že sudcov možno odvolať len na základe dôvodov ustanovených ústavou (čl. 147),

d) ustanoveniu nového spôsobu vymenúvania predsedu a podpredsedu Najvyššieho súdu SR (prezidentom na návrh súdnej rady), a k ustanoveniu zásady, že títo ústavní činitelia môžu byť pred uplynutím funkčného obdobia odvolaní z funkcie len z dôvodov, ktoré ústava ustanovuje pre odvolanie sudcu z funkcie (čl. 145 ods. 2 v spojení s čl. 147).

Žiada sa pripomenúť, že pri príprave návrhu ústavnej novely z roku 2001 sa najťažšie „rodila“ práve jeho časť týkajúca sa všeobecných súdov. Na jej príprave aktívne participovali (sudcovia) zástupcovia delegovaní stavovskými organizáciami sudcov, pričom do prípravných prác výrazne prispievalo tak vedenie ministerstva spravodlivosti (vtedajší minister J. Čarnogurský), ako aj vedenie Najvyššieho súdu SR (vtedajší predseda Š. Harabín) pripomienkami a pozmeňujúcimi návrhmi, ktoré boli spravidla protichodné. Za týchto okolností predstavovalo schválené znenie výsledok reálne dosiahnuteľného kompromisu („umenie možného“), v rámci ktorého zostalo viacero otázok v schválenom ústavnom texte nedopovedaných, resp. nie jednoznačne vyjadrených.

Aj v kontexte s pomerne vysokou nedôverou verejnosti k súdnictvu je hodnotenie platného znenia II. oddielu VII. hlavy ústavy predmetom značnej pozornosti a kritiky nielen ústavnej teórie, ale aj relevantných politických strán. Treba poznamenať, že ide o diskusiu, ktorá je značne kontroverzná. Existujú názory, ktoré vyjadrujú obavy z toho, že vďaka ústavnej úprave, ako i na ňu nadväzujúcej zákonnej úprave, došlo, resp. dochádza k elitárskemu uzatvoreniu súdnictva a jeho odtrhnutiu od spoločenského prostredia a verejnej kontroly, ale aj názory, že ústavné zmeny z roku 2001 boli len polovičaté, a preto treba v nich pokračovať tak, aby sa ešte viac prehĺbila nezávislosť súdnej moci od moci výkonnej a posilnila sudcovská samospráva.

V odbornej literatúre sa najviac diskutuje o ústavnom postavení Súdnej rady Slovenskej republiky, ktorá podľa J. Drgonca „*nesplňa všetky kritéria na vytvorenie inštitúcie s kvalitami zodpovedajúcimi vlastnostiam materiálneho právneho štátu*“. Predmetom jeho kritiky je najmä skutočnosť, že súdna rada nie je orgánom oprávneným rozhodnúť bezprostredne o disciplinárnej zodpovednosti sudcov [podľa platného ústavného stavu len volí a odvoláva členov disciplinárnych senátov a ich predsedov a na základe rozhodnutia disciplinárnych senátov predkladá prezidentovi návrh na odvolanie sudcu zo sudcovskej funkcie (čl. 141a ods. 4 písm. e) a čl. 147 ods. 1)], hoci „*je modelovo zriadená na to, aby rozhodovala o disciplinárnej zodpovednosti sudcu. Na Slovensku sa vytvoril nepodarený hybrid, v ktorom chýbala vôľa vytvoriť typickú, štandardnú súdnu radu ako orgán štátu rozhodujúci o disciplinárnej zodpovednosti sudcu ...*“. J. Drgonec v tomto kontexte poukazuje aj na zloženie Súdnej rady SR, v ktorom „*s prihliadnutím na kompetenciu Súdnej rady SR, najmä v disciplinárnych otázkach, optimálny pomer sudcov k ostatným právnikom by bol 1 : 1*“¹⁹⁵.

Rovnako tak J. Svák poukazuje na to, že s ústavnoprávnou úpravou Súdnej rady Slovenskej republiky sa od začiatku spájajú dva problémy, a to problém

195 DRGONEC, J.: opak. cit. d. uvedené v poznámke 82, str. 102 a 103

rozsahu jej ústavných kompetencií a problém jej zloženia a zdôrazňuje, že v reáliách Slovenskej republiky v tomto kontexte vyvolávajú odborné, ako aj politické diskusie právomoci súdnej rady týkajúce sa nielen disciplinárnej zodpovednosti sudcov, ale aj vzniku sudcovskej funkcie a jej právomoci smerujúce k funkcionárom súdov.¹⁹⁶

Súhlasím s tým, že **prípadné úvahy o posilnení, resp. precizácii ústavných kompetencií Súdnej rady Slovenskej republiky sa musia organicky spájať s jej zložením**, ktoré by na jednej strane malo efektívne brániť úplnému ovládnutiu súdnej moci sudcami a na druhej strane garantovať súdnej moci (sudcom) výraznú mieru participácie, a tým aj zodpovednosť, pri rozhodovaní o zásadných otázkach súdnictva, vrátane kreovania sudcov a ďalších otázok súvisiacich z ich profesionálnou kariérou, resp. ich statusom. J. Svák v tejto súvislosti uvádza, že Súdna rada SR bola „zriadená za účelom diverzifikácie zdrojov legitimacy sudcov. V záujme toho, aby legitimitu sudcom nedávali iba sudcovia, ale ani výlučne politici, či občania bol vytvorený model „deväť plus deväť“, ktorý znamená, že deviatich členov tejto rady volia spomedzi seba sudcovia a ďalších deviatich po troch vláda, prezident a parlament. Ústavný text neobsahuje ďalšie podrobnosti a teda ani to, koho vyberie vláda, prezident a parlament“, pričom sa predpokladalo, že „úroveň politickej kultúry na Slovensku dáva záruku, že vláda, prezident a parlament budú do Súdnej rady Slovenskej republiky nominovať predovšetkým nesudcov. Pri prvom kreovaní Súdnej rady Slovenskej republiky v roku 2002 tomu tak aj bolo ...Kreovanie Súdnej rady Slovenskej republiky pre druhé funkčné obdobie však prinieslo zásadný zvrät, ktorý fakticky poprel účel a zmysel celej ústavnej úpravy ..., pretože členmi Súdnej rady Slovenskej republiky sa, až na jednu, či dve výnimky, stali sudcovia“.¹⁹⁷

Na základe uvedeného považujem za vhodné pracovať na takých ústavných zmenách, ktoré by jednoznačne vymedzovali pomer sudcov a nesudcov v zložení Súdnej rady SR, a ktoré by garantovali, aby pri rozhodovaní o zásadných otázkach chodu súdnictva bolo nevyhnutné dosiahnuť konsenzus medzi jej členmi „nominovanými“ súdnou mocou a členmi „nominovanými“ ostatnými zložkami moci (taký bol aj pôvodný zámer autorov novely ústavy z roku 2001). Zároveň by bolo potrebné ustanoviť podmienky nezlučiteľnosti výkonu funkcie člena Súdnej rady SR s niektorými inými verejnými funkciami tak, aby členovia súdnej rady neboli v priamej či nepriamej závislosti od ústavných funkcionárov, ktorí disponujú rozhodovacími kompetenciami vo sfére súdnictva (v konkrétnostiach ide najmä o ministra spravodlivosti a a predsedu najvyššieho súdu).

Z iných aktuálnych otázok ústavnej relevancie, ktoré sa týkajú súdnictva si zaslúži pozornosť problematika správneho súdnictva. V kontexte s tendenciami príznačnými pre všetky moderné demokratické a právne štáty sa sféra súdneho preskúmania rozhodnutí, opatrení a iných zásahov orgánov

196 K tomu viac SVÁK, J.: *Súdna moc a moc sudcov na Slovensku (téma inauguračnej prednášky)*. Právny obzor. 89. 2006. č. 1. str. 8-9

197 SVÁK, J.: opak. cit. dielo uvedené v pozn. 72, str. 69

verejnej moci v posledných desaťročiach výrazne rozšírila. V tejto súvislosti je aj v Slovenskej republike aktuálna otázka, či by túto sféru rozhodovacej agendy mali aj naďalej vykonávať špecializované senáty všeobecných súdov, alebo by bolo vhodnejšie správne súdnictvo aj inštitucionálne oddeliť od všeobecných súdov. Na túto otázku neexistuje jednoznačná odpoveď, preto treba o nej intenzívne diskutovať, predovšetkým v odborných kruhoch. Ide o príliš zložitú otázku, a aj preto nechcem k nej zaujímať v tejto štúdií meritórne stanovisko. Obmedzím sa na poznámku, že ústavná inštitucionalizácia samostatného správneho súdnictva by okrem iného vytvorila priestor aj pre odbremenenie ústavného súdu, ktorý v súčasnosti disponuje viacerými právomocami, ktoré koncepcne možno zaradiť do sféry správneho súdnictva (pozri vyššie).

K VIII. hlave Ústavy Slovenskej republiky

VIII. hlava ústavy po ústavných zmenách z roku 2001 pozostáva z dvoch oddielov. V prvom z nich je veľmi rámcovo upravené postavenie prokuratúry Slovenskej republiky a v druhom oddieli je upravené postavenie verejného ochrancu práv.

Ústavnú úpravu postavenia prokuratúry (resp. štátneho zastupiteľstva) v postkomunistických štátoch výrazne poznamenala skutočnosť, že orgány prokuratúry, ako „strážcovia socialistickej zákonnosti“, tvorili významný mocenský nástroj v rukách bývalých totalitných režimov (tzv. sovietsky model prokuratúry). S touto skutočnosťou sa pri príprave a schvaľovaní nových ústav museli ústavodarne orgány v postkomunistických štátoch vysporiadať, v kontexte so zámerom ustanoviť ústavné základy novej demokratickej a právnej štátnosti. Aj preto došlo vo viacerých postkomunistických štátoch k transformácii prokuratúry na štátne zastupiteľstvá, podriadené ministerstvu spravodlivosti a teda výkonnej moci (napr. v Českej republike)¹⁹⁸, príp. dekonštitucionalizácii prokuratúry, ktorá ponechala priestor pre riešenie koncepcných otázok postavenia prokuratúry prostredníctvom bežného zákonodarstva (napr. Poľsko).¹⁹⁹ Naopak k výraznej menšine postkomunistických štátov, v ktorých došlo len k minimálnym zásahom do ústavnej úpravy postavenia prokuratúry a k zachovaniu veľmi širokého rozsahu jej kompetencií, patrí Maďarská republika²⁰⁰.

Naznačené skutočnosti poznamenali aj proces schvaľovania vládneho návrhu ústavy v Slovenskej republike. Ako už bolo uvedené (pozri časť I. 4. tejto štúdie), vo vládnom návrhu ústavy bolo postavenie orgánov prokuratúry koncipované

198 K tomu viac pozri napr. SCELLE, K. – VĚTROVEC, V. a kol.: *Státni zastupitelství – historie, současnost a perspektivy*. EUROLEX BOHEMIA. Praha 2002

199 V tejto súvislosti je pozoruhodné, že napriek dekonštitucionalizácii sa v Poľsku zachovalo veľmi silné postavenie orgánov prokuratúry (o tom napr. ZIEBA-ZALUCKA, H.: *Prokuratura jako organ konstytucyjny i pozakonstytucyjny na przykladzie Polski i Slowacji*. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): opak. cit. zborník, s. 393 – 401

200 O tom viac napr. OROSZ, L.- JIRÁSKOVÁ, V.: *Ústavné právo porovnávacie (Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky)*. Košice UPJŠ 2007. str. 173 – 176

výrazne širším spôsobom, keďže súčasťou ústavného textu malo byť aj vymedzenie funkcií orgánov prokuratúry (funkcia dozoru nad zákonnosťou trestného konania, funkcia „obžalobcu“ a tiež funkcia dozoru nad dodržiavaním zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov v činnosti orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy v rozsahu ustanovenom zákonom, ako aj oprávnenie prokuratúry podať návrh na začatie konania v občianskom súdnom konaní a vstúpiť do neho vo veciach ustanovených zákonom). Redukciu navrhovaného ústavného textu v legislatívnom procese možno považovať za výsledok „politického kompromisu“ odôvodneného tým, že v čase schvaľovania Ústavy Slovenskej republiky neexistoval medzi relevantnými politickými silami konsenzus v otázke koncepčného postavenia prokuratúry v štruktúre orgánov verejnej moci.

Z koncepčného hľadiska existujú v kontinentálnej Európe v zásade tri základné typy prokuratúr: a) prokuratúry začlenené do výkonnej moci, podriadené ministrovi spravodlivosti a prostredníctvom neho vláde (napr. Francúzsko, Česko, Holandsko); b) prokuratúry nezávislé od výkonnej moci, zodpovedné parlamentu (napr. Maďarsko, Macedónsko); c) prokuratúry zaradené do súdnej moci, resp. na ňu nadväzujúce (napr. Taliansko, Bulharsko), pričom „*kľúčovým problémom pri posudzovaní jednotlivých typov prokuratúr s ohľadom na ich zaradenie je ich nezávislosť od iných orgánov štátnej moci*“²⁰¹.

Existujúci model prokuratúry v Slovenskej republike možno považovať za model nezávislý od výkonnej moci, ktorý je prostredníctvom generálneho prokurátora zodpovedný parlamentu. Takto charakterizovať možno prokuratúru predovšetkým na základe platnej zákonnej úpravy (zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších zákonov a zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry v znení neskorších predpisov), menej už na základe ústavnej úpravy. Jediné ustanovenie ústavy, tvoriace súčasť veľmi rámcovej ústavnej úpravy prokuratúry, ktoré zakladá argumenty pre takúto charakteristiku orgánov prokuratúry v Slovenskej republike predstavuje totiž čl. 150, podľa ktorého „Na čele prokuratúry je generálny prokurátor, ktorého vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh Národnej rady Slovenskej republiky“. Je otázne, či toto ustanovenie ústavy dostatočne bráni tomu, aby sa prostredníctvom bežného zákonodarstva uskutočnila koncepčná transformácia prokuratúry do podoby orgánov podriadených výkonnej moci. Takéto pokusy sa v doterajšej praxi už reálne objavili (najmä vo volebnom období 2002 – 2006) a nemožno ich vylúčiť ani v budúcnosti. Podriadenie orgánov prokuratúry ministerstvu spravodlivosti, a teda výkonnej moci, by podľa môjho názoru predstavovalo zásadný zásah do ústavného mechanizmu delby moci, na čo treba upozorniť aj v kontexte s úsilím niektorých relevantných politických strán ovládnuť „totálne“ fungovanie verejnej moci v Slovenskej republike. **Preto zastávam názor, že by bolo žiaduce výraznejšie stabilizovať postavenie**

201 BENEČ, Š.: *Prokuratúra v Ústave Slovenskej republiky*. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): *op. cit. zborník*, str. 318

orgánov prokuratúry prostredníctvom ústavy, t. j. pripraviť také ústavné zmeny, vďaka ktorým by bolo z ústavného textu zjavne čitateľné systémové zaradenie prokuratúry v štruktúre verejnej moci v podobe sústavy orgánov, ktoré sú nezávislé od výkonnej moci. Za vhodné považujem tiež to, aby boli v ústave priamo vymedzené kľúčové funkcie, resp. kompetencie orgánov prokuratúry (inšpiratívne v tomto smere môže pôsobiť aj príslušná časť vládneho návrhu Ústavy Slovenskej republiky).

V štruktúrach moderného demokratického a právneho štátu patrí dnes už nezastupiteľné miesto aj ombudsmanovi (verejnému ochrancovi práv). Verejný ochranca práv je „najmladším“ ústavným orgánom Slovenskej republiky. K jeho ústavnej fixácii došlo až v roku 2001 prostredníctvom v poradí tretej novelizácie ústavy. Do vtedy schváleného ústavného textu sa zasiahlo zatiaľ len v roku 2006 prostredníctvom ústavnej novelizácie vykonanej ústavným zákonom č. 92/2006 Z. z. Aj keď je ústavná úprava verejného ochrancu práv len rámcová, nie je zďaleka bezproblémová. Na niektoré jej problémy som už upozornil v časti II. 3. 1. tejto štúdie, preto nepovažujem za potrebné sa k nim opätovne vracieť. Je inou otázkou, či majú tieto nedostatky tak zásadný charakter, že by vyžadovali už v krátkodobejšom časovom horizonte legislatívny zásah do príslušnej časti ústavnej úpravy. Som skôr tohto názoru, že v tejto štúdii už naznačené problémy ústavnej úpravy verejného ochrancu práv sú riešiteľné prostredníctvom interpretačnej a aplikačnej praxe.

Verejný ochranca práv pôsobí v ústavnom mechanizme Slovenskej republiky len niekoľko rokov. Preto je komplexnejšie hodnotenie jeho prínosu pre fungovanie mechanizmov ochrany práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb podľa môjho názoru ešte predčasné. Z tohto hľadiska by zrejme bolo tiež predčasné formulovať zásadnejšie námety smerujúce k prípadným želaným zmenám jeho ústavného postavenia. Z možných námetov napriek tomu spomeniem aspoň jeden. Vzhľadom na ústavné postavenie a funkcie verejného ochrancu práv, ktorý koncepčne pri plnení svojich úloh stojí na strane fyzických a právnických osôb, a teda (zjednodušene) „proti“ orgánom verejnej správy, by perspektívne bolo možné uvažovať o inštitucionálnom posilnení jeho nezávislosti, spočívajúcom napr. vo zvýšení kvóra potrebného k jeho zvoleniu do funkcie, príp. ustanovení jeho procesnoprávnej imunity.²⁰²

K IX. hlave Ústavy Slovenskej republiky

Text IX. hlavy ústavy „Prechodné a záverečné ustanovenia“ poznamenala najmä skutočnosť, že Ústava Slovenskej republiky bola schvaľovaná ešte v období existencie Českej a Slovenskej Federatívnej republiky (pozri čl. 152 až 154 a čl. 156; čl. 155 je klasickým derogáčnym ustanovením). Potrebu doplnenia textu

202 Takto je garantovaná nezávislosť ombudsmanov napr. v Maďarskej republike (pozri OROSZ, L.- JIRÁSKOVÁ, V. : opak *cit. d.*, str. 177 – 178).

záverečnej hlavy ústavy o čl. 154a, čl. 154b a čl. 155c vyvolali jej priame novelizácie vykonané ústavnými zákonmi č. 9/1999 Z. z. a č. 90/2001 Z. z.

Štandardnou súčasťou záverečných hláv základných zákonov moderných demokratických a právnych štátov sú popri intertemporálnych a derogáčnych ustanoveniach, najmä **ustanovenia ustanovujúce spôsob zmien a doplnkov ústavy (základné pravidlá ústavodarného procesu), a nie zriedka tiež ustanovenia vymedzujúce vzťah ústavy k ostatným právnym predpisom.** Záverečná hlava Ústavy Slovenskej republiky v pôvodnom texte, a ani v aktuálnom znení neobsahuje ustanovenia ustanovujúce mechanizmus jej zmien a doplnkov (tieto sú len rámcovo vymedzené v čl. 84 ods. 4 zaradenom do V. hlavy I. oddielu „Národná rada Slovenskej republiky“; „Na prijatie ústavy, zmenu ústavy, ústavného zákona ..je potrebný súhlas aspoň trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov“). Aj vzťah ústavy k ostatným právnym predpisom bol v texte záverečnej hlavy ústavy vymedzený len vo vzťahu k federálnym právnym predpisom [čl. 152 ods. 4; je inou otázkou, že ústavný súd toto ustanovenie ústavy interpretuje extenzívne (k tomu pozri časť II. 2.1. tejto štúdie)], pričom záver o tom, že ústava a ústavné zákony sú právnymi predpismi najvyššieho stupňa právnej sily, s ktorými musia byť všetky ostatné právne prepisy v súlade, možno vyvodiť z čl. 125 ústavy upravujúceho právomoc ústavného súdu rozhodovať o súlade ostatných právnych predpisov s ústavou a ústavnými zákonmi.

Aj keď tento stav je z hľadiska aktuálnych potrieb interpretačnej a aplikačnej praxe dostatočný, perspektívne by bolo podľa môjho názoru vhodné v ústavnom texte podrobnejšie upraviť základné pravidlá ústavodarného procesu a v tej súvislosti uvažovať aj o posilnení rigidity ústavy. Ide o námety, ktoré som už vyššie formuloval v konkrétnejšej podobe (pozri časť III. 1. tejto štúdie), a preto ich na tomto mieste nepovažujem za potrebné opakovať. Zo štrukturálneho hľadiska môžu byť tieto ustanovenia upravené aj v časti ústavy upravujúcej postavenie ústavodarného zboru (národnej rady), ale podľa môjho názoru je ich vhodnejšie upraviť v záverečnej časti ústavy, čím sa zvýrazní rozdiel medzi štandardným zákonodarným procesom a procesom smerujúcim k zmene resp. doplneniu základného zákona štátu.

ÚSTAVNÉ ZÁKLADY TVORBY PRÁVA DE CONSTITUTIONE FERENDA

doc. JUDr. Gabriela Dobrovičová, CSc.

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

I.

Európskou realitou 21 storočia nie je „centralita zákona“ ani žiadny iný právny monocentrizmus v podobe nespochybňovanej dominancie jediného prameňa práva, ale polycentrismus vnútroštátnych prameňov práva kombinovaných s právom medzinárodným a európskym právom.²⁰³

Z platnej Ústavy Slovenskej republiky vyplýva určitá normatívna konštelácia, ktorá ovplyvňuje systém a vnútornú štruktúru prameňov práva a možno v nej taktiež rozlíšiť tri úrovne tvorby práva, ktoré sú určované subjektmi tvorby práva a vznikli ako dôsledok vzdania sa časti právomoci štátom pri tvorbe práva. Ide o dimenziu národného, európskeho a medzinárodného práva. Ústava SR upravuje tvorbu práva a pramene práva ako výsledok procesu tvorby práva vo viacerých častiach, a teda vo viacerých ustanoveniach.

Tvorbu práva môžeme členiť do rôznych typov, ktoré sa odlišujú predovšetkým s ohľadom na právotvorné subjekty a metódy ich činnosti. Pre európsko-kontinentálny typ právnej kultúry je charakteristické písané právo.

Pod pojem legislatívna právotvorba nezahrňujeme iba autoritatívnu tvorbu písaného práva zákonného stricto sensu, ale aj autoritatívnu tvorbu písaného práva largo sensu, t.j. právnych predpisov.²⁰⁴

Ústavou sú vytvorené všetky predpoklady pre to, aby zákony upravovali predovšetkým veci podstatné a účinok prijatých pravidiel bol dlhodobý. Ak pre aplikáciu zákona bude nutné alebo vhodné vykonať jeho úpravu, možno to v ňom predvídať, alebo sa spoľahnúť na to, že potrebný predpis môže kedykoľvek vydať vláda. Môžeme konštatovať, že základom právneho poriadku ostávajú naďalej zákony a na ich základe vydávané vykonávacie právne predpisy.

Udelenie a rozlíšenie jednotlivých druhov normotvorných právomocí a kompetencií v terajšom ústavnej úprave v Slovenskej republike je postavené na delbe moci v horizontálnej a vertikálnej rovine. V horizontálnej rovine sa delba moci prejavuje v troch základných typoch moci, a to zákonodarnej, výkonnej a súdnej.

Podľa Ústavy SR nositeľmi právotvornej právomoci sú orgány verejnej moci medzi ktoré patrí: Národná rada SR, vláda SR, ministerstvá a iné orgány štátnej

203 GERLOCH, A. a kol.: *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha 2008. str. 28

204 KNAPP, V. a kol.: *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha 1998. str. 20

správy, Národná banka Slovenska, obce a vyššie územné celky. Svoje miesto medzi právotvornými subjektmi má aj Ústavný súd SR a po novelizácii ústavy ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. aj krajské súde, pretože do ich právomoci patrí preskúmavanie súladu všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) Ústavy SR.

II.

Kompetencia moci zákonodarnej je rovnako ako kompetencia moci výkonnej založená Ústavou SR. Rozdiel medzi mocou zákonodarnou a výkonnou v normotvornej kompetencii nespočíva v rozdielnosti právnej formy, ale spočíva v účele, ku ktorému slúži. Odlišnosť účelov minimalizuje nebezpečenstvo vzájomných presahov, bráni ingerencii moci zákonodarnej do moci výkonnej a naopak. Zákony by nemali samy seba vykonávať. Ak to robia, tak obsahujú nadbytočné množstvo podrobností, ktoré by z podstaty svojej povahy patrili do vykonávacieho právneho predpisu.

Ústava SR je právnym základom zákonodarstva (legislatívy) ako z hľadiska procesu tvorby zákonov, tak z hľadiska subjektov, obsahu a rozsahu legislatívnych právomoci, ale aj základných fáz zákonodarného procesu. Národná rada SR je zdrojom normotvorby a vyznačuje sa ústavodarnou a zákonodarnou právomocou. J. Prusák poukazuje na to, že podstata ústavodarnej a zákonodarnej právomoci spočíva v práve prijímať, meniť, dopĺňať i revidovať ústavu, ako aj prijímať, meniť, dopĺňať, zrušovať zákony a iniciovať ich prijatie, zmenu, doplnenie i zrušenie.²⁰⁵

Z úvodnej časti tohto zborníka vyplýva, že Slovenská republika má polylegálnu ústavu, teda že ústavná matéria je popri Ústave SR upravená aj v ďalších ústavných zákonoch, ktoré sú v uvedenej časti aj analyzované.

Ústavné zákony sú prameňom práva, pre ktoré je charakteristické, že sú právnymi predpismi, ktoré sú prijímané trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov Národnej rady SR a ktoré patria medzi právne predpisy rovnakej právnej sily ako ústava. Legislatívna prax u nás je taká, že okrem ústavou predpokladaných ústavných zákonov a ústavných zákonov, ktorými sa mení a dopĺňa ústava, parlament považuje za svoje právo prerokovávať a hlasovať aj o iných ústavných zákonoch. J. Prusák kvalifikuje postup národnej rady pri podávaní návrhov ústavných zákonov, ktoré nie sú podané na základe ústavy a nie sú v medziach ústavy ako neústavný.²⁰⁶

Vzťah ústavy a ústavných zákonov bola doteraz v teórii práva, ale aj v ústavnom práve venovaná malá pozornosť, a tento vzťah nie je ani predmetom abstraktnej kontroly ústavnosti. V literatúre sa stretávame s názorom, že ústavný

205 PRUSÁK, J.: *Teória práva*. Bratislava 1995. str. 77

206 PRUSÁK, J.: *Zákon a konštitucionalizmus*. In: *Zákon v kontinentálnom práve*. Sborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Miesto a úlohy zákona v kontinentálnom type právnej kultúry: tradície, súčasnosť a vývojové tendencie. Praha 2005. str. 140

zákon nemôže byť neústavný resp. protiústavný²⁰⁷ Ak je v nesúlade s iným ústavným zákonom, tak platí zásada *lex posterior derogat priori*, resp. *lex specialis derogat generali*, preto v danom prípade by nešlo o nesúlad, ale o derogáciu jedného zákona druhým. Táto úvaha sa môže dotýkať ústavných zákonov, prostredníctvom ktorých sa dopĺňa alebo mení ústava, ale nie ústavných zákonov nepredpokladaných ústavov. Naša zákonodarná prax nás presvedča o narastajúcom počte návrhov na prijatie ústavných zákonov, resp. aj schválenie ústavných zákonov, u ktorých sa o ústavnosti ich obsahu polemizuje. Ústava SR predpokladá vnútorne súladný, prehľadný a predvídateľný právny poriadok, preto je žiaduce, aby tento predpoklad sa dotýkal aj ústavných zákonov a v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti bol vytvorený priestor na preskúmanie súladu Ústavy SR a ústavných zákonov, ktoré ústava nepredpokladá.

Na podporu uvedeného názoru možno vychádzať z úvahy, že ústavodarca a zároveň zákonodarca má silnú pozíciu a možno povedať, že všetko je v jeho rukách. V prípade prekročenia jeho kompetencie, (prijatie neústavného zákona), nie je možné napraviť neústavný stav, ak ho sám normotvorca nezmení.

Abstraktnou kontrolou ústavnosti uvedenej časti ústavných zákonov by sa zamedzilo zneužívaniu formy ústavného zákona na úpravu tých spoločenských vzťahov, pri ktorých sa chce zákonodarca vyhnúť kontrole ústavnosti a tiež zasiahnuť do opätovnej právnej úpravy spoločenských vzťahov formou ústavného zákona, ktorá bola nálezom ústavného súdu zrušená ako neústavná.

Ani pre aplikačnú prax nepostačuje iba doteraz využívané ustanovenie čl. 152 ods. 4 Ústavy SR, ktoré obsahuje generálne interpretačné a realizačné pravidlo, ktoré prikazuje vykladať a uplatňovať právne predpisy vrátane ústavných zákonov v súlade s Ústavou SR. V teórii a právnej praxi prevažuje názor, podľa ktorého generálna interpretačná a realizačná norma sa vzťahuje na všetky predpisy bez ohľadu na obdobie ich platnosti a účinnosti, čiže nerozlišuje medzi právnymi predpismi, ktoré nadobudli platnosť a účinnosť pred vznikom Slovenskej republiky a po jej vzniku. Extenzívny výklad ustanovenia čl. 152 ods. 4 Ústavy SR si osvojil aj Ústavný súd SR v odôvodneniach svojich rozhodnutí, aj keď je potrebné zvýrazniť, že rozhodnutia boli výsledkom konania o súlade právnych predpisov alebo konania o individuálnych sťažnostiach. Ustanovenie čl. 152 ods. 4 Ústavy SR nebolo predmetom konania o výklade ústavy.

S prezentovaným názorom možno polemizovať, a to predovšetkým preto, že čl. 152 Ústavy SR je obsahom prechodných a záverečných ustanovení ústavy. Podľa Legislatívnych pravidiel vlády (čl. 6) prechodné ustanovenia obsahujú úpravu vplyvu navrhovaného zákona na právne vzťahy upravené doterajším zákonom. Okrem toho obsahujú úpravu časovo obmedzenej platnosti časti ustanovení zákona. Zámerom ústavodarcu zrejme bolo upraviť vzťah navrhovanej ústavy s právnymi predpismi, ktoré boli vydané pred prijatím Ústavy SR. Riešenie nesúladu právnych predpisov s Ústavou SR je od vzniku účinnosti ústavy upravené v samostatnom ustanovení (čl. 125 ústavy) .

207 KNAPP, V.: *Zákonodarná moc Ústavného soudu*. Právnik, č. 2. 1993. str. 103

Ústava v rámci kooperatívneho vzťahu mocí zákonodarnej a výkonnej dovoľuje výkonnej moci participovať na právotvornej činnosti uplatňovaním vykonávacej právomoci a pre realizáciu tejto právomoci rozlišuje dve kategórie legislatívnych orgánov. Vrcholná úroveň výkonnej moci, zverená vláde je pre efektívnu realizáciu svojej úlohy vybavená generálnym splnomocnením na vydávanie nariadení slúžiacich na vykonanie zákona a v jeho medziach. Ďalšia úroveň centrálnej výkonnej moci v špecializovaných pôsobnostiach vymedzených v zákonoch je zabezpečená ministerstvami a inými orgánmi štátnej správy. Uvedené orgány sú nositeľmi podmienenej právomoci na vydávanie právnych predpisov secundum et intra legem.

V príslušných ustanoveniach textu Ústavy, ktoré udeľujú právomoc k druhotnej tvorbe práva, možno nájsť nasledujúcich ústavne delegovaných normotvorcov s celoštátnou pôsobnosťou a nimi vytvorené druhy podzákoných právnych predpisov:

- vláda vydáva nariadenia, pričom označenie (pomenovanie) je priamo uvedené v Ústave. Tu sa žiada zvýrazniť, že vláda vydáva dva druhy nariadení, a to nariadenia na vykonanie zákona a v jeho medziach (čl. 120 ods. 1 Ústavy SR) a nariadenia na vykonanie Európskej dohody o pridružení uzatvorenej medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane jednej a Slovenskou republikou na strane druhej a na vykonanie medzinárodných zmlúv podľa čl. 7 ods. 2 Ústavy SR, ak tak ustanoví zákon;

- ministerstvá a iné orgány štátnej správy vydávajú vyhlášky, výnosy a opatrenia, ak sú na to splnomocnené zákonom;

- Národná banka Slovenska vydáva vyhlášky, výnosy a nariadenia, ak je na to splnomocnená zákonom;

Zákonodarcu pri voľbe názvu podzákoných predpisov limitujú iba dve priamo Ústavou predpísané označenia: nariadenia pre druhotné a odvodené právne predpisy vydávané vládou na vykonanie zákona a na vykonanie Európskej dohody o pridružení uzatvorenej medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane jednej a Slovenskou republikou na strane druhej a na vykonanie medzinárodných zmlúv podľa čl. 7 ods. 2 Ústavy SR, ak tak ustanoví zákon a všeobecne záväzné nariadenia pre druhotné a pôvodné právne akty obce a vyššieho územného celku, ale aj druhotné a odvodené právne akty tých istých subjektov pri výkone prenesenej štátnej správy. Pomenovanie ostatných druhov vykonávacích právnych predpisov je upravené v zákone č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len „zákon o Zbierke zákonov“).

Nežiaducim trendom v rámci procesu tvorby vykonávacích právnych predpisov ministerstiev a iných orgánov štátnej správy je tak rozširovanie subjektov tvorby vykonávacích právnych predpisov (napr. Úrad pre reguláciu sieťových odvetví), ako aj ich druhov. Novelizáciou zákona o Zbierke zákonov zákonom č. 44/1998 Z. z. bol zavedený ďalší druh vykonávacieho právneho predpisu, a to opatrenie. Doteraz nie je známy rozdiel medzi výnosom a opatrením, a teda ani cieľ normotvorcu, ktorý chcel dosiahnuť zaradením tohto nového

právneho predpisu medzi pramene práva. Rozširovanie subjektov tvorby vykonávacích právnych predpisov a aj ich druhov komplikuje prehľadnosť právneho poriadku na Slovensku.

Z dikcie čl. 120 ods. 1 Ústavy SR vyjadrujúceho nepodmienujúcu nariadeniu právomoc vlády resp. z vyjadrenia „na vykonanie zákona a v jeho medziach“ vyplýva pre vládu obmedzenie, ktoré sa v legislatívnej praxi prejaví úplne rozdielnymi spôsobmi.

Aj napriek tomu, že vláda má vykonávaciu právomoc podľa čl. 120 ods. 1 formálne univerzálnu, tzn. zdanlivo vyjadruje spôsobilosť vlády vykonať nariadením ľubovoľný platný zákon, nie je prípustné, aby vláda nariadením vykonávala zákony ktorých normatívny obsah reguluje oblasť spoločenských vzťahov vybočujúcich z pôsobnosti exekutívy²⁰⁸ napr. zákon o rokovacom poriadku Národnej rady SR.

Ústavný súd ČR²⁰⁹ vyvodil z ústavného vymedzenia odvodenej normotvorby tri základné zásady:

- nariadenie musí byť vydané oprávneným subjektom,
- nariadenie nemôže zasahovať do vecí vyhradených zákonom (nemôže stanoviť primárne práva a povinnosti),
- musí byť zrejme vôľa zákonodarcu k úprave nad zákonný štandard (musí byť otvorený priestor pre sféru nariadenia).

Ústavný súd SR v súvislosti so splnomocnením vlády argumentoval tým, že ak Národná rada SR v splnomocnení prejaví svoju vôľu, aby vláda nariadením vykonala zákon alebo jeho časť, vláda je viazaná jej vôľou, pretože zákon jej dovoľuje vydať nariadenie iba v rozsahu ustanovenom Národnou radou SR. Ak národná rada v zákone upraví rozsah splnomocnenia tak, že ním obmedzí pôsobnosť vlády v oblasti normotvorby, má vláda možnosť podať návrh na ústavný súd, aby preskúmal súlad splnomocnenia s čl. 120 ods. 1 ústavy. Ak vláda túto možnosť neuplatní, nemôže vydať nariadenie na úpravu väčšieho ani menšieho rozsahu, než ju zákonodarcu poveril v splnomocnení.²¹⁰

S týmto názorom sa plne nestotožňujeme a domnievame sa, že k porušeniu zákonnosti pri tvorbe práva zo strany vlády by došlo iba vtedy, ak by vláda buď vôbec nevydala nariadenie vlády, na vydanie ktorého ju splnomocnil zákon, alebo ak by nerešpektovala rozsah splnomocnenia, teda by upravila spoločenské vzťahy v užšom rozsahu, ako to vyplýva zo splnomocnenia. Možnosť úpravy spoločenských vzťahov v širšom rozsahu stále vyplýva vláde z ústavného generálneho splnomocnenia obsiahnutého v čl. 120 ods. 1 Ústavy SR.

Rozšírenie legislatívnej právomoci vlády v čl. 120 ods. 2 súvisí s vydávaním nariadení na vykonanie Európskej dohody o pridružení uzatvorenej medzi

208 HAVRÁNEK, D.: *Delegace zákonodárné moci a vybrané problémy tvorby podzákoných právních předpisu v České republice*. In: *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha 2007. str. 237

209 Nález Ústavného súdu ČR Pl. ÚS 45/2000

210 Nález Ústavného súdu SR sp. zn.PL. ÚS 7/96

Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane jednej a Slovenskou republikou na strane druhej a na vykonanie medzinárodných zmlúv podľa čl. 7 ods. 2 Ústavy SR, ak tak ustanoví zákon. Z ustanovenia čl. 7 ods. 2 tiež vyplýva, že ústavodarca predpokladá, že prevzatie právne záväzných aktov Európskych spoločenstiev a Európskej únie, ktoré vyžadujú implementáciu, sa vykoná zákonom alebo nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2 ústavy. Národná rada SR prijala zákon č. 19/2002 Z. z., ktorým sa ustanovujú podmienky vydávania aproximačných nariadení vlády SR. Je potrebné poukázať na to, že novelizácia ústavy bola realizovaná pred vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie, a preto v čl. 120 ods. 2 sa ešte uvádza Európska dohoda o pridružení uzatvorená medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane jednej a Slovenskou republikou na strane druhej. Uvedená dohoda vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie stratila význam, a tá časť ustanovenia čl. 120 ods. 2 ústavy, ktorá sa dotýka uvedenej dohody je už dnes obsolentná. Na druhej strane aproximačné nariadenia vlády budú najčastejšie využívané na transpozíciu smerníc, ktoré spravidla nemôžu mať účinky vo vnútroštátnej právnej sfére bezprostredne samy osebe.²¹¹ Okrem toho možno predpokladať, že aproximačné nariadenie vlády by mohlo byť na vnútroštátnej úrovni vykonávacím právnym predpisom upravujúcim podrobnejšie niektoré spoločenské vzťahy priamo aplikovateľných právnych aktov ES/EÚ napr. nariadení, ktoré sú použiteľné na území každého členského štátu.

Aproximačné nariadenie vlády nenapĺňa znaky charakteristické pre vnútroštátne vykonávacie práve predpisy. Jeho obsah spravidla tvorí transponovaný právne záväzný akt ES/EÚ. Na základe čl. 13 ods. 1 písm. c) ústavy možno ním ukladať povinnosti. Nezrovnalosti nastávajú aj pri určovaní stupňa právnej sily, pretože tento sa spravidla odvodzuje od postavenia vlády v systave štátnych orgánov. Aproximačné nariadenie vlády sa vyznačuje nižším stupňom právnej sily ako zákon, na druhej strane právne normy tvoriace obsah aproximačného nariadenia by mali mať prednosť pred právnymi normami, ktoré obsahuje zákon.

Stále pretrvávajúcim problémom je ustanovenie § 3 ods. 2 zákona č. 19/2002, ktorým sa ustanovujú podmienky vydávania aproximačných nariadení vlády SR, ktorý splnomocňuje ministerstvo, iný ústredný orgán štátnej správy alebo Národnú banku Slovenska na úpravu podrobnosti o veciach upravených aproximačným nariadením vlády. Toto ustanovenie nie je v súlade s ústavou, pretože podľa čl. 123 ústavy podzákonné právne predpisy môžu byť vydávané len na základe zákonov a v ich medziach, ak sú na to splnomocnené zákonom a nie na základe subdelegácie. Uvedené tvrdenie obstojí aj napriek tomu, že ústavodarca výslovne

211 ESD vyvinul doktrínu priameho účinku smerníc, ktorá znamenala výrazný prevrat v chápaní a rešpektovaní komunitárneho práva. ESD priznal smerniciam obdobný účinok, aký majú nariadenia v prípade, že štát neimplementoval smernicu v určenom čase alebo ustanoveným spôsobom a pritom sú splnené podmienky na priznanie priameho účinku. Podrobnejšie: Karas, V., Králik, A.: Európske právo. Bratislava – Trnava 2004. str. 157 a nasl.

nehovorí o tom, že právne predpisy ministerstiev a iných orgánov štátnej správy sú vydávané na vykonanie zákona.

Delegačná norma sa označuje ako norma vyššia a norma delegovaná ako nižšia, pričom kompetencia delegovaného subjektu sa odvodzuje od vyššieho normotvorcu, alebo iba z platnosti delegačnej normy.²¹² Všeobecné normy môžeme deliť podľa stupňa v hierarchii noriem, pričom vždy nižšia norma vykonáva podrobnejšími predpismi normu vyššiu.²¹³

Ak splnomocnený normotvorca postúpi časť svojej kompetencie ďalšiemu normotvorcovi, hovoríme o subdelegácii. Oprávnenie k subdelegácii pri tvorbe právnych noriem je spravidla viazané na konkrétne ústavné pravidlá tvorby práva. Ústava SR uplatňuje zásadu *delegatus non potest delegare* (poverený nemôže poverovať) a zreťazenie delegačného vzťahu do viac než dvoch úrovní právnych noriem nepovoľuje.

Ako už bolo uvedené medzi subjekty tvorby práva, zaraďujeme aj Ústavný súd Slovenskej republiky. V literatúre je spravidla nazývaný ako „negatívny zákonodarca“. J. Filip zdôrazňuje, že aj v „negatívnych“ nálezoch vymedzuje možné hranice budúcej normotvorby.²¹⁴ Medzi základné problémy, ktoré preskúmava ústavný súd v rámci procesu tvorby práva patrí zachovávanie právotvornej kompetencie, dodržiavanie ústavných pravidiel prijatia a vyhlásenia právnych predpisov a posudzovanie ústavnosti príp. zákonnosti ich obsahu.²¹⁵

Ústavný súd výrazne zasahuje do právneho poriadku svojimi nálezmi, ktorými deroguje zákony a ďalšie právne predpisy, alebo ich jednotlivé ustanovenia, ktoré sú v rozpore s právnymi predpismi vyššej právnej sily. Novelizácia ústavy ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. priniesla celý rad spresnení do abstraktnej rozhodovacej činnosti ústavného súdu.

Napriek tomu naďalej ústavný súd resp. senát ústavného súdu nie je oprávnený *ex offio* navrhnúť konanie o súlade právnych predpisov, a to ani vtedy, ak pri predbežnom prerokovaní individuálnej sťažnosti zistí, že príčinou porušenia základných práv a slobôd je existencia a aplikácia neústavného zákona, alebo iného všeobecne záväzného právneho predpisu. Spravodlivejším riešením ako odmietnuť sťažnosť pre nedostatok právomoci ústavného súdu by bolo *ex offio* začať konanie o súlade právnych predpisov. Veď aj všeobecný súd na základe čl. 144 ods. 2 ústavy pri domnienke, že iný všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jednotlivé ustanovenia, ktoré sa týkajú prejednávanej veci, odporujú ústave, ústavnému zákonu a medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 ústavy a zákonu, konanie preruší a podá návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov.

212 HAVRÁNEK, D.: *Delegace zákonodárné moci a vybrané problémy tvorby podzákonných právních předpisu v České republice*. In: Tvorba práva v České republice po vstupu do Európskej unie. Praha 2007. str. 228

213 NEUBAUER, Z.: *Státověda a teorie politiky*. Praha 2006. str. 70

214 FILIP, J.: *Vliv Ústavního soudu a obecných soudu na tvorbu práva v ČR*. In: Tvorba práva v České republice po vstupu do Európskej unie. Praha 2007, str. 213

215 Tamtiež, str. 206

Uvedenou novelizáciou Ústavy SR boli právoplatné rozhodnutia ústavného súdu vydané v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti resp. zákonnosti právnych predpisov (čl. 125 ods. 1, 2 a 5 ústavy), ale aj pri výklade ústavy a ústavných zákonov (čl. 128 ústavy) explicitne upravené ako všeobecne záväzné a jednoznačne zaradené medzi pramene práva. Záver o záväznosti erga omnes rozhodnutí ústavného súdu nie je jednoznačne prijímaný teóriou práva ani právnou praxou. Výrok nálezu²¹⁶ ako záväzný úsudok ústavného súdu o petíte obsiahnutom v návrhu na začatie konania je akceptovaný ako ratio decidendi a je rešpektovaná jeho všeobecná záväznosť. Spochybňovaná je predovšetkým všeobecná záväznosť odôvodnenia rozhodnutia.

Matéria obsiahnutá v odôvodnení nálezu je dosť široká, pretože jej súčasťou sú aj popisné pasáže obsahujúce podstatný obsah návrhu na začatie konania, stanovisko procesnej protistrany, zistené skutočnosti, historické exkurzy, východiská, teoretickoprávne rozbor, názory na veci majúce mimoprávny charakter a právne závery. V odôvodnení niektorých rozhodnutí sa stretávame aj s názormi de lege ferenda, ktoré poukazujú na potrebu novej právnej úpravy a netýkajú sa bezprostredne dôvodov protiústavnosti zrušeného právneho predpisu. Z analýzy obsahu odôvodnenia nálezu vyplýva, že nie všetky jeho časti majú všeobecnú záväznosť.²¹⁷

P. Holländer²¹⁸ zväzňuje, že záväznú povahu by nemalo mať celé odôvodnenie nálezu, ale iba tie časti, ktoré napr. nemecká doktrína ústavného práva označuje ako nosné dôvody (tragende Gründe). Ide o tie časti odôvodnenia, bez existencie ktorých postrádame zmysel samotného verdiktu, teda právny základ, normatívne jadro, na ktorom je samotný výrok založený. Podľa jeho názoru k identifikácii nosných dôvodov môže napomôcť aj ústavný súd štandardnejším štruktúrovaním jednotlivých častí odôvodnenia.

Na tento záver chcem nadviazať, a to práve v súvislosti s ústavnou úpravou účinkov erga omnes rozhodnutí a formálnoproceným hľadiskom súvisiacim so spôsobom a rozsahom vyhlasovania tohto druhu rozhodnutí ústavného súdu.

Článok 125 ods. 6 ústavy upravuje vyhlasovanie rozhodnutí vydaných podľa čl. 125 ods. 1, 2 a 5 ústavy spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov, teda v Zbierke zákonov. Napriek tomu doteraz pretrváva prax, že v Zbierke zákonov Slovenskej republiky sa uverejňuje iba výroková časť nálezu s poučením o právnych následkoch tohto uverejnenia.

V prospech rešpektovania všeobecnej záväznosti rozhodnutí ústavného súdu by bolo, ak by bol odstránený rozporov medzi ústavnou a zákonnou úpravou a právnou praxou, a to aj precíznejším vymedzením častí rozhodnutí, ktoré majú

216 BRÖSTL, A., KLUČKA, J., MAZÁK, J.: *Ústavný súd Slovenskej republiky (Organizácia, proces, doktrína)*. Košice 2001. str. 80

217 KÚHN, Z.: *Je Parlament ČR vázán odůvodněním nálezu Ústavního soudu ČR?* Právník. 2001. č. 8. str. 726-727

218 HOLLÄNDER, P.: *Ústavněprávní argumentace ohlednutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha 2003. str. 75

všeobecnú záväznosť. Išlo by o výrokovú časť rozhodnutia a časť odôvodnenia obsahujúca nosné dôvody rozhodnutia. Tieto časti rozhodnutia by mohli byť doslovne uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

De constitutione ferenda je potrebné zosúladiť obsah čl. 125 ods. 1 písm. b) a písm. d) ústavy s čl. 123 ústavy, ktorý vymedzuje normotvornú právomoc ministerstiev a iných orgánov štátnej správy na vydávanie všeobecne záväzných právnych predpisov, ak sú na to splnomocnené zákonom. Z teraz platného ustanovenia čl. 125 ústavy vyplýva právomoc ústavného súdu rozhodovať o súlade nariadení vlády, všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom a so zákonmi. Správne vymedzenie orgánov verejnej správy by malo okrem ministerstiev zahŕňať iné orgány štátnej správy, teda nielen ústredné. Obdobný stav je aj pri rozhodovaní o súlade lokálnych právnych predpisov orgánov štátnej správy (čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy).

III.

Druhým ústavným východiskom pre rozlišovanie normotvorných právomocí a kompetencií je územné členenie štátu na obce a vyššie územné celky spojené s územnou delbou verejnej moci. Obciam a vyšším územným celkom sú priamo ústavnoprávnou normou priznané a vymedzené oprávnenia k podzákonnej pôvodnej normotvorbe s regionálnym či miestnym pôsobením vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona. Orgány územnej samosprávy môžu okrem toho v rámci preneseného výkonu miestnej štátnej správy vydávať právne predpisy na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach, a tak sa podieľať na podmienenej nariad'ovacej právomoci.

Orgány územnej samosprávy vydávajú všeobecne záväznú nariadenia podľa čl. 68 a čl. 71 Ústavy SR, označenie predpisu je stanovené Ústavou SR. Nešťastným riešením je použitie rovnakého názvu (všeobecne záväznú nariadenie) pre obidva druhy lokálnych právnych predpisov. Vydávanie všeobecne záväzných nariadení obce a vyššieho územného celku podľa čl. 68 ústavy nie je viazané na vôľu zákonodarcu k spresneniu určených zákonných ustanovení (t.j. na konkrétne splnomocnenie), ale je prejavom normatívno-regulatívnej vôle zastupiteľstiev. Hranica uplatnenia tejto vôle je ústavne ohraničená jednak podzákonnou absolútnou právnou silou a tiež požiadavkou zákonných medzí.

Vydávanie všeobecne záväzných nariadení pri výkone prenesenej štátnej správy je viazané na splnomocnenie v zákone a taktiež na zákonné medze.

Ústava SR ako výkon samostatnej pôsobnosti vo forme originálnej podzákonnej normotvorby, ale aj vydávanie všeobecne záväzných nariadení pri výkone štátnej správy adresuje obci a vyššiemu územnému celku, napriek tomu že

skutočnými normotvornými subjektmi sú obecné zastupiteľstvo a zastupiteľstvo vyššieho územného celku.

Na základe čl. 123 ústavy majú aj miestne orgány štátnej správy právomoc vydávať všeobecne záväzné právne predpisy. Podľa zákona č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov miestne orgány štátnej správy vydávajú vyhlášky. Označenie uvedeného právneho predpisu, spôsob vyhlásenia, ako aj nadobudnutie jeho platnosti a účinnosti je **upravené uvedeným zákonom**.

Ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., ktorým bola novelizovaná Ústava SR, sa ústavodarca usiloval o odbremenenie ústavného súdu v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti od preskúvania súladu všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy so zákonom a všeobecne záväzných právnych predpisov pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ústavný súd rozhoduje o súlade uvedených lokálnych právnych predpisov s právnymi predpismi vyššej právnej sily iba subsidiárne, teda ak o nich nerozhoduje iný súd.

Pri precíznejšom skúmaní právnej úpravy preskúvania súladu všeobecne záväzných nariadení vznikajú určité trhliny. Vychádzajúc zo zákonnej úpravy obsiahnutej jednak v ustanoveniach § 7 a § 250 zfa Občianskeho súdneho poriadku a v ustanovení § 6a zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov zisťujeme, že všeobecný súd (v danom prípade krajský súd) nemá právomoc na preskúvanie všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy so zákonom, nariadením vlády a so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, aj keď ústava rovnako ako pri všeobecne záväzných nariadeniach to predpokladá. Na základe zákonnej úpravy je potrebné predpokladať, že preskúvanie všeobecne záväzných právnych predpisov miestnej štátnej správy ostalo naďalej v právomoci ústavného súdu.

Ďalším problémom je záväznosť rozhodnutia krajského súdu ktorým vyslovil, že medzi všeobecne záväzným nariadením vo veciach územnej samosprávy a zákonom je nesúlad a vo veciach pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Následky rozhodnutia o nesúlade všeobecne záväzného nariadenia s právnymi predpismi vyššej právnej sily sú rovnaké ako pri náleze ústavného súdu tzn. na základe rozhodnutia stráca všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia účinnosť dňom nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu. Obec alebo vyšší územný celok, ktoré vydali všeobecne záväzné nariadenie, sú povinné do šiestich mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu uviesť ho vo veciach územnej samosprávy do súladu so zákonom a vo veciach pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj neurobí, všeobecne záväzné

nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu.

Zásadný rozdiel medzi rozhodnutím krajského súdu a rozhodnutím ústavného súdu o nesúlade právnych predpisov je v tom, že ústava v čl. 125 ods. 6 explicitne stanovuje, že rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné, no to isté nemožno tvrdiť o rozhodnutí krajského súdu. Rozhodnutie krajského súdu zaväzuje iba účastníkov konania t. j. prokurátora, obec alebo vyšší územný celok. Proti rozhodnutiu ústavného súdu nie je prípustné odvolanie, avšak pri rozhodnutí krajského súdu sa predpokladá aj možnosť podania opravného prostriedku vo odvolania.

Nemožno tiež odhliadnuť od nejasnému dopadu spôsobeného diferencovaním pri preskúvaní zákonnosti a ústavnosti všeobecne záväzných nariadení. Zákonnosť všeobecne záväzných nariadení budú podľa platnej právnej úpravy preskúmať, tak ako je vyššie uvedené, všeobecné súdy a ústavnosť resp. neústavnosť bude preskúmať ústavný súd. Až právna prax ukáže, aký je prínos novelizovaných ustanovení pre pôsobenie ústavného súdu. Domnievam sa, že abstraktná kontrola ústavnosti a zákonnosti lokálnych právnych predpisov mala ostať aj naďalej v právomoci Ústavného súdu SR.

V ústavnej úprave absentuje vymedzenie normotvornej právomoci a kompetencie záujmovej samosprávy, ktorá je budovaná na personálnom princípe. To znamená, záujmová samospráva sa uplatňuje voči určitému okruhu osôb, ktorých spája určitý spoločný záujem. Tvorba právnych predpisov orgánmi záujmovej samosprávy je upravená iba zákonmi, v rámci ktorých napr. nepanuje zhoda v označovaní normatívnych právnych aktov, často sa používajú rovnaké pomenovania pre normatívne právne akty a interné normatívne inštrukcie atď.

IV.

Ústava SR vytvára priestor aj na zaradenie medzinárodných zmlúv medzi pramene práva a zaradzuje ich ako súčasť právneho poriadku. V súčasnom období možno považovať medzinárodné zmluvy za prevládajúci prameň medzinárodného práva. Rozsah a obsah medzinárodného práva sa nevyčerpáva medzinárodnými zmluvami, pretože svoje postavenie medzi prameňmi práva si zachováva medzinárodná obyčaj, ale aj všeobecné zásady právne.

Vo vzťahu medzi medzinárodným a vnútroštátnym právom je podstatné si uvedomiť, že hoci medzinárodné právo verejné možno považovať za viac-menej autonómny právny systém, k uplatňovaniu záväzkov, ktoré vyplývajú pre štáty, dochádza v rámci a často aj prostredníctvom ich vnútroštátnych právnych poriadkov. Ide o vplyv, miesto a úlohy vnútroštátnych právnych poriadkov v procese „transformácie“ záväzkov buď v rámci dualistickej, či monistickej koncepcie medzinárodného práva. Obsah noriem vnútroštátneho práva je v danom prípade určovaný medzinárodným právom a normy vnútroštátneho práva plnia

špecifickú úlohu, nakoľko sa stávajú nositeľmi záväzkov a hodnôt z oblasti medzinárodného práva.²¹⁹

V niektorých prípadoch medzinárodné právo priamo odkazuje na vnútroštátnu právnu úpravu v tom smere, že jej porušenie signalizuje porušenie medzinárodného záväzku štátu (napr. čl. 5 a čl. 6 Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách). Tieto inštitúty vnútroštátneho práva sú významné nielen pre vnútroštátne právo, ale aj medzinárodné právo, pretože vytvárajú nevyhnutné predpoklady na praktické uplatňovanie konkrétnych noriem medzinárodného práva a niekedy zakladajú medzinárodnú zodpovednosť.²²⁰

Okrem toho je potrebné zdôrazniť, že normy medzinárodného práva sa v čoraz väčšej miere aplikujú priamo a bezprostredne, čo poukazuje na rastúcu akceptáciu ich obsahu. Takýto zlom nastal aj vo vzťahu slovenského systému práva a medzinárodného práva predovšetkým po novelizácii Ústavy SR ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z.

V čl. 1 ods. 2 Ústavy SR je recipovaná základná zásada medzinárodného práva o poctivom plnení medzinárodných záväzkov, z ktorej vyplýva povinnosť pre štát resp. orgány štátnej moci a orgány verejnej moci, ktorých pôsobnosť sa zarátava štátu z hľadiska medzinárodného práva. Subjekty slovenského práva sa môžu dovolávať toho, aby jednotlivé orgány verejnej moci, voči ním príslušný medzinárodný právny záväzok dodržiavali za predpokladu, že je tento záväzok z hľadiska povahy vzťahu, ktorý upravuje, presaditeľný do práva vnútroštátneho a bol subjektom vnútroštátneho práva z vôle subjektov medzinárodného práva skutočne určený. Z uvedeného článku ústavy možno vyvodíť aj napr. povinnosť Národnej rady SR neprijímať zákony, ktorých úprava by štátu znemožnila dodržiavať jeho záväzky z medzinárodného práva.

Najvýraznejšie sa možnosť priamo a bezprostredne aplikovať normy medzinárodného práva prejavila v zakotvení prednosti vybraného okruhu medzinárodných zmlúv pred zákonmi. Ústavná úprava prednosti medzinárodných zmlúv pred zákonmi je priblížením sa k európskemu štandardu, na základe ktorého sa môžu fyzické a právnické osoby dovolávať svojich práv a príslušný orgán aplikácie práva musí aplikovať prednostne medzinárodnú zmluvu.

Z platného znenia Ústavy SR táto možnosť vyplýva v prípadoch ak:

- medzinárodná zmluva a ľudských právach a slobodách bola ratifikovaná a vyhlásená pred účinnosťou novely ústavy a zabezpečuje väčší rozsah ústavných práv a slobôd (čl. 154c ods. 1 ústavy),
- iná medzinárodná zmluva bola ratifikovaná a vyhlásená pred účinnosťou ústavy a na jej prednostné použitie odkazuje zákon (čl. 154c ods. 2 ústavy),
- medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon,

219 KLUČKA, J.: *Koncepcia vedeckej práce a výučby v odbore medzinárodného práva verejného*. (Prednáška prednesená v rámci konania na menovanie na profesora na Právnickej fakulte Masarykovej Univerzity v Brne, 6. jún 2006). Právny obzor. 89. 2006. č. 4. str. 327

220 KLUČKA, J.: *Medzinárodné právo verejné*. Bratislava. 2004. str. 95

a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom (čl. 7 ods. 5 ústavy).

Na to, aby vymedzený okruh medzinárodných zmlúv mohol byť prednostne aplikovaný, je potrebné, aby boli ratifikované, platné a vnútroštátne vyhlásené spôsobom ustanoveným v zákone. Prednostná aplikácia medzinárodných zmlúv taktiež vyžaduje, aby tieto medzinárodné zmluvy alebo aspoň niektoré ich ustanovenia obsahovali konkrétne právne pravidlá v takej podobe, v akej majú byť vnútroštátne aplikované. Malenovský uvádza²²¹, že podmienkou na to, aby mohla byť zmluva (resp. jej ustanovenie) priamo aplikovateľná, musí byť k tomu smerujúca alebo aspoň tomu neodporujúca vôľa jej zmluvných strán.

Priznanie prednosti vymedzeným medzinárodným zmluvám pred zákonom a snaha predísť medzinárodnoprávnej zodpovednosti v prípade neplnenia medzinárodnej zmluvy sa odrazila aj v ústavnej úprave preventívnej kontroly ústavnosti dojednávaných medzinárodných zmlúv s Ústavou SR a ústavnými zákonmi. V zmysle čl. 125a Ústavy SR sú prezident Slovenskej republiky alebo vláda SR oprávnení podať návrh Ústavnému súdu SR na rozhodnutie o súlade dojednávaných medzinárodných zmlúv, na ktoré je potrebný súhlas Národnej rady SR s Ústavou SR alebo s ústavným zákonom. Predmetom preventívnej kontroly nie sú všetky medzinárodné zmluvy, ale iba tie ktoré sú taxatívne vymedzené v čl. 7 ods. 4 Ústavy SR. V uvedenom článku nie sú obsiahnuté medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a teda nepodliehajú preventívnej kontrole aj napriek tomu, že na základe čl. 7 ods. 5 Ústavy SR majú prednosť pred zákonom.

Na vzájomné vzťahy medzi medzinárodným a vnútroštátnym právom má vplyv aj hierarchické usporiadanie prameňov práva. Otázka právnej sily medzinárodných zmlúv vo vnútroštátnom práve tesne súvisí s modalitami legislatívneho riešenia konfliktu medzi vzájomne nezlučiteľnými zmluvnými normami vyššej právnej sily a normami vnútroštátneho práva s nižšou právnou silou.

Stupeň právnej sily jednotlivých prameňov práva ústava výslovne neupravuje. Rozhodujúcim pozitívno-právnym kritériom pre vyvodenie stupňa právnej sily právnych predpisov Slovenskej republiky je ustanovenie čl. 125 Ústavy SR. V tomto ustanovení sú rozlíšené viaceré typy medzinárodných zmlúv a taktiež je rozdielne ich hierarchické usporiadanie, ktoré považujeme za problematické. Podľa nášho názoru, by právne predpisy uvedené v čl. 125 ods. 1 písm. b) a písm. c) mali byť v súlade nielen s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada SR, ale aj s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom.

Ďalším problémom, na ktorý je potrebné pri aplikácii medzinárodnej zmluvy pamätať, je skutočnosť, že medzinárodná zmluva bola do vnútroštátneho právneho

221 MALENOVSKÝ, J.: *Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva*. Doplněk. Brno 2000. str. 37

poriadku inkorporovaná, t. j. ponechala si svoju medzinárodnoprávnu kvalitu. Preto interpretujúci subjekt nevykladá vnútroštátny prameň práva, ale prameň medzinárodného práva priamo použiteľný pre vnútroštátne právne vzťahy. Z toho plynie významný rozdiel pri interpretácií takejto zmluvy v porovnaní s interpretáciou vnútroštátneho prameňa práva. V prvom rade je potrebné si uvedomiť, že interpretácia medzinárodných zmlúv je normatívne upravená Viedenským dohovorom o zmluvnom práve. V článkoch 31 až 33 je vyjadrená jednoznačná prednosť interpretácie jazykovej (základným princípom je, že zmluva musí byť vykladaná v dobrej viere, v súlade s obvyklým významom, ktorý jej dávaný výrazom v zmluve v ich celkovej súvislosti), pričom vždy je nutné prihliadnuť na predmet a účel zmluvy.

Dokonca aj medzinárodné zmluvy, ktoré sú inkorporované, ale obsahujú ustanovenia, ktoré nie sú samo-vykonateľné, teda nie sú priamo použiteľné na právne pomery vnútroštátnych subjektov, majú význam pri interpretácii. Takéto zmluvy nestanovujú vnútroštátnym subjektom záväzné pravidla správania hlavne preto, že majú teleologickú povahu, t.j. spravidla smerujú k určitému cieľu, bez toho aby konkrétne stanovili podmienky pre ich dosiahnutie. Uvedený typ medzinárodných zmlúv môže mať významnú rolu pri určení správneho významu zákona, ak pripadá do úvahy viacero možných interpretácií.

V.

Po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie je systém, štruktúra a aplikácia prameňov práva ešte zložitejšia, pretože pramene práva ES/EÚ. Pramene európskeho práva nie sú obsahom tohto príspevku, pretože je im venovaná pozornosť v samostatnom príspevku, mojím zámerom je iba vymedziť vzťah vnútroštátneho právneho poriadku a právneho poriadku ES/EÚ. Európske spoločenstvá a Európska únia vytvorili dva právne systémy existujúce relatívne nezávisle od systému medzinárodného práva verejného a právnych poriadkov jednotlivých členských a iných štátov.²²² Prvým systémom je komunitárne právo, ktoré vytvára svojbytný právny poriadok, obsahujúci funkčné vymedzenie niektorých odvetví práva ako napr. európske súťažné právo, súkromné právo, trestné právo, správne právo obsiahnuté v prameňoch primárneho a sekundárneho práva tvorené orgánmi EÚ.²²³ Právne normy obsiahnuté v prameňoch komunitárneho práva zaväzujú nielen členské štáty, ale aj ich občanov a majú prednosť pred právom vnútroštátnym. Princíp prednosti komunitárneho práva pred právom vnútroštátnym, nie je v primárnom komunitárnom práve výslovné

222 TICHÝ, L., ARNOLD, R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R.: *Evropské právo*. Praha 2006. str. 27

223 Tamtiež, str.28

uvedený²²⁴, 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.

Žiada sa však zdôrazniť, že princíp prednosti nie je jednoznačne prijímaný v jednotlivých členských štátoch a to hlavne v súvislosti s ústavnými vnútroštátnymi normami. 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.

Z princípu prednosti komunitárneho práva, tak ako ho chápe Súdny dvor, 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.

V tejto súvislosti vzniká problém, spočívajúci v čl. 144 ods. 2 Ústavy, z ktorého vyplýva súdu povinnosť 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.²²⁵

Na rozdiel od práva komunitárneho, právo únie nevytvára žiadny samostatný právny systém, pretože je založené na medzivládnej spolupráci členských štátov EÚ, nie je nadriadené vnútroštátnemu právnemu poriadku členských štátov a je súčasťou medzinárodného práva verejného. Primárne pramene únievého práva majú povahu prameňov medzinárodného práva verejného

224 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 výslovej zmienky o prednosti komunitárneho práva.

225 MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Výber z rozhodnutí Súdneho dvora ES pre právnu prax*. Bratislava 2007. str. 66

a ich záväznosť vyplýva z princípu pacta sunt servanda a zásad zmluvného práva upraveného Viedenským dohovorom o zmluvnom práve medzi štátmi. Záväznosť právnych aktov sekundárneho únievého práva sa odvíja od záväznosti Zmluvy o Európskej únii, aj napriek tomu, že táto zmluva neobsahuje ustanovenie, z ktorého by vyplývala priama záväznosť sekundárnych prameňov únievého práva²²⁶ a záväznosť sekundárneho (ako aj primárneho) *acquis de l'Union* vyplýva zo záväzku lojality členských štátov voči Európskej únii.²²⁷

Zmluva o Európskej únii neupravuje ani prednosť únievého práva pred právnymi poriadkami členských štátov EÚ. S ohľadom na charakter práva EÚ možno konštatovať, že jeho prednostná aplikácia bude závisieť od prístupu jednotlivých členských štátov, konkrétne od ich ústavnej úpravy vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva.²²⁸ Pre aplikáciu únievého práva na území Slovenskej republiky je rozhodujúca ústavná úprava vzťahu slovenského a medzinárodného práva. Právny základ pre aplikáciu primárneho únievého práva tvorí čl. 7 ods. 5 Ústavy SR, všeobecne upravujúci prednostnú a priamu aplikáciu medzinárodných zmlúv, ktoré boli schválené Národnou radou SR, ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Článok 7 ods. 2 Ústavy SR upravujúci prednosť právne záväzných aktov Európskej únie pred zákonmi by mal tvoriť právne záväzný základ aplikácie sekundárneho únievého práva.²²⁹

Na záver sa pokúsim zhrnúť niektoré postrehy a uviesť čiastkové námety de lege constitutione, bez akejkoľvek ambície na ich úplne vymedzenie. Niektoré návrhy týkajúce sa prameňov práva sú už obsiahnuté v časti venovanej Ústave Slovenskej republiky a legislatívnym perspektívam, s ktorými sa stotožňujem, a preto nepovažujem za potrebné sa im osobitne venovať. Ide predovšetkým o problémy späté s ústavným zákonom o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (č. 227/2002 Z. z.), ústavným zákonom o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie (č. 397/2004 Z. z.) a s návrhmi prijatými v referende. Problematika referenda tvorí obsah aj samostatného príspevku.

Legislatívna prax a teória potvrdzujú požiadavku, aby ústava jednoznačne a výslovne určila všetky subjekty tvorby práva, vymedzila ich legislatívnu právomoc, určila subjekty majúce zákonodarnú iniciatívu, stanovila pramene práva, ich druhy, ich hierarchické usporiadanie, konkrétne názvy, podmienky platnosti všetkých právnych predpisov, úpravu účinnosti právnych predpisov, ich

226 Zmluva o Európskej únii neobsahuje ustanovenie analogického článku 249 Zmluvy o Európskom spoločenstve, ktoré by priamo stanovilo záväznosť sekundárnych prameňov únievého práva.

227 Podrobnejšie: ČORBA, J., KLUČKA, J., PROCHÁDZKA, R., VÁVROVÁ, V.: *Uplatňovanie európskeho práva na Slovensku*. In: Európske právo na Slovensku. Bratislava 2003. str. 231

228 TICHÝ, L., ARNOLD, R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R.: *Evropské právo*. Praha 1999. str. 170-173, str. 222 a nasl., str. 302-305

229 Podrobnejšie: *Dielo cit.* v poznámke č. 26, str. 233-236

publikáciu, sformulovala zásady a základné pravidlá zákonodarného procesu a zabezpečila garancie ústavnosti a zákonnosti tvorby právnych predpisov.²³⁰

Všetky uvedené problémy sú v Ústave SR regulované, ale pri ich analýze zistíme, určité medzery, a to:

- možnosť vydávania ústavných zákonov, ktoré nie sú priamou novelizáciou Ústavy SR, resp. ktorých sa ústava nedovoľáva prostredníctvom blanketovej právnej normy. Ak takéto ústavné zákony budú aj naďalej prijímané, je nevyhnutná ich abstraktná kontrola prostredníctvom Ústavného súdu SR;

- všeobecné vymedzenie iných orgánov štátnej správy, ktoré na základe zákonov majú právomoc vydávať všeobecne záväzné právne predpisy vytvára široký priestor pre rozširovanie subjektov tvorby vykonávacích právnych predpisov. V kombinácii s absenciou označenia (nepomenovaním) jednotlivých druhov sekundárnych právnych predpisov a prenechaním tejto úpravy na zákony má za následok nežiaduci dynamický vývoj podzákonnej normotvornej činnosti napr. nerozlíšenie medzi výnosom a opatrením resp. vydávanie všeobecne záväzných vyhlášok aj obvodnými úradmi životného prostredia atď. ;

- s vyššie uvedeným súvisia aj výhrady proti označovaniu jednotlivých sekundárnych právnych predpisov, keď pomenovanie nariadenie je využívané pri vykonávacích právnych predpisoch vlády, ale aj na lokálnej úrovni. Termín všeobecne záväzné nariadenie sa používa na označenie primárnych miestnych samosprávnych právnych predpisov, ale aj sekundárnych právnych predpisov. Rovnako pomenovanie vyhláška je používané ako na celoštátnej úrovni pri vyhláškach ministerstiev a iných orgánov štátnej správy, Národnej banky Slovenska, ale aj na miestnej úrovni na označenie všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy;

- nezosúladenie obsahu čl. 125 ods. 1 písm. b) a písm. d) ústavy s čl. 123 ústavy, ktorý vymedzuje normotvornú právomoc ministerstiev a iných orgánov štátnej správy na vydávanie všeobecne záväzných právnych predpisov, ak sú na to splnomocnené zákonom;

- nevymedzenie obecného zastupiteľstva a zastupiteľstva vyššieho územného celku ako subjektov tvorby lokálnych právnych predpisov;

- prenesenie abstraktnej kontroly zákonnosti všeobecne záväzných nariadení obce a vyššieho územného celku na všeobecné súdnictvo;

- absencia vymedzenia normotvornej právomoci a kompetencie záujmovej samosprávy;

- obsolentná časť ustanovenia čl. 120 ods. 2 ústavy týkajúca sa Európskej dohody o pridružení uzatvorenej medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane jednej a Slovenskou republikou na strane druhej;

- senát ústavného súdu nie je oprávnený ex offio navrhnúť konanie o súlade právnych predpisov;

230 Podrobnejšie: ŠÍŇ, Z.: *Tvorba práva a její regulace - zkušenosti a problémy*. Právník. 2002. č. 1. str. 59

- negarantovanie súladu právnych predpisov uvedených v čl. 125 ods. 1 písm. b) a písm. c) aj s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom;

- opomenutie prednostnej aplikácie práva ES/EÚ v čl. 144 ods. 2 ústavy, z ktorého vyplýva súdu povinnosť 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.

ÚSTAVNÁ ÚPRAVA ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD A JEJ PERSPEKTÍVY

doc. JUDr. Ludmila Somorová, CSc., mim. prof.

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

Úvod

Od druhej polovice 20. storočia možno pozorovať dynamizmus procesov dotýkajúcich sa neustáleho rozširovania katalógu práv a zároveň aj nachádzania nových foriem a nástrojov ich ochrany a to rovnako v práve vnútroštátnom ako aj medzinárodnom. Katalógy ľudských práv a základných slobôd sa v rozličných medzinárodných dokumentoch (univerzálnych i regionálnych) čiastočne prekrývajú ako v horizontálnej tak aj vo vertikálnej rovine. Rovnako je to aj s medzinárodnými systémami ochrany týchto práv. Korpus systému ochrany ľudských práv sa postupne vetvil bez jednotnej réžie. Výsledkom je súčasný neprehľadný, roztrieštený celok pozostávajúci z desiatok inštrumentov a prameňov, ktoré nepôsobia vždy harmonicky a synergicky. Dnes nenájdeme vo svete jediný medzinárodný zmluvný dokument, ktorý by v úplnosti vypočítaval základné práv a slobody a ustanovoval jednoznačne aj systém ich ochrany napr. zriadením univerzálneho súdu pre ľudské práva. Hoci z dnešného pohľadu sa niečo také javí ako utópia odtiahnutá od reality, zaujímavo tieto myšlienky rozvíja J. Malenovský.²³¹

Rovnako žiadna ústava nikde na svete neobsahuje úplný katalóg ľudských práv a základných slobôd. Taký možno zostaviť len na základe textov medzinárodných dohôrov o ľudských právach a na základe porovnávacieho ústavného práva ale ani ten sám osebe nebude tvoriť uzavretý systém raz a navždy daný a ukončený. Naopak pre ľudské práva je príznačná tendencia permanentného rozširovania, vývoja a zmeny tak ako sa vyvíja a mení ľudská spoločnosť, do ktorej základné práva a slobody vnášajú pravidlá medziľudských vzťahov a od nich sa odvíjajúcu istotu a relatívnu stabilitu.²³²

Ústavy rozličných štátov sa v úprave základných práv líšia systematikou, kategorizáciou práv, používanou terminológiou, rozsahom (početnosťou) i detailnosťou zakotvenia jednotlivých práv. Viaceré práva, vôbec nie rovnaké sú v niektorých štátoch upravené v obyčajných zákonoch.

Okrem úpravy ústavnoprávnej (v jednotlivých štátoch) a medzinárodnoprávnej sa v Európe rodí tretí typ úpravy ľudských práv a to v rámci Európskej únie.

231 MALENOVSKÝ, J.: *Zapomenuté a falzifikované, známe a ešte nenapsané kapitoly šedesiatileté epoeje Všeobecné deklarácie ľudských práv*. Právnik, ročník 148. č. 1/2009. str. 10, 15, 37 a nasl.

232 DRGONEC, J.: *Základné práva slobody podľa Ústavy Slovenskej republiky*. zväzok 1. MANZ Bratislava 1997. str. 20 - 21

Všetky tieto tri systémy sa navzájom ovplyvňujú. Úprava ľudských práv v ústavách rozvinutých demokratických štátov Európy výrazne ovplyvnila rýchly vývoj medzinárodnoprávnej (univerzálnej i regionálnej) úpravy ľudských práv a slobôd. Z hľadiska historického a komparatívneho prvotným zdrojom, z ktorého každá vznikajúca medzinárodnoprávna úprava ľudských práv vychádzala, bola ústavnoprávna úprava týchto práv vo vyspelých štátoch Európy a USA.

Nadväzujúc na Všeobecnú deklaráciu ľudských práv (1948) sa významný unifikačný proces západnej Európy v oblasti základných práv začal prijatím Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950). Tento prvotne západoeurópsky štandard a systém garancií ľudských práv sa po roku 1990 stal štandardom celoeurópskym.²³³

Európsky dohovor v mnohom odkazuje na vnútroštátne ústavné úpravy základných práv. Na druhej strane sa jeho obsah odzrkadľuje vo viacerých ústavách európskych štátov, najmä tých, ktoré boli prijímané v 70. rokoch 20. storočia a neskôr a osobitne v nových ústavách bývalých socialistických štátov.²³⁴ Tento európsky štandard rešpektuje aj Európska únia. Podľa článku 6 ex – F Zmluvy o EÚ „Únia je založená na zásadách slobody, demokracie, právneho štátu a rešpektovania ľudských práv a základných slobôd, zásadách, ktoré sú spoločné pre členské štáty. Únia rešpektuje základné ľudské práva, ktoré zabezpečuje Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd .. a ktoré vyplývajú z ústavných tradícií spoločných pre členské štáty ako všeobecné právne zásady spoločenstiev.“

Táto štúdia je prioritne venovaná ústavnej úprave ľudských práv a slobôd v Slovenskej republike. Analýza bude zameraná na formu zakotvenia základných práv, vnútornú štruktúru druhej hlavy ústavy, používané pojmy, diferenciaciu termínov, pramene, na rozsah a obsah v ústave upravených práv vrátane úvah o ďalšom rozvíjaní a prehľbovaní katalógu ľudských práv. Vzhľadom na neobyčajný rozsah a hĺbku tejto témy sa analýza najmä pokiaľ ide o obsah jednotlivých práv bude orientovať len na niektoré problémovjšie inštitúty.

Pri skúmaní naznačených otázok chceme vo veľkej miere využiť najmä metódu právno-porovnávaciu a v menšej miere dogmaticko-právnu spočívajúcu v analýze ústavných noriem upravujúcich práva slobody. Komparatívna metóda bude spočívať v porovnávaní rovnakých inštitútov v ústavách štátov, ktoré sú (či už zakladateľskými alebo neskoršími) členmi Európskej únie. Na základe takejto analýzy chceme poukázať na to, že úprava práv a slobôd v ústavách demokratických európskych štátov na jednej strane vyjadruje spoločné hodnoty zjednocujúcej sa Európy, na druhej strane však v týchto ústavách možno nájsť aj mnohé odlišnosti a zdroje inšpirácie. Zovšeobecnenie tejto analýzy chcem využiť na formovanie úvah o perspektívach druhej hlavy Ústavy Slovenskej republiky.

233 ŠTURMA, P.: *Úvod do európskeho práva ochrany ľudských práv*. Praha 1994. str. 79; ŠÍŠKOVÁ, N.: *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. Praha 2003. str. 105

234 Pozri k tomu BLAHOŽ, J.: *Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva*. Praha. ASPI 2005. str. 221, 233

I. Štruktúra ústavnej úpravy základných práv a slobôd, pojmy a diferenciacia termínov

Práva a slobody sú v Slovenskej republike upravené v II. hlave ústavy nazvanej „Základné práva a slobody“. V porovnaní s inými ústavami v Európe je to často používané označenie časti ústav upravujúcich tento inštitút aj keď väčšinou bez dodatku „a slobody“ (sú to napr. ústavy Fínska, Írska, Nemecka, Holandska, Švédska, Lotyšska a prirodzene Listina základných práv a slobôd Českej republiky). V niektorých krajinách sú do názvu príslušných kapitol ústav k základným práva pridané aj základné povinnosti. Tak je to napr. v Maďarsku, Estónsku, Španielsku a Portugalsku). Bez prívlastku „základné“, teda len názov „Práva, (slobody) a povinnosti“ používa ústava Poľska a Talianska. Celkom odlišný názov pre inštitút práv možno pozorovať v ústave Grécka, ktorej druhá časť je nazvaná „Individuálne a sociálne práva a tiež napr. v ústave Belgicka, kde Titul II. Je nazvaný „Belgičania a ich práva“. Pojem ľudské práva v názve hlavy ústavy sa uplatňuje len v Slovinsku, kde II. Hlava ústavy sa nazýva „Ľudské práva a základné slobody“. V nej sú zahrnuté práva osobné, politické, sociálne, kultúrne a menšinové.²³⁵ Okrem nej existuje ešte osobitná II. Hlava ústavy s názvom „Hospodárske a sociálne pomery“.

Vnútná štruktúra časti ústav upravujúcich práva a slobody je veľmi pestrá. V mnohých nie je zachovaná *expressis verbis* tradičná klasifikácia práv do skupín, teda práva osobné, práva politické a práva hospodárske, sociálne a kultúrne. Prípadne je možné ju z textu ústav vyvodiť. V niektorých ústavách je rozlíšenie práv omnoho podrobnejšie. Ako príklad môže slúžiť ústava Portugalska, ktorá v troch osobitných tituloch (hlavách), ktoré sú členené do kapitol upravuje jednotlivé skupiny práv pričom do skupiny práv nazvanej „Práva, slobody a záruky“ zaraďuje okrem osobných a politických práv aj práva a záruky pracujúcich. Niektoré ústavy nijako nediferencujú práva a slobody do skupín a uvádzajú ich prípadne len marginálnymi rubrikami. Medzi také možno zaradiť ústavu Belgicka, Dánska, Fínska, Írska, Grécka, Estónska, Lotyšska, Maďarska a Nemecka. K ústavám, ktoré výslovne zachovávajú tradičné členenie práv patrí Ústava Slovenskej republiky, Ústava Poľskej republiky, Listina základných práv a slobôd ako ústavný dokument Českej republiky a v princípe aj Ústava Talianskej republiky.

Slovenský ústavodarca zachováva pri úprave základných práv a slobôd tradičnú klasifikáciu ibaže práva osobné sú upravené v druhom oddieli II. hlavy ústavy s názvom „Základné ľudské práva a slobody“ (pozri k tomu nižšie). Určitou modifikáciou v porovnaní s ústavami iných krajín je v tomto zmysle zaradenie osobitných oddielov v rámci II. Hlavy ústavy upravujúcich práva národnostných menšín a etnických skupín (4. oddiel) právo na ochranu životného prostredia

235 Názov je identický s Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, rozsah práv je však v tejto časti slovinskej ústavy v porovnaní s Dohovorom omnoho širší.

a kultúrneho dedičstva (6. oddiel) a právo na súdnu a inú právnu ochranu (7. oddiel).

V ústavách európskych štátov vrátane našej ústavy a v medzinárodných prameňoch práv a slobôd sa tak možno stretnúť s termínmi: „základné práva a slobody“, „práva, slobody a povinnosti“, „ľudské práva a základné slobody“, „základné ľudské práva“, „základné práva a základné povinnosti“. Uvedená mnohotvárnosť vo formuláciách sa odôvodňuje skutočnosťou, že jednotlivé ústavy aj medzinárodné zmluvné dokumenty boli prijímané v rôznych časových obdobiach a teda zodpovedajú príslušnému stupňu teoretického nazerania a prevažujúceho myslenia v oblasti ľudských práv a pokiaľ ide o ústavy jednotlivých štátov tak aj vplyvmi historického, politického, ekonomického a kultúrneho vývoja a tradícií týchto štátov. Takáto pestrosť právnych pojmov a termínov nie je uspokojivá, pretože zákonite prináša zmatok a neistotu pri ich výklade.

Najfrekvencovanejšie sa v právnej úprave i v doktríne používajú pojmy „základné práva“ a „ľudské práva“. V odbornej literatúre existuje viacero pojednaní na túto tému.

Ľudské práva sú spravidla chápané ako práva a oprávnenia jednotlivca, ktoré zabezpečujú slobodu a dôstojnosť človeka požívajú inštitucionálne záruky.²³⁶ Tieto práva vyplývajú zo samotnej podstaty jednotlivca ako ľudskej bytosti. V tejto súvislosti sa hovorí o univerzalite ľudských práv, ich prirodzenoprávnom pôvode a antidiskriminačnom základe. K ich neodlučiteľným vlastnostiam (atribútom) patrí: neodňateľnosť nescudziteľnosť, nepremlčateľnosť a nezrušiteľnosť.²³⁷ Podľa iného zdroja „sa terminologicky pojem ľudské práva používa na kategóriu práv a slobôd jednotlivca, ktoré sú ako jeho základné práva zakotvené v ústavných normách jednotlivých štátov a sú súčasťou pozitívneho práva resp. právneho systému konkrétneho štátu“.²³⁸

J. Blahož uvádza, že z hľadiska prirodzenoprávneho myslenia ľudskými právami nie sú iba tie práva, ktoré sú vymedzené v ústave a zákonoch konkrétneho štátu, ale sú nimi princípy a hodnoty stojace nad štátom, ústavou a právom, ktoré sú záväzné pre každý demokratický štát a ktorými sa pomenujú konkrétne ústavné katalógy ľudských práv.²³⁹ Ľudské práva možno chápať aj ako „vzory ľudského správania potrebné pre zachovanie živých jedincov“.²⁴⁰

Pojem základné práva tak ako ho možno vyvodit' zo spôsobu ich zakotvenia v ústavách a v niektorých medzinárodnoprávnych dokumentoch sa používa v dvojakom význame. Po prvé ako tzv. „tvrdé jadro ľudských práv“, od ktorých sú

236 SUDRE, F.: *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*. MU Brno 1997. str. 12

237 ŠÍŠKOVÁ, N.: *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. Linde Praha, a. s. 2008. str. 16; BOHU

SZAK, J.: *Diferenciace lidských práv*. Právník. č. 3. 2000. str. 254 - 260

238 STRAŽNICKÁ, V. – ŠEBESTA, Št.: *Človek a jeho práva*. JUGA. Bratislava 1994. str. 11

239 BLAHOŽ, J.: opak. cit. d. v pozn. č. 4, str. 21, 35

240 BLAHOŽ, J.: *Úvaha o podstate lidských a občanských práv*, Právník č. 10 – 11. 1998. str. 875 – 877

ostatné ľudské práva odvodené a ktoré sú vlastné dôstojnosti človeka²⁴¹ (t.j. mohlo by sa to vyjadriť slovami „základné ľudské práva“). Po druhé podľa prameňov ich zakotvenia ako všetky ústavné zaručené práva a slobody resp. z pohľadu medzinárodnoprávneho sú to ľudské práv a slobody zakotvené v medzinárodných zmluvách a ďalších normách medzinárodného práva.²⁴²

Z uvedeného vyplýva, že pri vymedzovaní pojmov „ľudské práva“ a „základné práva“ a ich porovnávaní je dôležité aké hľadisko autor uprednostní, hodnotové (prirodzenoprávne) alebo hľadisko prameňov (pozitívoprávne). Možno však jednoznačne konštatovať, že pojem ľudské práva je nepochybne extenzívnejší než pojem základné práva. Súčasne na základe porovnávacieho práva možno dospieť k záveru, že ústavy európskych štátov (vrátane Slovenskej republiky) používajú pojem základné práva veľmi extenzívne v tom zmysle, že tam zahrňujú všetky alebo väčšinu ústavné zakotvených práv, teda omnoho širší katalóg práv a slobôd než len tzv. tvrdé jadro ľudských práv. Túto tézu podporuje aj Európskym súdnym dvorom rozvíjaná doktrína fundamentálnych práv.

Na základe doposiaľ uvedeného možno mať určité pripomienky k vnútornej štruktúre II. hlavy Ústavy SR, ktorá nekorešponduje s obsahom pojmu ľudských práv ako sme o tom hovorili vyššie ani so štruktúrou uplatňovanou vo viacerých moderných ústavách iných európskych štátov. Druhá hlava ústavy „Základné práva a slobody“ je štruktúrovaná do jednotlivých oddielov nasledovne: Základné ľudské práv a slobody (2. oddiel); Politické práva (3. oddiel), práva národnostných menšín a etnických skupín (4. oddiel), Hospodárske, sociálne a kultúrne práva (5. oddiel), Právo na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva (6. oddiel) a Právo na súdnu a inú právnu ochranu (7. oddiel).

Podstata problému je v tom, že ústava v rámci oddielu nazvaného „Základné ľudské práva a slobody“ upravuje iba úzky okruh tradičných osobných práv, pričom právo na súdnu a inú právnu ochranu, všetky práva politické aj mnohé ďalšie, akoby zo skupiny ľudských práv vyčleňovala, čo nie je kompatibilné ani s Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd ani s väčšinou ústav členských štátov Európskej únie. Stálo by v záujme jasnosti a jednoznačnosti používaných pojmov a termínov uvážiť pro futuro zmenu v označení druhého oddielu II. hlavy ústavy. Jednou z možností spĺňajúcou účel je tradičné označenie „Osobné práva“. Druhou modernejšou alternatívou je síce ponechať existujúci názov tohto oddielu ale potom treba do jeho rámca zaradiť nielen práva osobné, ale prinajmenšom aj viacero práv politických (ktoré sú ťažiskovo ľudsko-osobné) a právo na súdnu a inú právnu ochranu.

241 Pozri: ŠIŠKOVÁ, N.: opak. *cit. d.* v pozn. č. 7, str. 16; BLAHOŽ, J. opak. *cit. d.* v pozn. č. 4, str. 34

242 STRAŽNICKÁ, V. – ŠEBESTA, Št.: opak. *cit. d.* v pozn. č. 8, str. 12

II. Ústava Slovenskej republiky a Listina základných práv a slobôd

Právne pramene úpravy a garancií základných práv a slobôd v Slovenskej republike možno vymedziť nasledovne:

1. Ústava SR č. 460/1992 Zb. v znení zmien a doplnkov, jej druhá hlava nazvaná Základné práva a slobody,

2. medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom stanoveným zákonom pred účinnosťou úst. z. 90/2001 Z.z. (čl. 154c ods. 1 ústavy),

3. medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom (čl. 7 ods. 5 ústavy),

4. právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie podľa čl. 7 ods. 2 ústavy a pravdepodobne v neďalekej budúcnosti aj nový typ úpravy a garancii základných práv a slobôd vznikajúci v Európskej únii dnes v podobe návrhu Charty základných práv Európskej únie,

5. ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd (ďalej Listina), ktorý je doposiaľ platný a účinný v Slovenskej republike pretože podľa čl. 152 ods. 1 ústavy „Ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy zostávajú v Slovenskej republike v platnosti, ak neodporujú tejto ústave. Meniť a zrušovať ich môžu príslušné orgány Slovenskej republiky“.

Problematickým sa v tejto súvislosti javí vzťah Ústavy Slovenskej republiky a Listiny základných práv a slobôd. Preto prv než sa budeme venovať analýze spôsobu, obsahu a rozsahu zakotvenia jednotlivých skupín základných práv v ústave pokúsime sa stručne zhodnotiť súbežné pôsobenie II. hlavy ústavy a Listiny.²⁴³ Rozhodnutie slovenského ústavodarcu prevziať obsah Listiny do Ústavy SR v roku 1992 bolo aj z dnešného pohľadu odôvodnené. Z pohľadu vtedajšej politickej situácie v ČSFR a vďaka širokému medzinárodnému uznaniu Listiny bolo toto rozhodnutie rozumné a aj praktické. Takto sa v Slovenskej republike konštituovala duplicitná ústavná úprava inštitútu základných práv a slobôd, ktorá platí doposiaľ. Podľa čl. 152 ods. 1 prvej vety ústavy totiž „ústavné zákony... zostávajú v Slovenskej republike v platnosti ak neodporujú tejto ústave“. S odstupom času sa to ukazuje ako problematické, najmä v situácii keď v dôsledku novelizácií ústavy (osobitne po prijatí úst. z. č. 90/2001 Z. z.) odlišnosti v textoch oboch ústavných dokumentov významne narastli. Slovenský parlament totiž v súvislosti so zmenami a doplnkami II. hlavy ústavy nevykonal súčasne

243 Podrobnejšie porovnanie obsahu Listiny a II. Hlavy Ústavy SR vrátane analýzy s tým súvisiacich interpretačných a aplikačných problémov pozri: SOMOROVÁ, E.: *Základné práva a slobody v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed): „15 rokov Ústavy Slovenskej republiky“. Košice 2008. str. 148 – 156, DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 2. Vydanie. Heuréka. Šamorín 2007. str. 142 - 145

analogické zmeny a doplnky v Listine. Ponechal ju v „historickej“ podobe v akej bola prijatá parlamentom federálneho štátu v r. 1991. Hoci čl. 152 ods. 1, druhá veta („meniť a zrušovať ich môžu príslušné orgány Slovenskej republiky“), nepochybne dovoľoval a dovoľuje slovenskému ústavodarcovi Listinu meniť, dopĺňať alebo formálnoprávne zrušiť. Vnútroštatny systém úpravy a ochrany základných práv sa tak stáva neprehľadným, vnútorne protirečivým a v ústavnoprávnej praxi interpretačne a aplikačne problémovým.

Listina je totiž v právno-aplikačnej rovine plne platným a účinným dokumentom. Potvrdzuje to aj rozhodovacia činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky, v ktorej ústavný súd pri abstraktnej i konkrétnej kontrole a ochrane ústavnosti reflektuje aj navrhovateľmi namietané ustanovenia Listiny a v prípadoch zistenia nesúlady článku Listiny s ústavou uplatňuje čl. 152 ods. 4 ústavy, z ktorého vyvodzuje interpretačnú a aplikačnú prednosť ustanovení II. hlavy ústavy pred porovnateľnými ustanoveniami Listiny. Umožňuje to ústavne akceptovateľným spôsobom preklenúť interpretačné a aplikačné problémy vznikajúce z odlišných textov.²⁴⁴ Podľa čl. 152 ods. 4 ústavy „výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou“.

Listina základných práv a slobôd bola uvedená ústavným zákonom č. 23/1991 Zb. ale nie je s ním totožná. V Českej republike na základe Uznesenia Českej národnej rady č. 2/1993 Sb. sa vyhlasuje Listina ako súčasť ústavného poriadku Českej republiky už bez uvodzovacích ustanovení §§ 1 – 7 tohto ústavného zákona. V Slovenskej republike však podľa čl. 152 ods. 1 ústavy platí spomínaný ústavný zákon v celosti, vrátane §§ 1 – 7. J. Drgonec v tejto súvislosti upozorňuje na § 1 ods. 1 úst. z. č. 23/1991 Zb., podľa ktorého „Ústavné zákony, iné zákony a ďalšie právne predpisy, ich výklad a používanie musia byť v súlade s Listinou“ a tiež na ustanovenie § 6 ods. 1, v ktorom sa uvádza, že „zákony a iné právne predpisy musia byť uvedené do súladu s Listinou najneskôr do 31. 12. 1991. Týmto dňom strácajú účinnosť ustanovenia, ktoré nie sú v súlade s Listinou“. Ide o platné a účinné normy so silou ústavného zákona, ktoré by mohli mať významný dôsledok pre uplatňovanie základných práv a slobôd.²⁴⁵ Dodávame, že dnes najmä zbytočne komplikujú ústavnoprávnu prax.

Dva právne predpisy s rovnakou (najvyššou) právnou silou paralelne upravujú vecne rovnakú materiu (základné práva a slobody) pričom ich text sa postupne stále viac odlišuje. Hoci ide o stav ktorý, ako ukázala judikatúra ústavného súdu, sa dá preklenúť výkladom, treba ho považovať za nevyhovujúci, vyžadujúci aktívnu ústavodarnú činnosť slovenského parlamentu, ktorý ako jediný je povolaný formálno-právnou cestou vyriešiť tento právne neudržateľný stav.

244 Napr. I.ÚS 141/04, II. ÚS 396/06-27; I.ÚS 100/04; III. ÚS 200/04 k tomu tiež: SVÁK, J. – CIBULKA, L.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Bratislavská vysoká škola práva. 2006. str. 155; DRGONEC, J.: opak, c. d. z pozn. 13, str. 142 -145

245 DRGONEC, J.: opak. *cit. d.* v pozn. č. 13, str. 145

Vo všeobecnosti v otázke budúcnosti Listiny sa uvažuje o viacerých návrhoch: zjednotenie obsahu Listiny s ústavou, zníženie právnej sily Listiny (dekonštitucionalizácia), alebo jej zrušenie.

Z hľadiska platného práva by ústavnoprávne najčistejší postup mal spočívať v zrušení Listiny ako ústavného zákona. Toto riešenie by prirodzene mohlo vyvolať námietky spočívajúce v dôvodoch vnútropolitických, či zahraničnopolitických ako na to upozorňuje J. Drgonec²⁴⁶. Napriek tomu sa súhlasne s ním domnievame, že z dôvodu purizácie ústavného systému Slovenskej republiky dozrel čas ak nie na úplne vypustenie Listiny z právneho poriadku Slovenskej republiky, tak prinajmenšom na jej dekonštitucionalizáciu.

V prípade degradácie právnej sily ústavného zákona č. 23/1991 Zb. na právnu silu zákona treba predvídať skutočnosti, ktoré neodvratne nastanú. Bude právna veda a prax tolerovať existenciu platného a účinného zákona, ktorého niektoré ustanovenia sú v nesúlade s ústavou? Ak procesne oprávnený subjekt napadne na ústavnom súde príslušné ustanovenia tohto zákona (Listiny) ústavný súd bude musieť s najväčšou pravdepodobnosťou vysloviť ich nesúlad s ústavou, na základe čoho tieto ustanovenia stratia účinnosť a platnosť (ak ich Národná rada SR v lehote šiestich mesiacov neuvedie do súladu s ústavou). Z hľadiska spoločensko-politického je cesta degradácie právnej sily Listiny akýmsi zmierlivejším postojom k jej hodnote, ale z hľadiska ústavnoprávnej praxe považujeme tento prístup za nenáležitý a nesprávny. Z tohto dôvodu uprednostňujeme radikálny prístup k Listine v podobe jej úplného zrušenia ako právneho predpisu v rámci slovenského právneho poriadku a jej ponechanie len v podobe dokumentu s hodnotu spoločensko-politickou a kultúrnou.

III. Všeobecné ustanovenia

Tak sa nazýva prvý oddiel II. hlavy Ústavy SR, zahŕňa čl. 12 a čl. 13, ktoré upravujú zásady vzťahujúce sa na všetky základné práva a slobody upravené v tejto hlave ústavy.

V ústavách iných európskych krajín je samostatný oddiel venovaný všeobecným ustanoveniam skôr výnimkou. Možno ho nájsť v ústave Poľska (Všeobecné zásady čl. 30 -37) A v ústave Portugalska (Všeobecné zásady čl. 12 – 23). V Taliansku túto úlohu plnia spoločné uvádzajúce „Základné zásady“ ústavy (čl. 1 – 12). Tieto sú však v porovnaní so „Všeobecnými ustanoveniami“ slovenskej ústavy obsahovo širšie. Zvyčajne v nich upravujú aj ústavný rámec štátneho občianstva, postavenie cudzincov, právo na azyl, postavenie cirkví či vymedzenie právnických osôb ako subjektov základných práv a slobôd.

Možno povedať, že celkové ponímanie základných práv a slobôd v slovenskej ústave rovnako ako v ústavných úpravách iných členských štátov Európskej únie je založené na prirodzenoprávnom východisku. To sa zvyčajne vyvodzuje z čl. 12 ods. 1 ústavy, podľa ktorého „základné práva slobody sú neodňateľné,

246 DRGONEC, J.: *tamtiež* str. 145

nescudziteľné, nepremľateľné a nezrušiteľné“ a tiež, že „ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti a právach“. Tieto prirodzenoprávne zásady majú svoje medzinárodné a historické odôvodnenie. V zväzku s nimi sa v literatúre prezentuje aj jeden z nosných princípov ľudských práv a to princíp univerzality (všľudnosti, objektívnosti, nadštátnosti) práv a slobôd.²⁴⁷ Jeho prejavom je aj úprava už spomínanej rovnosti. Ústavodarca túto zásadu uvádza v znení analogickom medzinárodným ľudsko-právnym dokumentom. Sloboda a rovnosť v právach sú v ústave (čl. 12 ods. 2) stanovené spolu so zárukou základných práv proti diskriminácii z dôvodu pohlavia, rasy, farby pleti, jazyka, viery a náboženstva, politického či iného zmysľania, národného alebo sociálneho pôvodu, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, majetku, rodu alebo iného postavenia. Vymedzenie princípu prirodzenosti a univerzality základných práv je aj obsahom judikatúry ústavného súdu k výkladu čl. 12 ústavy. V jednom z nich ústavný súd uvádza že „zásady uvedené v čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy SR v súhrne vyjadrujú podstatu základných práv človeka a majú univerzálny charakter“ (I.ÚS 59/97).

Všeobecné ustanovenie čl. 13 ústavy obsahuje normy, ktoré ustanovujú formálne a materiálne kritéria a predpoklady umožňujúce obmedzenie základných práv a slobôd (čl. 13 ods. 2, 3 a 4 ústavy) a podmienky pre ukladanie povinností (čl. 13 ods. 1 ústavy). Týmto ustanovením ústava vlastne priznáva ochranu jednotlivcom pre svojvoľným obmedzovaním základných práv a ukladáním povinností spôsobom obchádzajúcim podmienky ustanovené v ústave.

Ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z. bol doplnený čl. 13 ods. 1 ak, že došlo k rozšíreniu prameňov práva, ktorými možno ukladať povinnosti.²⁴⁸ Určité znepokojenie v odborných kruhoch vyvoláva najmä zavedenie možnosti ukladania povinností prostredníctvom sekundárnych normatívnych právnych aktov, osobitne prostredníctvom aproximačných nariadení vlády. Pri prijímaní aproximačných nariadení, je vláda prioritne viazaná právne záväznými aktmi Európskych spoločenstiev a Európskej únie. Musí teda rešpektovať zásadu aplikačnej prednosti právne záväzných aktov orgánov únie pred zákonom. Tým sa podľa niektorých konštitucionalistov značne naruša princíp zvrchovanosti zákona a môže viesť k vnútornej rozpornosti slovenského právneho poriadku.²⁴⁹

Kritický pohľad na ustanovenie čl. 13 ods. 1 ústavy prezentuje aj ďalší autor, ktorý hovorí o nevhodnosti a spornosti formálnych a materiálnych podmienok, po splnení ktorých je možné ukladať fyzickým osobám a právnickým osobám povinnosti, čo núti k zamysleniu nad systémom ochrany základných práv a slobôd

247 Viac k tomu SVÁK, J. – CIBULKA, Ľ. – KIMA, K.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť*. Bratislavská vysoká škola práva 2008. str. 412

248 Podrobne toto ustanovenie komentujú a interpretujú najmä: DRGONEC, J.: *Komentár, opak. c. d. v pozn. 13, s. 156 – 161*; PALÚŠ, I.: *Ukladanie povinnosti ako forma obmedzovania základných práv a slobôd*. In: *Občan a verejná správa (ústavno-právne aspekty)*. Košice 2006. str. 39 a nasl.; PALÚŠ, I.: *Možnosti obmedzenia základných práv a slobôd v slovenskom ústavnóm práve*. Právny obzor. č. 2. 1998. str. 143

249 SVÁK, J. – CIBULKA, Ľ. – KLIMA, K.: *opak. c. d. v pozn. 17, str. 426 - 427*

najmä v situácii, ktorá neumožňuje ústavnému súdu rozhodovať o súlade právnych predpisov na základe individuálnej sťažnosti.²⁵⁰

Doposiaľ nedoriešenou je aj otázka chápania pojmov „medze“ a „povinnosti“. Treba povinnosti chápať ako formu obmedzenia základných práv (čo uprednostňuje vo svojich publikáciách I. Palúš) alebo za povinnosti možno považovať iba také záväzky jednotlivca, ktorými sa základné práva slobody neobmedzia, lebo obmedzenie je predmetom osobitnej ústavnej úpravy (ako to prezentuje J. Drgonec)?

Nastolené otázky sú zložité a vyžadujú si dôkladnú analýzu, na ktorú niet na tomto mieste dosť priestoru. Preto výsledkom tohto stručného pojednania nebude formulovanie záverov *de lege constitutione*. V budúcnosti však bude nevyhnutné analýzu načrtnutých problémov vykonať a sporné otázky súvisiace s čl. 13 ústavy odstrániť.

Z hľadiska porovnávacieho ústavného práva sú podobné ustanovenia v ústavách iných štátov omnoho stručnejšie a všeobecnejšie. Nemecká ústava v čl. 19 ods. 1 a 2 stanovuje „Pokiaľ možno podľa tohto základného zákona základné právo zákonom alebo na základe zákona obmedziť, musí taký zákon platiť všeobecne a nie len na jednotlivý prípad“ a ďalej „V žiadnom prípade nesmie byť základné právo porušené v podstate svojho obsahu“. Portugalská ústava v čl. 18 ods. 2 uvádza: „Práva, slobody a záruky môžu byť v prípadoch výslovne v ústave uvedených obmedzené zákonom, pričom tieto obmedzenia sa musia pohybovať v rámci nevyhnutnom pre zachovanie iných ústavnoprávne chránených úprav alebo záujmov“. Podľa § 11 Estónskej ústavy „Práva a slobody možno obmedziť iba na základe ústavy a v súlade s ňou. Môže ísť o obmedzenia, ktoré sú v demokratickej spoločnosti nevyhnutné a ktoré nemenia podstatu obmedzovaných práv“. Napokon podľa čl. 15 ods. 2 slovinskej ústavy „Práva a základné slobody človeka sú obmedzené iba právami druhých v prípadoch ústavou stanovených“. Všeobecnejšie ustanovenie o ukladaní povinnosti je pravdepodobne len v talianskej ústave, kde čl. 23 hovorí, že „osobné a majetkové povinnosti môžu byť ukladané len na základe zákona“.

Toto poznanie tiež môže byť inšpiráciou pri úvahách o budúcej podobe čl. 13 Ústavy Slovenskej republiky.

IV. Základné ľudské práva a slobody

Pod týmto názvom sú v druhom oddieli II. hlavy ústavy upravené práva tradične označované ako práva osobné. Toto označenie (teda práva osobné)

250 FRIDRICH, B.: *Sporné podmienky obmedzovania základných práv v ústavnej úprave Českej republiky a Slovenskej republiky*. In: Olomoucké právnické dni 2008. str. 171 a nasl.

uprednostňuje aj odborná ústavnoprávna literatúra²⁵¹ a nepochybne lepšie vystihuje obsah v druhom oddieli zakotvených práv. V tejto súvislosti však treba poznamenať, že rozlišovanie práv a slobôd na práva osobné, politické, hospodárske, sociálne a kultúrne je skôr teoretické a pomocné, a neumožňuje ich dôkladné materiálne podmienené rozlíšenie. Pri konkrétnom ústavnom práve môže byť totiž jeho povaha z hľadiska takéhoto členenia nejednoznačná. Osobitne to platí napr. o slobode slova a prejavu, o práve zhromažďovacom, združovacom aj o práve na odpor. Pri týchto právach nie je ako v ústavnom tak aj teoretickom chápaní ustálené či ide o práva osobné, či politické. Podobne právo na štrajk v sebe nevyhnutne obsahuje aspekty práva politického i práva sociálneho. Dôležité je v každom konkrétnom prípade posúdiť obsah týchto práv a slobôd a pochopiť kde spočíva ťažisko určitého práva či je to skôr sféra ľudsko-osobná, ľudsko-politická (občianska), ľudsko-hospodárska, ľudsko-sociálna alebo ľudsko-kultúrna, bez nároku na určenie zreteľných hraníc medzi nimi.²⁵²

Do okruhu osobných práv a slobôd podľa ústavy náležia: spôsobilosť na práva (čl. 14), právo na život (čl. 15), nedotknuteľnosť osoby a súkromia a zákaz mučenia (čl. 16), osobná sloboda (čl. 17), zákaz nútených prác (čl. 18), právo na ochranu súkromného a rodinného života a na zachovanie ľudskej dôstojnosti (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), povinnosť obrany Slovenskej republiky (čl. 25).

Výpočet tejto skupiny „základných ľudských práv“ v Ústave Slovenskej republiky celkom nezodpovedá katalógu týchto práv ako ho poznáme z viacerých ústav demokratických štátov v Európe.

Významnejšie modifikácie v obsahu a rozsahu osobných (niekde občianskych) práv odzrkadľujúce moderné doktríny ľudských práv možno pozorovať najmä v ustanoveniach ústav: portugalskej (1976), talianskej (1947), belgickej (1994) a tiež poľskej (1997), slovinskej (1991) a španielskej (1978). Naznačené modifikácie spočívajú najmä v tom, že v týchto ústavách sú do skupiny práv chápaných ako osobné resp. základné ľudské, zahrňované aj viaceré práva tradične vnímané ako politické, predovšetkým sloboda prejavu, sloboda tlače, zhromažďovacie a združovacie právo tiež niektoré práva sociálne najmä právo na vzdelanie, ochrana manželstva a rodičovstva, či právo na voľbu povolania a odborová sloboda. Dochádza tak k spĺývaniu v chápaní podstaty a významu týchto práv a slobôd.

Spôsobilosť na práva (čl. 14 ústavy) treba nepochybne chápať ako všeobecné uznanie právnej osobnosti človeka v štáte a ústavnú garanciu spôsobilosti ľudskej

251 Por. napr.: POSLUCH, M. – CIBULKA, E.: *Štátne právo Slovenskej republiky*, 2. vydanie. Heuréka. Šamorín 2006. str. 213; PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, E.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. 2. Vydanie. Košice 2008. str. 113, BLAHOŽ, J.: opak. c. d. v pozn. 4, str. 109, 126 a inde

252 Por. BLAHOŽ, J.: opak. cit. d. str. 48, 133

bytosti 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 abstraktnom.²⁵³ Takto formulovaný princíp ako základné ľudské právo sa v ústavách iných európskych krajín nevyskytuje. Pravdepodobne jedínú zmienku možno nájsť len v ustanovení čl. 22 talianskej ústavy, podľa ktorého „z politických dôvodov nesmie byť nikto zbavený svojprávnosti, občianstva ani mena“.

Z prirodzenoprávneho hľadiska je totiž samozrejmé, že táto spôsobilosť existuje. Jednoznačne vyplýva z práva na život a ľudskú dôstojnosť.

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 všetkých rozmeroch. Po právnej stránke má ustanovenie čl. 15 najmä aspekt negatívny, to znamená požiadavku nezasahovať do toto práva zo strany štátu a jeho orgánov. Vo vzťahu k čl. 15 ústavy však výkladom „práva nebyť pozbavený života“ možno nepochybne dospieť aj k predvídaní pozitívnej funkcie verejnej moci, resp. k poznaniu, že toto ustanovenie svojím vyjadrením takéto pozitívne správanie štátu nevylučuje.²⁵⁴ Takýto záver možno jednoznačne vyvodiť aj z viacerých rozsudkov Európskeho súdu pre ľudské práva.²⁵⁵ Ide napr. o právo na osobnú bezpečnosť (tak ako ho upravujú čl. 17 ods. 1 španielskej ústavy, čl. 27 ods. 1 portugalskej ústavy či čl. 21 litovskej ústavy), o starostlivosť a 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 zahrňujú najmä právo na prácu a slobodnú voľbu povolania, právo na primerané pracovné podmienky a primeranú odmenu, 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“. 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 tiež v pozitívnom zmysle modifikovať doposiaľ

253 KLÍMA, K.: *Ústavné právo (Druhé rozšírené vydanie)*. Aleš Čenek, s. r. o., Praha 2004. str. 220; Drgonec, J.: opak. *c. d.*, str. 78 a nasl.

254 Bližšie k tomu: KLÍMA, K.: opak. *c. d.* v pozn. č. 23, str. 222 – 223; BLAHOŽ, J.: opak. *cit. d.* v pozn. č. 4, str. 127; DRGONEC, J.: opak. *cit. d.* v pozn. 13, str. 165 - 166

255 Podrobnejšie k tomu: MAJERČÁK, T.: *Ústavná koncepcia osobných práv a slobôd*. Právny obzor č. 1. 2008. str. 24 -25

prevažujúce názory odmietajúce uznať hospodárske, sociálne a kultúrne práva za súčasť katalógu ľudských a občianskych práv, resp. názory odmietajúce uznať hodnoty chránené sociálnymi a kultúrnymi právami za rovnako dôležité.²⁵⁶

Nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia je zaručená v čl. 16 slovenskej ústavy analogicky s ústavami iných demokratických štátov Európy. Upravuje tak princíp zabezpečujúci fyzickú ale aj duševnú integritu človeka. V tejto súvislosti čl. 16 ods. 2 ústavy zdôrazňuje „zákaz mučenia a krutého, neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu“. Tento článok ústavy je logickým rozvinutím ustanovenia o práve na život a je tiež nepochybne spätý s osobnou slobodou, zákazom nútených prác a ochranou ľudskej dôstojnosti a súkromia.

Osobná sloboda je zaručená v čl. 17 ods. 1 ústavy. Odseky 3 až 7 toho ustanovenia obsahujú zásadnú a konkrétnu procesnú ochranu pred zásahmi verejnej moci do slobodného priestoru osoby. Ide predovšetkým o základné garancie práv obvineného alebo podozrivého zo spáchania trestného činu. Ústava v tomto ustanovení chráni človeka aj vo vzťahoch súkromnoprávnej povahy, t.j. vo vzťahoch zmluvných. V 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.

Vo viacerých ustanoveniach druhého oddielu II. hlavy ústavy možno identifikovať úpravu práva na súkromie (čl. 16, čl. 19, čl. 21, čl. 22, čl. 24 ústavy) pričom pojem súkromie ústava nedefinuje. Obsah ochrany práva na súkromie sa postupne formuje v právnych názoroch a rozhodnutiach Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktoré nadväzujú na príslušnú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcu sa predovšetkým čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (napr. PL. ÚS 5/93, PL.ÚS 15/98)²⁵⁷. K otázke práva na súkromie ústavný súd okrem iného uviedol „Ústava vo viacerých ustanoveniach dotvára jednotnú úpravu práva na súkromný život, ktorého podstatou je možnosť jednotlivca v určitej sfére spoločenských vzťahov žiť podľa svojich predstáv bez zbytočných obmedzení príkazov a zákazov ustanovených orgánmi verejnej moci. Ústavou vytvorená ochrana práva na súkromie sa vnútorne diferencuje. Jednotlivými ustanoveniami ústavy sa zaručuje ochrana súkromia v rôznych životných situáciách“ (I.ÚS 33/95)²⁵⁸

Duševná integrita človeka je chránená čl. 24 ústavy v rámci slobody myslenia a svedomia. Nepochybne rovnakú povahu a zmysel má aj sloboda vedeckého bádania a umenia. Listina základných práv a slobôd upravuje toto právo v skupine základných ľudských (osobných) práv spoločne so slobodou myslenia a svedomia (čl. 15 Listiny) Aj v porovnaní s ústavami iných štátov je táto sloboda zaraďovaná

256 Viac k tomu: KRATOCHVÍL, J.: *Sociální práva – navždy chudý příbuzný ostatních lidských práv?* In: Zborník z medzinárodnej konferencie k 60. výročiu Všeobecnej deklarácie ľudských práv. Košice 2008

257 Čl. 8 Dohovoru chráni právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života, obydlia a korešpondencie.

258 Podrobný výklad k významu práva na súkromie pozri: SVÁK, J. – CIBULKA, E.: opak. *cit. d.* v pozn. 14, str. 45 a nasl.; DRGONEC, J.: opak. *cit. dielo* v pozn. 2, str. 183 a nasl.

do skupiny osobných práv (napr. čl. 42 portugalskej ústavy, čl. 20 španielskej ústavy, čl. 5 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko). Slovenský ústavodarca umiestnil túto slobodu do skupiny ľudských práv druhej generácie (čl. 43 ústavy). Pravdepodobne uprednostnil obsahové zameranie tohto práva, ktoré inklinuje do kultúrnej sféry života, možno v úmysle dať dôraz na zodpovednosť štátu za podporu a rozvoj vedeckého bádania a umenia. O tom, že sloboda vedeckého bádania a umenia je svojou podstatou odlišná od práv sociálnych i kultúrnych svedčí aj článok 51 ods. 1 ústavy, ktorý túto slobodu pod svoju pôsobnosť nezaraďuje. Z pohľadu možnosti zásahu štátu je sloboda formálne neobmedziteľnou, resp. ako sa uvádza v literatúre, slobodu vedeckého bádania a umenia v ústavnom práve nemá zmysel obmedzovať.²⁵⁹

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 obsah a ochranu“. To znamená, že ústava nedovoľuje zákonom zvýhodňovať žiadaného zo subjektov vlastníckeho práva a neumožňuje akúkoľvek hierarchizáciu medzi akýmkoľvek formami vlastníctva. Z hľadiska porovnávacieho možno poznamenať, že ustanovenie takéhoto druhu vo väčšine európskych ústav chýba. Obdobné ustanovenie možno ojedinele nájsť v ústavných úpravách posttotalitných štátov (napr. čl. 9 maďarskej ústavy, čl. 64 poľskej ústavy). Odôvodňuje sa to zvyčajne tak, že ide o reakciu ústavodarcu na nerovnosť foriem vlastníctva v totalitných režimoch, kde zjavne aj z hľadiska právnej ochrany dominovalo štátne (spoločenské) vlastníctvo.

Inak úprava vlastníckeho práva v našej ústave zodpovedá úpravám vlastníctva v stabilizovaných demokratických štátoch vrátane zdôraznenia sociálnej funkcie vlastníctva (vlastníctvo zaväzuje a nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom – čl. 20 ods. 3 ústavy) a ústavných podmienok vyvlastnenia alebo núteného obmedzenia vlastníckeho práva (čl. 20 ods. 4 ústavy). Zdôrazňovanie sociálnej funkcie vlastníckeho práva sa prejavuje aj tak, že niektoré ústavy toto právo priamo zaraďujú medzi práva hospodárske a sociálne (napr. čl. 42 talianskej ústavy, čl. 62 portugalskej ústavy, čl. 67 slovenskej ústavy, čl. 64 poľskej ústavy).

V. Politické práva

Upravuje ich tretí oddiel II. hlavy ústavy. Medzi tieto práva ústava zaraďuje: slobodu prejavu a právo na informácie (čl. 26, čl. 34 ods. 1 a čl. 45), petičné právo (čl. 27), právo pokojne sa zhromažďovať (čl. 28), práv slobodne sa združovať (čl. 29), právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí vrátane rovných podmienok

259 Pozri k tomu: DRGONEC, J.: *Základné práva a slobody podľa Ústavy Slovenskej republiky*, zväzok 2. MANZ. Bratislava 1999. str. 243; KVASNIČKOVÁ, J.: *Variety neobmedziteľnosti ľudských práv podľa Ústavy Slovenskej republiky*. Justičná revue. č. 2. 1998. str. 36

prístupu k voleným a iným verejným funkciám pre občanov (čl. 30), právo občanov na odpor (čl. 32). Ustanovenie čl. 31 ústavy je generálnou klauzulou obsahujúcou podmienky pre zákonnú úpravu politických práv.

V ústavách členských štátov Európskej únie je katalóg týchto práv rovnaký (až na ojedinelosť práva na odpor), líšia sa však viac alebo menej vnútorným rozsahom a detailnosťou zakotvenia jednotlivých inštitútov. Vo väčšine týchto ústav sú všetky alebo väčšina politických práv upravované spoločne s právami osobnými v jednej hlave či kapitole ústavy zvyčajne nazvaných „základné práva a slobody“ alebo „ľudské práva a základné slobody“. Ak niektoré ústavy ešte vyčleňujú určité práva politickej povahy do osobitných skupín, potom príslušné kapitoly sa nazývajú napr. v poľskej ústave „politické slobody a politické práva“, v talianskej ústave „vzťahy politickej“, a v ústave portugalskej „práva, slobody a povinnosti politickej účasti“. Výpočet práv v nich je však významne užší. Medzi ťažiskovo politické práva sú zaradované: právo volebné, rovnaký prístup občanov k verejným úradom, právo združovať sa v politických stranách a právo petičné.

Konštitucionalistov a nielen ich pravdepodobne najviac zamestnáva sloboda prejavu a právo na informácie. Najčastejšie sa záujem sústreďuje na dve otázky. Prvá je otázka systematizácie teda umiestnenia či zaradenia slobody prejavu v rámci tradičného (teoretického a pomocného) členenia práv a teda zistenia, kde spočíva ťažisko tohto práva či vo sfére ľudsko-osobnej alebo ľudsko-politickej. Odpoveď na túto otázku možno nájsť na základe porovnávacieho práva. Väčšina ústav už rozlišovanie medzi osobnými právami a politickými právami ich formálnym zaradovaním do osobitných oddielov nepoužíva. Je nepochybné, že tieto práva, osobitne sloboda prejavu je právom osobným i politickým teda základným ľudským. Len ťažko totiž možno tvrdiť, že sloboda prejavu ale aj právo zhromažďovacie a združovacie sú výlučne politickými právami. V prípade, že ide o ústavy, ktoré zachovávajú tradičné členenie práv do skupín, tak sloboda prejavu je zásadne zaradovaná do skupiny práv osobných (napr. čl. 21 talianskej ústavy, čl. 37 – 40 portugalskej ústavy, čl. 20 španielskej ústavy). V tomto zmysle možno uviesť podnetný príklad poľskej ústavy, ktorá slobodu prejavu a právo rozširovať informácie zaraďuje medzi osobné slobody a osobné práva (čl. 54) a právo občana na získanie informácií o činnosti orgánov verejnej moci a iných subjektov plniacich úlohy verejnej moci zaraďuje do skupiny práv a slobôd politických (čl. 61).

Druhá otázka je veľmi zložitá a je podnietená úvahami o tom, aký má mať toto právo v ústave priestor, aký vnútorný rozsah a hĺbku, aké situácie majú byť legitímne pre zásahy do slobody prejavu a či má byť súčasťou ústavného zakotvenia aj širšie formulovaná zodpovednosť, resp. čo ešte má byť predmetom ústavnej regulácie slobody prejavu a práva na informácie.

Načrtnutý súbor problémov súvisí s objavovaním sa nových názorov a teórií prameniacych z poznania reálneho života na ponímanie slobody prejavu a tlače. Dochádza k odklonu od absolútneho chápania slobody prejavu, ktoré je založené na odmietaní akýchkoľvek zásahov do tejto slobody (okrem prípadov, že ide

o trestný čin) a príklonu k relativistickému chápaniu tejto slobody pripúšťajúcemu významnejšie ingerencie do tohto práva.²⁶⁰

Významne sa v slovenskej odbornej publicistike tomuto problému venuje J. Drgonec.²⁶¹ V jednej z posledných štúdií upozorňuje na nedostatky v úprave čl. 26 ústavy. Hlavnú príčinu toho prečo ustanovenie čl. 26 ústavy nevytvára dostatočný právny základ a nenastoluje náležitú právnu istotu vidí v tom, že tieto ustanovenia neupravujú vzťah k masmédiám.²⁶² Na tento problém upozorňuje aj E. Barany.²⁶³

J. Drgonec vo svojej štúdií (Sloboda prejavu de constitutione ferenda) uskutočnil popri stručnom pohľade porovnávacieho ústavného práva hlbokú analýzu ústavného zakotvenia slobody prejavu v Ústave Slovenskej republiky v prepojení najmä na Európsky dohovor o ľudských právach a základných slobodách (jeho čl. 10), na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva i na súvisiace právne názory Ústavného súdu Slovenskej republiky.

Na základe toho prezentuje viacero názorov o nedostatočnom ústavnom zakotvení otázok ústavnoprávneho významu, ktoré súvisia so slobodu prejavu a formuluje návrhy de lege ferenda. Tieto návrhy možno zhrnúť do nasledovných okruhov:

- dôvody legitimizujúce zásahy do slobody prejavu
- uplatnenie v ústave formulácie o tom, že súčasťou slobody prejavu sú aj povinnosti a zodpovednosť
- dôkladnejšie a dôslednejšie ústavnoprávne zakotvenie postavenia masmédií predovšetkým o oblastiach: vlastníctva masmédií, financovania masmédií, prístupu do masmédií, redakčného tajomstva a ochrany žurnalistov pred ovplyvňovaním ich presvedčenia osobami postavenými hierarchicky vyššie.²⁶⁴

Ústava Slovenskej republiky dovoľuje slobodu prejavu a právo na informácie obmedziť zákonom na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosti štátu, verejného poriadku a na ochranu verejného zdravia a mravnosti pričom musí ísť o zásah v demokratickej spoločnosti nevyhnutný (č. 26 ods. 4 ústavy).

J. Drgonec poukazuje na skutočnosť, že v uvedenom zmysle nie je ustanovenie čl. 26 ods. 4 ústavy kompatibilné s čl. 10 Dohovoru o ochrane práv základných slobôd.²⁶⁵ Dohovor totiž umožňuje obmedzenie slobody prejavu aj v ďalších záujmoch, a to v záujme územnej celistvosti, záujme zachovania autority a nestrannosti súdnej moci či zabránenia úniku dôverných informácií. Nadväzujú

260 Bližšie k tomu BLAHOŽ, J.: opak *cit. d.* v pozn. č. 4, str. 119

261 DRGONEC, J.: *Tlačové právo na Slovensku*. Bratislava ARCHA. s. r. o. 1995. DRGONEC, J.: *Základy masmediálneho práva*. Bratislavská vysoká škola práva 2008; DRGONEC, J.: *Povinné uverejňované prejavy v masmédiách a právo mlčať*. Justičná revue. č. 10. 2008; DRGONEC, J.: *c. d.* str. 268 a nasl.

262 DRGONEC, J.: *Sloboda prejavu z pohľadu de constitutione ferenda*. Justičná revue. č. 11. 2008. str. 1495 a nasl.

263 BARANY, E.: *Súkromná moc v Ústave*. In: Zborník Olomoucké právnické dni 2008. str. 58 – 60

264 DRGONEC, J.: *d. c.* v pozn. 32, str. 1514 -1515

265 DRGONEC, J.: opak. *c. d.* v pozn. 29, str. 1506

na to kriticky hodnotí právny názor ústavného súdu, v ktorom ústavný súd medzi dôvody legitimizujúce obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie zaradil aj „celistvosť štátneho územia“, hoci tento dôvod nie je taxatívne vymedzený v čl. 26 ods. 4 ústavy. (IV. ÚS 40/03).

Pravdepodobne tu ústavný súd využil ustanovenie čl. 10 ods. 2 Dohovoru ale pri formulovaní dotknutého právneho názoru na tento zdroj žiadnym spôsobom neodkazuje. Takýto výklad podľa J. Drgonca vyvoláva zdanie, že ústava upravuje to, čo v nej upravené nie je.²⁶⁶ V tejto súvislosti J. Drgonec argumentuje aj tým, že aj v medzinárodných dohovoroch sú ustanovené rôzne a rozdielne početné dôvody pre obmedzovanie slobody prejavu a neexistuje jasný ústavný základ pre určenie, ktorý medzinárodný dohovor sa uprednostní pred zákonmi Slovenskej republiky.²⁶⁷

Na základe ďalších úvah napokon vyvodzuje záver, že právne čistý spôsob zosúladenia čl. 26 ods. 4 ústavy s čl. 10 ods. 2 Dohovoru môže spočívať iba v novelizácii ústavy cestou rozšírenia počtu dôvodov umožňujúcich ingerenciu do slobody prejavu.²⁶⁸

Zaujímavo tento problém vyznieva z pohľadu porovnávacieho ústavného práva. Ústavy členských štátov Európskej únie sa príliš nezapodieávajú vypočítavaním dôvodov umožňujúcich ingerenciu do slobody prejavu a práva na informácie. Uplatňujú sa v nich skôr všeobecné ustanovenia, spoločné pre obmedzovanie aj iných ústavných práv (napr. v Poľsku, Slovinsku, Maďarsku, Lotyšsku). Niektoré ústavy obsahujú iba špeciálne dôvody umožňujúce napr. zabavenie tlače (čl. 14 ods. 3 gréckej ústavy) alebo sa zdôrazňuje možnosť obmedziť obrazové programy s ohľadom na ochranu detí (§ 12 fínskej ústavy). Podľa čl. 5 nemeckej ústavy „tieto práva majú svoje medze v predpisoch všeobecných zákonov, v zákonoch o ochrane mládeže a v práve na osobnú česť“. Najčastejšie sú medze slobody prejavu spájané s ochranou práv a slobôd druhých, hlavne práva na česť, na súkromie a práva na ochranu mládeže (napr. čl. 20 ods. 4 španielskej ústavy). Úprava obdobná tej slovenskej je obsiahnutá len v ústave Estónska (čl. 45) a v ústave Litvy (čl. 25). Žiadna z týchto ústav však nekopíruje dôvody legitimizujúce obmedzenie slobody prejavu vypočítané v čl. 10 ods. 2 Dohovoru.

Na základe tohto zistenia sa možno domnievať, že v uvedených krajinách tak ako to vyplýva z viacerých ústav sú dôvody legitimizujúce zásahy do slobody prejavu upravené v zákonoch a že vecná i časová záväznosť a prednosť Dohovoru v ich vnútroštátnom práve je nespochybniteľná. Otázka je, či aj v Slovenskej republike by táto cesta nebola v záujme stability ústavy vhodnejšia.

Vrátíme sa ešte k autorom (J. Drgonec) kriticky hodnotenému názoru ústavného súdu (IV. ÚS 40/03). Ustanovenie čl. 10 ods. 2 Dohovoru doslovne znie „Výkon týchto slobôd, pretože zahŕňa aj povinnosti aj zodpovednosť, môže

266 DRGONEC, J.: *Konanie pre Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Šamorín. Heuréka 2008. str. 101

267 DRGONEC, J.: opak. *cit. d.* v pozn. 29, str. 1506 - 1515

268 DRGONEC, J.: *tamtiež*, str. 1507

podliehať takým formalitám, podmienkam, obmedzeniam a sankciám, ktoré ustanoví zákon a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, územnej celistvosti alebo verejnej bezpečnosti, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky, ochrany povesti alebo práv iných, zabránenia úniku dôverných informácií alebo zachovania autority a nestrannosti súdnej moci“. Z uvedeného textu podľa nášho názoru možno nepochybné vyvodit' bezprostrednú súvislosť či prienik pojmov „územná celistvosť“ a „verejná bezpečnosť“. Domnievame sa preto, že ústavný súd veľmi nepochybil začlenením územnej celistvosti medzi z ústavy (čl. 26 ods. 4) vyvoditeľné dôvody na obmedzenie slobody prejavu. Dôvody, ktoré z čl. 26 nemožno nijako vyvodit' (ako zabránenie úniku dôverných informácií či zachovanie autority a nestrannosti súdnej moci) v dotknutej interpretácii ústavného súdu prirodzene chýbajú.

Vážnou otázkou slobody prejavu (tlače) sa stáva pôsobenie masových oznamovacích prostriedkov (masmédií) a spôsob a potreba ich vyjadrenia v ústave. Realistický pohľad na tento problém čoraz častejšie zdôrazňuje, že masmédiá sú z časti ovládané úzkymi skupinami podnikateľov, ktorých nie nevýznamným cieľom je tiež manipulácia s verejnou mienkou v súlade s určitými silnými záujmovými skupinami.²⁶⁹ Moderný štát by preto mal vynaložiť úsilie na zabezpečenie primeranej právnej istoty, že masmédiá budú kontrolovať výkon verejnej moci, ale že zároveň štruktúram verejnej moci „neprerastú cez hlavu“, že v štáte nedôjde k diktatúre masmédií píše J. Drgonec a dodáva, že súčasne však v záujme toho, aby masmédiá mohli plniť svoje spoločenské poslanie je potrebné zaručiť nezávislosť masmédií, upraviť ochranu žurnalistov (redaktorov) pre ovplyvňovaním ich postavenia a presvedčenia zo strany orgánov verejnej moci i iných osôb (napr. majiteľa masmédiá)²⁷⁰. Ako priliehavé tú možno citovať ustanovenie čl. 40 ods. 6, bod 1. písm. i, ústavy Írska, podľa ktorého „Pretože výchova verejnej mienky je vecou mimoriadneho významu pre obecné blaho, štát usiluje o to, aby tvorcovia verejnej mienky (napr. rozhlas, tlač, kino) neboli používaní na podkopávanie verejného poriadku, mravnosti alebo autority štátu, avšak zároveň chráni ich zákonné právo na slobodu prejavu vrátane kritiky vládnej politiky“.

Z načrtnutej témy vyplýva celý súbor otázok dotýkajúcich sa nezávislosti masmédií, vlastníctva a financovania masmédií ale aj povinností a zodpovednosti masmédií vrátane úpravy práva na prístup do médií, a práva na odpoveď resp. na odlišný názor.

Je zatiaľ len málo ústav členských štátov EÚ, ktoré niektorú z naznačených nových prístupov k úprave slobody prejavu reflektujú.

Najkomplexnejšia v uvedenom zmysle je ústava Portugalska, ktorá tejto problematike venuje 4 články ústavy (čl. 37, 38, 39 a 40). Medzi iným táto ústava hovorí, že: „Predpokladom slobody tlače je a) sloboda prejavu a tvorivá činnosť

269 Pozri k tomu: BLAHOŽ, J.: opak. *cit. d.* v pozn. 4, str. 119

270 DRGONEC, J.: *d. c.* v pozn. 32, str. 1497, 1509

novinárov...“; b) v súlade so zákonom právo novinárov na prístup k zdrojom informácií a na ochranu profesionálnej nezávislosti a tajomstva, ktoré sú spojené s ich povoláním (čl. 38 ods. 2 ústavy). Ďalej sa uvádza, že „Právo na odpoveď“ a na opravu ako aj právo na odškodnenie za utrpenú ujmu sa na základe rovnosti účinne poskytuje všetkým fyzickým osobám a právnickým osobám“. (čl. 37 ods. 4).

Podľa čl. 38 ods. 3 „Zákon ustanoví podmienky zverejnenia vlastníckych vzťahov a spôsobov financovania masmédií“. Čl. 38 ods. 4 hovorí, že „štát zaručuje slobodu a nezávislosť masmédií voči politickej moci a hospodárskej moci... bude ich podporovať nediskriminačným spôsobom a brániť ich koncentracii, najmä spájaním a prepájaním finančných záujmov“.

Realizácia týchto ustanovení Portugalskej ústavy je podľa čl. 39 zabezpečovaná Vysokou radou pre hromadnú komunikáciu.

Z ďalších ústav možno spomenúť ústavu Španielska, ktorá v čl. 20 uznáva a chráni právo na slobodné a pravdivé spravodajstvo a odkazuje na zákon, ktorý upraví právo novinára odvolať sa na dôvody svojho svedomia a na tajomstvo spojené s výkonom jeho povolania.

Ústava Litovskej republiky v čl. 44 uvádza, že „Monopolizácia prostriedkov masovej informácie štátom, politickými stranami, spoločensko-politickými organizáciami, inými inštitúciami alebo osobami je zakázaná“.

Ústava Talianska v čl. 21 uvádza, že „zákon môže stanoviť, aby boli zverejnené prostriedky financovania periodickej tlače“.

Ústava Slovinska v čl. 40 zaručuje právo na opravu uverejnenej informácie, ktorá sa týka práva alebo právneho záujmu jednotlivca, organizácie alebo orgánu ako aj právo vyjadriť sa k uverejnenej informácii“, teda právo na odpoveď. Podobne Ústava Grécka v čl. 14 ods. 5 upravuje právo na odpoveď čomu zodpovedá povinnosť informačného prostriedku túto odpoveď uverejniť alebo odvysielat'. Odsek 7 tohto článku odkazuje na zákon, ktorý upraví občianskoprávnu a trestnoprávnu zodpovednosť tlače a ostatných informačných prostriedkov. A napokon ods. 9 čl. 14 uvádza, že „štát vlastníka informačných prostriedkov, ich finančná situácia a finančné prostriedky sa podľa zákona zverejňujú“. Obsahom tohto ustanovenia je aj text, podľa ktorého „Koncentrácia ovládania viacerých informačných prostriedkov rovnakého alebo rozdielneho druhu je zakázaná“.

Z hľadiska porovnávacieho ústavného práva môžu byť pre úvahy o budúcej podobe ústavnej úpravy slobody prejavu na Slovensku, inšpiratívne predovšetkým ústavy Portugalska a Grécka. Nepochybne sa zhodneme s J. Drgoncom v úvahách o potrebe prehĺbenia a precizovania ústavnej úpravy slobody prejavu a v zásade aj na viacerých ním vymedzených návrhoch de constitutione ferenda. Bude však potrebné veľmi starostlivo zvážiť spôsob, rozsah a naliehavosť navrhovaných úprav a to aj v súvislosti s názormi, ktoré prezentuje E. Barany vo svojej štúdii „Súkromná moc v ústave“.²⁷¹ V tejto súvislosti uvádza, že masmédiá sa stávajú subjektami súkromnej moci pôsobiacimi priamo v politike ale bez politickej zodpovednosti. Za najzávažnejšiu považuje otázku vhodnosti, explicitného

271 BARANY, E.: opak *cit. d.* v pozn. 33, str. 55 - 61

spomenutia súkromnej moci v ústave, najmä preto, že by to z nej (súkromnej moci) spravilo aj predmet ústavnej ochrany, dodalo by jej ústavné postavenie, povýšilo by ju na ústavnú kategóriu. Otázne je či to bude zodpovedať hodnotám demokracie a či by to nenarušilo rovnoprávnosť subjektov súkromného práva ich nevyhnutným rozlíšením podľa významu a moci. Súčasne však konštatuje, že ak subjekt súkromnej moci narastie do takej miery, že môže zasiahnuť do životov mnohých a ovplyvňovať chod spoločnosti tak sa otázka jeho ústavnej regulácie aktualizuje.²⁷²

Medzi práva, ktorých ťažisko možno označiť za prevažne alebo jednoznačne politické patrí právo petičné (čl. 27 ústavy), právo občanov zakladať politické strany a združovať sa v nich (čl. 29 ods. 2 ústavy), právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí vrátane práva občanov na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok (čl. 30 ústavy) a právo na odpor (čl. 32 ústavy).

K právu zakladať politické strany a združovať sa v nich chcem poznamenať, že vzhľadom na význam a úlohy politických strán v ústavnom systéme Slovenskej republiky i z hľadiska porovnávacieho stojí za úvahu, aby podobne ako je to v mnohých ústavách iných európskych štátov, bola problematika politických strán v ústave samostatne a podrobnejšie upravovaným inštitútom.

K ústavnej úprave volebného práva len pripomeniem mimoriadne ústretové ustanovenie priznávajúce aktívne i pasívne volebné právo do orgánov územnej samosprávy aj cudzincom s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky. Nadväzujúc na uvedené bude potrebné uvážiť udržateľnosť termínu „občan“ v čl. 30 ods. 4 ústavy v súvislosti s rovnakými podmienkami na prístup k voleným funkciám, ktoré sú viazané na štátne občianstvo. Právo na odpor je z hľadiska porovnávacieho práva skôr výnimočne zaraďované do textov ústav. Podobnú úpravu možno nájsť len v ustanovení § 54 estónskej ústavy, podľa ktorého „ak niet iného prostriedku, má každý estónsky občan právo postaviť sa na odpor proti násilnej zmene ústavného poriadku“, a v podobnom znení aj v čl. 20 ods. 4 nemeckej ústavy.

Podľa čl. 32 „občania majú právo postaviť sa na odpor proti každému, kto by odstraňoval demokratický poriadok základných ľudských práv a slobôd uvedených v tejto ústave, ak činnosť ústavných orgánov a účinné použitie zákonných prostriedkov sú znemožnené“.

Ide o zvláštny ústavný inštitút a krajný nástroj ochrany demokracie, ktorého uplatnenie je veľmi problematické, pretože ústavou upravené právo na odpor predpokladá situáciu, kedy už žiadny k tomu povolaný štátny orgán nebude schopný vysloviť či právo na odpor je použité v súlade s ústavou alebo ide

272 BARANY, E.: *tamtiež*, str. 60, 61

o zneužitie tohto práva. Uplatnením tohto práva občana berú veci verejné do svojich rúk a konajú namiesto štátu.²⁷³

Do oddielu o politických právach sa dostalo ustanovenie čl. 31 ústavy, podľa ktorého „Zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti“. Hľadisko porovnávacie v tomto prípade nemožno uplatniť, pretože ustanovenie čl. 31 Ústavy SR je v tomto rozmere ojedinelé. Súhlasne s názorom ústavného súdu (PL.ÚS 15/98) ide o ústavný princíp, ktorý nemá povahu ľudského (ústavného) práva zaručeného jednotlivcovi. Jeho obsahom je ústavný príkaz pre Národnú radu SR, aby pri prijímaní zákonov upravujúcich politické práva bezvýhradne rešpektovala a ochraňovala slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Navyiac ústavný súd tento záväzok podľa ústavy smerujúci voči Národnej rade SR rozšíril aj na iné orgány verejnej moci, keď uviedol, že „Obsahom princípu ustanoveného v čl. 31 Ústavy je zároveň aj záväzok ostatných orgánov verejnej moci uplatňovať zákony upravujúce politické práva slobody jedine spôsobom, ktorý umožní a ochráni slobodnú súťaž politických síl (PL. ÚS 15/98). V inom rozhodnutí uviedol, že „Ochrana slobodnej súťaže politických síl podľa čl. 31 Ústavy sa týka normotvornej a aplikačnej činnosti orgánov verejnej moci, ako aj činnosti politických strán resp. nezávislých kandidátov v súvislosti s voľbami“ (PL.ÚS 35/03).

Z uvedenej charakteristiky vyplýva, že ide o všeobecnú ústavnú normu, ktorej by skôr vyhovovalo zaradenie do I. oddielu II. hlavy Ústavy „Všeobecné ustanovenia“.

VI. Práva národnostných menšín a etnických skupín

Ústava SR vyčleňuje ako zvláštnu kategóriu základných práv práva národnostných menšín a etnických skupín, ktoré upravuje vo štvrtom oddieli II. hlavy ústavy (čl. 33 a 34). Vzhľadom na obmedzený priestor a multidimenzionálnosť tohto problému sa týmto právam budeme venovať iba stručne.²⁷⁴

Práva menšín upravujú všetky ústavy členských krajín Európskej únie, v ktorých takéto skupiny občanov dlhodobo žijú. Zväčša ide o ustanovenia dotýkajúce sa jazykových a kultúrnych práv menšín. Porovnanie tohto inštitútu s ústavami iných krajín nie je významné. Na základe porovnania týchto ustanovení nemožno dospieť k žiadnemu zovšeobecneniu pravdepodobne preto, že menšiny

273 Bližšie k interpretačným a aplikačným problémom tohto práva SVAK, J. – CIBULKA, E. – KLÍMA, K.: opak *c. d.*, str. 624, PROCHÁDZKA, R.: *Občianska neposlušnosť – legitímny dissent*. Právny obzor. č. 1. 1998. str. 40, OTTOVÁ: *Ius resistendi a občianska neposlušnosť*. Právny obzor. č. 6. 1997. str. 592

274 Podrobnejšie k týmto otázkam pozri napr.: DRGONEC, J.: Komentár .. *c. d.* v pozn. 13, str. 381 a nasl.; SOMOROVÁ, E.: *Súčasná situácia v trendoch právnej ochrany národnostných menšín*. Právny obzor. č. 5. 1994. str. 475 – 487; SOMOROVÁ, E.: *Práva národnostných menšín v konaní pred Ústavným súdom SR*. Právny obzor. č. 5. 1999. str. 390 – 403

v každom jednotlivom štáte majú svoje iba im vlastné historické osudy a záujmy odôvodňujúce jedinečnosť ich postavenia odrážajúceho sa aj v právnej úprave toho ktorého štátu.

Na základe zhodnotenia príslušných ustanovení slovenskej ústavy nie sú dnes podľa nášho názoru odôvodnené úvahy o potrebe novej či pozmenenej ústavnej úpravy postavenia menšín. Bolo by skôr namieste uvažovať o potrebe prijať osobitný zákon, ktorý by zhrnul do jedného právneho predpisu práva menšín, ktoré sú roztrúsené vo viacerých zákonných úpravách, čo by významne prispelo k prehľadnieniu týchto práv a poznaniu skutočného štandardu postavenia menšín na Slovensku. Je nepochybné, že naplnenie tohto zámeru si vyžiada hlbšiu odbornú pozornosť no najmä politicky konsenz.

Úpravu menšinových práv v osobitnom oddieli II. hlavy ústavy možno z hľadiska systematiky ľudských práv považovať za správnu, pretože ide o premietnutie viacerých práv všeobecnej povahy vo vzťahu k občanom SR – príslušníkom národnostných menšín, ktoré majú charakter práv osobných, politických i kultúrnych.

VII. Práva hospodárske, sociálne a kultúrne

Práva hospodárske, sociálne a kultúrne sú upravené v piatom oddieli II. hlavy ústavy, ktorý obsahovo evidentne nadväzuje na ustanovenia Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach prijatého v r. 1966.

Z hľadiska porovnávacieho možno na začiatok konštatovať, že na jednej strane je katalóg týchto práv v porovnávaných ústavách podobný. Na druhej strane súčasne možno upozorniť na ústavy, ktoré katalóg týchto práv rozširujú, alebo tieto práva neoddeľujú od ostatných ľudských práv a slobôd, alebo ak aj uplatňujú tradičné členenie základných práv (na práva osobné, politické, hospodárske, sociálne a kultúrne) niektoré osobitne práva sociálnej a kultúrnej povahy zaraďujú k právam osobným a politickým, teda základným ľudským, jednoducho povedané do prvej generácie ľudských práv. Napríklad slovinská ústava do katalógu základných ľudských práv (mimo skupiny hospodárskych a sociálnych) zaraďuje slobodu práce (čl. 49), právo na sociálnu istotu (čl. 50), právo na zdravotnú starostlivosť (čl. 51), práva a povinnosti rodičov (čl. 53 a 54), slobodu rozhodnúť o narodení dieťaťa (čl. 55), slobodu vedy a umenia (čl. 59), práv na vzdelanie (čl. 57). Do rámca osobných a politických práv zaraďuje španielska ústava právo na vzdelanie (čl. 27) a slobodu odborového združovania (čl. 28), právo zakladať nadácie (čl. 34) a povinnosť pracovať a právo na prácu (čl. 35). Portugalská ústava medzi osobné práva zaraďuje slobodu vzdelávania a učenia (čl. 43) a právo na slobodnú voľbu povolania (čl. 47).

Medzi ústavy, ktoré upravujú katalóg hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, prevyšujúci vžitý štandard možno zaradiť ústavu portugalskú, španielskú, poľskú či belgickú. V uvedenom zmysle ústava Belgicka v čl. 23 zaručuje právo na primeraný byt. Rovnako čl. 47 ods. 1 španielskej ústavy ustanovuje právo na

dôstojný a primeraný byt. Ústava Portugalska v čl. 65 podrobne upravuje „právo na byt, ktorý je svojou veľkosťou, hygienickým zariadením a vybavením primeraný dotyčnej osobe a jej rodine“. Okrem toho v čl. 72 táto ústava upravuje práva seniorov na dôstojný život. Politiku verejnej moci smerujúcu k zabezpečeniu obydlija pre štátnych občanov deklaruje aj čl. 75 poľskej ústavy.

Do niektorých ústav sa už dostávajú aj práva súvisiace s ochranou spotrebiteľov a nájomníkov (napr. čl. 76 poľskej ústavy a čl. 60 portugalskej ústavy).

Ide vlastne o formujúce sa práva novej generácie, ktoré spolu s právom na ochranu životného prostredia sú súčasťou katalógu práv obsiahnutých v Charte základných práv Európskej únie. V týchto zdrojoch možno hľadať inšpiráciu a oporu pre budúce doplnenie a rozvinutie katalógu hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv v Ústave Slovenskej republiky.

Vážnym problémom ústavnej koncepcie hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv v Slovenskej republike je ich hierarchicky ponímaný status vo vzťahu k právam osobným a politickým.

Obsah práv osobných a politických je v ústave pozitívne vymedzený a z dôvodov a za podmienok stanovených ústavou je možné ho obmedziť. Práva hospodárske, sociálne a kultúrne, pokiaľ ide o ich obsah sú na základe odkazu ústavy vymedzené zákonom. Jadrom tohto problému je čl. 51 ods. 1 ústavy, podľa ktorého „domáhať sa práv upravených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú“.

V II. hlave ústavy pod názvom „základné práva a slobody sa tak ocitli dve skupiny práv s rozdielnym spôsobom obsahového vymedzenia a dostupnosti. Týmto ustanovením (čl. 51 ods. 1 ústavy) došlo k prelomeniu princípu, že zákony v zásade môžu ľudské práva obmedzovať a k nepríjemnému zisteniu, že ľudské práva môžu zákony aj vymedzovať. Prijatím hry, že existujú aj „zákonné“ ľudské práva sa podľa E. Baranya devaluje samotná hodnota ľudských práv.²⁷⁵

Tomuto režimu podliehajú s výnimkou slobody vedeckého bádania a umenia (čl. 43) a slobody odborového združovania (čl. 37 ods. 1, 2 a 3) všetky ostatné práva zaradené do oddielu hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv. Mimo tohto oddielu je režimu čl. 51 ods. 1 ústavy podriadené aj právo na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva (VI. Oddiel II. hlavy ústavy)²⁷⁶ a právo na súdnu a inú právnu ochranu (čl. 46 ústavy).

Ústavný spôsob zakotvenia hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv v Slovenskej republike spočíva v tom, že vymedzenie týchto práv je ponechávané na zákonodarcu, pričom ústava obsahuje výpočet (rámcovú úpravu) týchto práv vrátane postupov pre zákonodarcu, aby zakotvil zákonné podmienky na ich

275 Porovnaj: BARANY, E.: *Pojmy dobrého práva*. Eurokódex. Žilina 2007. str. 51 - 70

276 Systematické umiestnenie práva na ochranu životného prostredia do osobitného šiesteho oddielu II. hlavy ústavy svedčí o úmysle ústavodarcu dať mu charakter práva novej generácie. Režim čl. 51 ods. 1 ho však postavil do roviny práv kvázi ústavných, zaručených zákonom.

realizáciu. Tento spôsob zakotvenia sa tradične odôvodňuje tým, že hospodárske, sociálne a kultúrne práva sú výrazne závislé od úspešnosti ekonomického a sociálneho rozvoja štátu.²⁷⁷

Je nespochybniteľné, že rozsah a reálne uplatňovanie hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv ovplyvňuje ekonomická sila štátu. Súčasne s tým je však, v súlade s moderným konštitucionalizmom ústavná úprava tejto kategórie ľudských práv nespochybniteľná a to najmä z hľadiska nimi chránených hodnôt zameraných na zabezpečenie ľudskej dôstojnosti a kvality ľudského života.

Stále viac sa objavujú myšlienky podporujúce rovnakú dôležitosť a rovnakú hodnotu týchto práv vo vzťahu k ostatným základným právam upraveným v ústave.²⁷⁸ J. Kratochvíl argumentuje v prospech tejto tézy na základe konštrukcie záväzkov štátov vyplývajúcich z ľudskoprávných noriem, ktoré záväzky sú rozdelené na tri skupiny: ľudské práva rešpektovať, chrániť a naplniť (respect, protect and fulfill).²⁷⁹ Záväzok rešpektovať vyžaduje od štátu zdržať sa nejakého správania (negatívny záväzok). Naopak záväzok chrániť a naplniť vyžaduje aktívne konanie zo strany štátu, t.j. vyžaduje od štátu prijatie legislatívnych, administratívnych a ďalších opatrení, ktoré majú zabezpečiť, že ľudské práva budú uplatniteľné v najvyššej možnej miere. Na základe dôkladnej analýzy jednotlivých ústavných práv dospel k zovšeobecneniu podľa ktorého u všetkých ľudských práv možno preukázať zodpovedajúce záväzky všetkých troch skupín.

Ustanovením čl. 51 ods. 1 sa ale dostupnosť práv v ňom vypočítaných pre jednotlivca znižuje. Tieto základné práva sa zaručujú len vtedy ak ich vymožitelnosť ustanovia zákony. Ustanovenie tohto článku podrobne analyzuje v niektorých svojich publikáciách J. Drgonec.²⁸⁰ Svoj postoj relativizujúci resp. spochybňujúci zmysel a účelnosť ustanovenia čl. 51 ods. 1 v ústave postavil ťažiskovo na princípe právneho štátu a v ňom implikovanej požiadavke právnej istoty. Podľa jeho názoru v právnom štáte by nemala byť mysliteľná taká úprava základných práv, ktorou sa časť základných práv a slobôd v skutočnosti nezaručuje ústavou ale zákonom. Okolnosti zapríčinené hospodárskymi a sociálnymi zmenami možno rovnako dobre vziať do úvahy v takom ústavnom riešení, ktoré vychádza zo zásady obmedziteľnosti základného práva alebo slobody zákonom. Prednosťou tohto riešenia je odstránenie neistoty fyzických osôb či základné právo alebo slobodu vôbec majú.²⁸¹

277 BLAHOŽ, J.: *d. c.* v pozn. 13, str. 145, SVÁK, J. – CIBULKA, L. – KLÍMA, K.: opak *c. d.*, str. 907; ČIČ, M. a kol.: *Komentár k ústave SR*. Matica Slovenská. Martin 1997. str. 247

278 Pozri napr. BARANY, E.: *d. c.* v pozn. 41, DRGONEC, J.: *Základné práva a slobody podľa Ústavy SR, zväzok 2*. Bratislava. MANZ 1999. str. 174 - 175; KRATOCHVIL, J.: *Sociálni práva: navždy chudý príbuzný ostatných ľudských práv*. Zborník z konferencie k 60. výročiu Všeobecnej deklarácie ľudských práv. Košice 2008

279 Dok. OSN č. E/CN.4/Sub.2/1987/23m 7, júl 1987

280 Pozri najmä DRGONEC, J.: opak *cit. d.* z pozn. 13, str. 574 – 581, DRGONEC, J.: opak *c. d.* z pozn. 29, str. 174 – 177

281 DRGONEC, J.: opak *cit. d.* z pozn. 13, str. 576

Na uvedené v rovnakom duchu nadväzuje argument o nadbytočnosti či duplicite právnych účinkov dotknutého ustanovenia. Pre všetky práva vypočítané v čl. 51 ods. 1 ústavy platí, že sa ich možno domáhať len v medziach zákonov. Ak sa ale pozrieme na jednotlivé ustanovenia ústavy, ktoré tieto práva upravujú zistíme, že v celom rade týchto práv sa opakuje ustanovenie, podľa ktorého podmienky či podrobnosti výkonu týchto práv ustanoví zákon. To znamená, že aj bez všeobecného pravidla obsiahnutého v čl. 51 ods. 1 ústavy, je u väčšiny týchto práv vylúčená možnosť ich uplatnenia mimo medzí stanovených zákonom.²⁸²

Určitá miera tolerancie voči čl. 51 ods. 1 ústavy sa spája s tým, že v ústavnom režime ním vytvorenom má osobitný význam zariadenie prameňa práva so silou zákona a s účelom tohto ustanovenia tak ako ho vysvetlil a zhodnotil Ústavný súd. Podľa názoru ústavného súdu „Ústava v čl. 51 zaručuje, že Slovenská republika prijme zákony ustanovujúce podmienky uplatnenia práv uvedených v čl. 51 (PL. ÚS 13/97).

Ústavný súd však v iných rozhodnutiach potvrdil existenciu pozitívneho záväzku aj na základe iných zdrojov, predovšetkým ho vyvodil z medzinárodných záväzkov, osobitne z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (napr. II. ÚS 8/96) alebo z Dohovoru o právach dieťaťa (II. ÚS 47/97), a rozšíril možnosť pristúpiť k pozitívnym opatreniam u všetkých základných práv a slobôd zaručených II. hlavou ústavy (I. ÚS 4/02, PL.ÚS 5/97).

Podľa nášho názoru výrazným príkazom pre zákonodarcu v zmysle záväzku prijať zákonnú úpravu, na ktorú ústava odkazuje v súvislosti s uplatňovaním základných práv a slobôd a ktorá súčasne zachová zmysel a podstatu konkrétneho práva je a zostane všeobecný princíp právneho štátu.

Z hľadiska porovnávacieho práva možno konštatovať, že iba poľská ústava spomedzi ústav členských štátov Európskej únie má v čl. 81 ustanovenie analogické článku 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Podľa čl. 81 poľskej ústavy „Práva ustanovené v čl. 65 ods. 4 a 5, v čl. 66, v čl. 69, v čl. 71 a v čl. 74 - 76 možno uplatňovať v medziach stanovených zákonom“. Rozdiel oproti slovenskej ústave je v tom, že po prvé vo výpočte týchto práv sú predovšetkým tzv. nové práva ako ochrana spotrebiteľa, právo na bývanie či zabezpečenie ekologickej bezpečnosti, po druhé katalóg ostatných najmä sociálnych práv je užší a konkrétnejší a po tretie nepatrí tam žiadne kultúrne právo.

Celkom odlišne sa s podobným problémom vysporiadala ústava Španielska, ktorá môže poslúžiť ako vhodná inšpirácia pre budúcu úpravu v našej ústave. V čl. 53 ods. 3 španielska ústava ustanovuje, že „základom pozitívneho zákonodarstva, nachádzania práva a konania verejnej moci je uznanie, rešpektovanie a ochrana zásad uvedených v kapitole III“. (Kapitola III. má názov „Nosné princípy sociálnej a hospodárskej politiky“ – pozn. autora).

Porovnávací pohľad teda tiež podporuje úvahy o nevhodnosti a neopodstatnenosti ďalšieho zotrvávania čl. 51 ods. 1 v texte ústavy. Pre budúcnosť je možné uvažovať o dvoch možnostiach. Buď sa inšpirovať príkladom

282 DRGONEC, J.: opak. cit. d. z pozn. 29, str. 174

španielskej ústavy. Pozitívum tohto návrhu je zachovanie ústavnej normy obsahujúcej výslovne pozitívny záväzok štátu. Druhou možnosťou je čl. 51 ods. 1 z textu ústavy vypustiť. Prirodzene to by pre právnu istotu a ústavné zakotvenie hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv nebolo dostačujúce. Vyžiada si to dôkladnú analýzu každého ustanovenia podriadeného režimu čl. 51 ods. 1, tak aby rešpektovanie, ochrana a naplnenie týchto práv bolo zodpovedajúce ich významu a vážnosti pre jednotlivcov. V tejto súvislosti platia bezozbytku slová J. Sváka, že „ak sa (začínajúci) štát už rozhodne ústavne garantovať aj hospodárske, sociálne a kultúrne práva, potom by na papieroch šetriť nemal“.²⁸³

VIII. Právo na súdnu a inú právnu ochranu

V oddieli siedmom II. hlavy ústavy je v čl. 46 – 50 upravené právo na súdnu a inú právnu ochranu. Režim právnej ochrany a ústavných princípov na ňu sa vzťahujúcich je v ústave rozdelený na: právo na prístup k súdnej a inej právnej ochrane (čl. 46), právo na spravodlivý proces (čl. 47 a 48) a osobitné práva súvisiace len s trestným súdnym konaním (čl. 49 a 50 ústavy).

Tieto ustanovenia sú rozsahom i obsahom analogické s ustanoveniami iných ústav členských štátov Európskej únie. Chcem len upozorniť na fakt, že vyčlenenie týchto práv a princípov do osobitného oddielu v rámci hlavy o základných právach je vlastné len ústave slovenskej (prirodzene aj Listine základných práv a slobôd). Vo všetkých ostatných ústavách je právo na súdnu ochranu upravené spoločne s osobnými resp. základnými ľudskými právami často nadväzujúc na ustanovenia o osobnej slobode a bezpečnosti. Z tohto štandardu sa vymyká jedine ústava Nemecka, ktorá ustanovenia súvisiace so súdnou ochranou neupravuje v rámci I. hlavy o základných právach ale v rámci IX. hlavy o organizácii súdnej moci.

Z tohto poznania však pro futuro nevyvodzujeme žiadne závery vo vzťahu ku koncepcii uplatnenej v Ústave Slovenskej republiky.

IX. Spoločné ustanovenia

Posledný ôsmy oddiel II. hlavy ústavy sa nazýva „Spoločné ustanovenia k prvej a druhej hlave“. Ústava tu okrem už analyzovaného ustanovenia čl. 51 ods. 1, určuje základný rámec obmedzovania základných práv a slobôd v čase mimoriadnych bezpečnostných situácií a to odkazom na úpravu osobitným ústavným zákonom (čl. 51 ods.2).

V ďalšom ustanovení (čl. 52 ods. 1) ústava precizuje pojmy „občan“ a „cudzinec“ vo vzťahu k základným právam a slobodám a v čl. 52 ods. 3 pojem „občan“ a „každý“ v súvislosti so zachovaním kontinuity právneho poriadku Slovenskej republiky a v záujme právnej istoty v otázke, kto je adresátom konkrétneho ústavného práva alebo slobody. Stručne povedané adresátom

283 SVÁK, J.: *Potrebuje začínajúci štát rozsiahly alebo stručný text ústavy?* In: Zborník Olomoucké právnické dni 2008. str. 70

konkrétneho práva je ten, ktorého za adresáta určuje ústava a nie ten, ktorého za adresáta určil právny predpis prijatý pred účinnosťou ústavy.

Ustanovenie čl. 54 umožňuje obmedziť niektoré politické práva, právo na štrajk a právo na podnikanie z dôvodu výkonu určitých povolání. Tieto obmedzenia môže ustanoviť iba zákon.

Pod názov spoločné ustanovenia svojim obsahovým zameraním, povahou a zmyslom podľa nášho názoru nepatrí ustanovenie čl. 52 ods. 2 a čl. 53 ústavy. Prvé z nich upravuje všeobecnú zásadu výlučnosti štátneho občianstva, podľa ktorej „cudzinci požívajú v Slovenskej republike základné ľudské práva a slobody zaručené touto ústavou, ak nie sú výslovne priznané iba občanom“. Túto zásadu treba nutne upraviť spoločne s inštitútom štátneho občianstva. Okrem toho si toto ustanovenie vyžaduje aj opravu v texte. Použitie slovného spojenia „základné ľudské práva a slobody“ zvädza k chybnému záveru, že sa vzťahuje len na práva upravené v druhom oddieli II. hlavy ústavy t.j. práva osobné.

Druhé z týchto ustanovení (čl. 53) upravuje právo cudzincov na azyl. Tieto ustanovenia svojim obsahom jednoznačne patria do prvého oddielu (Všeobecné ustanovenia) II. hlavy ústavy alebo do I. hlavy ústavy „Základné ustanovenia“.

Ako inšpirácia k týmto úvahám môže poslúžiť aj porovnávacie hľadisko. Ústava Talianska upravuje právo azylu (čl. 10) a rámcové postavenie cudzincov (čl. 9) v základných zásadách ústavy. Ústava Portugalska upravuje otázku cudzincov a ich práv v prvom titule, časti I. pod názvom Všeobecné zásady. Španielska ústava venuje Kapitulu I. v rámci časti o základných právach a povinnostiach pod názvom „Španieli a cudzinci“ otázkam štátneho občianstva (čl. 11), právam cudzincov a právu na azyl (čl. 13). Podobne estónska ústava v rámci Všeobecných zásad upravuje vzťah občanov a cudzincov (§ 9 ústavy).

Účelom práva na azyl podľa čl. 53 našej ústavy je poskytnutie ochrany cudzincom prenasledovaným za uplatňovanie politických práv. Právo na azyl patrí nepochybne k právam a nie do spoločných ustanovení.

S trochou nadhľadu by sme mohli uvažovať o úplnom vypustení ôsmeho oddielu z II. hlavy ústavy. Aj ostatné jej ustanovenia majú povahu všeobecných ustanovení a nepochybne môžu byť súčasťou prvého oddielu II. hlavy ústavy. Ustanovenie čl. 52 ods. 1 by bolo možné úplne vypustiť z textu ústavy ak by sa v ustanoveniach, kde je to patričné použil namiesto termínu „občan“ termín „slovenský občan“ alebo „štátny občan“ alebo „občan Slovenskej republiky“.

Záver

Ústavná úprava základných práv a slobôd v Slovenskej republike svojou koncepciou rozsahom i obsahom upravovaných práv a slobôd v zásade zodpovedá dnes platnému medzinárodnému štandardu týchto práv a bez úhony obstojí aj v porovnaní s väčšinou ústav iných demokratických štátov Európy. Trúfame si povedať, že v takejto podobe môže pôsobiť aj v ďalšom období.

Na druhej strane však nemožno nevnímať nové trendy v doktríne či niektoré moderné ústavné úpravy alebo vývoj v tejto oblasti na úrovni Európskych spoločenstiev a Európskej únie. Z tohto uhla pohľadu už možno vidieť rozdiely najmä v porovnaní s modelmi základných práva slobôd v niektorých krajinách (členských štátoch) Európskej únie aj v porovnaní s vývojom nových myšlienok a teórií v oblasti ľudských práv.

V predloženej štúdií sme sa usilovali za pomoci porovnávacieho ústavného práva ale aj na základe hodnotenia textu ústavy Slovenskej republiky a názorov publikovaných v domácej i zahraničnej odbornej literatúre formulovať niektoré stanoviská a návrhy, ktoré by mali v kratšom či dlhodobejšom horizonte podnietiť a konkretizovať úvahy o prípadnej novej koncepcii základných práv v ústave alebo, ktoré by viedli k aspoň čiastkovým zmenám a doplnkom súčasnej podoby ústavného zakotvenia práv a slobôd v Ústave Slovenskej republiky.

Úvahy a návrhy o perspektívach ústavnej koncepcie práv a slobôd v Slovenskej republike, ku ktorým sme v tejto štúdií dospeli možno zhrnúť v niekoľkých bodoch:

1. Zamyslieť sa nad pojmami a termínmi (označeniami) používanými v II. hlave ústavy, najmä v súvislosti s materiálou, ktorá je pod jednotlivé označenia zahrňovaná a celkovo nad vnútornou štruktúrou (systemizáciou) II. hlavy ústavy. Z tohto pohľadu de constitutione ferenda uvažujeme o zmene názvu II. hlavy ústavy na „Ľudské práva a slobody“. Je nespochybniteľné, že všetky práva upravené v tejto hlave ústavy sú ľudské, hoci ich ťažiskové zameranie je rozptýlené do viacerých sfér ľudského bytia. Z uvedeného potom nutne vyplynie potreba zmeny názvu druhého oddielu tejto hlavy ústavy buď návratom k tradičnému t.j. „osobné práva“ alebo ho označiť názvom „základné ľudské práva“. V tomto prípade však treba pod tento názov zahrnúť aj práva politické, ak nie všetky, tak väčšinu z nich, pretože tzv. „tvrdé jadro ľudských práv“ si dnes už nevystačí katalógom rýdzo osobných práv doposiaľ v slovenskej ústave upravených v druhom oddieli II. hlavy ústavy.

2. Vyriešiť vzťah Ústavy Slovenskej republiky (jej II. hlavy) a Listiny základných práv a slobôd. Odstrániť právne neúnosný stav spočívajúci v duplicitě ústavnej úpravy práv a slobôd. Jedine správne riešenie je podľa nášho názoru také, aby v slovenskom ústavnom systéme úprava základných práv bola v jedinom ústavnom dokumente a tým je ústava. Vo svojom dôsledku to znamená, aby ústavodarca na základe čl. 152 ods. 1 ústavy „Listinu“ zrušil a celkom vypustil z právneho poriadku Slovenskej republiky alebo ju dekonštitucionalizoval a tým hierarchicky podriadil ústave.

3. Vyjasniť obsah a vzťah pojmov „medze základných práv“ a „ukladanie povinností“ používaných v čl. 13 ústavy. Na základe inšpirácie z porovnávacieho ústavného práva prevládol názor, že v ústave by úplne stačilo zachovať len pravidlá pre obmedzovanie (ingerenciu do) ústavných práv, osobitne v prípade, ak by prevážilo chápanie povinností ako formy obmedzovania základných práv. Ak by na základe objektívnych argumentov prevážil názor o potrebe zachovania kritérií pre

ukladanie povinnosti ako niečoho čo je odlišné od obmedzovania práv, potom by sme sa prihovárali za návrat k pôvodnému stručnejšiemu ale vystihujúcejmu zneniu čl. 13 ods. 1 ústavy, že totiž „povinnosti možno ukladať len na základe zákona pri rešpektovaní podstaty a zmyslu základných práv a slobôd. Pôsobenie medzinárodnej zmluvy, ktorá priamo zakladá práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb je dostatočne jasné už z čl. 7 ods. 4 a 5 ústavy. Aproximačné nariadenia môže vláda vydávať „ak tak ustanoví zákon“ (čl. 120 ods. 2 ústavy) t.j. na základe zákona. Vyhli by sme sa tým viacerým sporom a diskusiami, ktoré dnes zaplňajú stránky odbornej spisby.

4. V dlhodobejšom časovom rozmere uvážiť kvalitatívne nové chápanie práva na život ako zakladateľského práva, od ktorého sa odvíjajú ostatné základné práva ako osobitné nároky ľudských bytostí na kvalitu života a v súlade s ľudskou dôstojnosťou (Zatiaľ tieto dimenzie práva na život reflektuje len belgická ústava).

5. Vážne sa zaoberať otázkami kvalitatívne novej ústavnej koncepcie slobody prejavu a práva na informácie v súlade s novým ponímaním zmyslu a účelu týchto slobôd, ktoré je nepochybne ovplyvnené poznaním súčasného pôsobenia masmédií v reálnom živote spoločnosti a štátu. V podstate ide o to, aby ústava vyjadrovala rovnovážne obe stránky tohto problému. Na jednej strane zaručovala slobodu a nezávislosť masmédií vrátane práv redaktorov súvisiacich s výkonom ich povolania a na strane druhej umožňovala zaväzovať masmédiá povinnosťami a zodpovednosťou a zabráňovala prílišnej koncentrácii vlastníctva a monopolizácii moci v nich.

6. Uvažovať o zrušení režimu zriadeného ustanovením čl. 51 ods. 1 ústavy, podľa ktorého práv v ňom vypočítaných (zväčša hospodárskych, sociálnych a kultúrnych) sa možno domáhať len v medziach ustanovených zákonom. V štúdiu na príslušnom mieste argumentujeme v prospech naznačených úvah na základe poznatkov prezentovaných v odbornej ústavnoprávnej literatúre aj na základe ústavného porovnávacieho práva. Ustanovenie čl. 51 ods. 1 ústavy vo svetle týchto úvah vyznieva ako právne neopodstatnené, nadbytočné a znevýhodňujúce veľkú skupinu ľudských práv.

7. Objektívne zhodnotiť materiú obsiahnutú v ôsmom oddieli II. hlavy ústavy (Spoločné ustanovenia) a uvážiť jej potrebu v dnešnej podobe.

Ak je našim východiskom chápanie ľudských práv ako prirodzených kvalít života, potom, je celkom prirodzené očakávať, že na základe demokratických hodnôt a im zodpovedajúcich hodnôt ekonomických v procese integrujúcej sa Európy sa katalóg ľudských práv bude ďalej rozvíjať, rozširovať, prehĺbovať. Z pohľadu európskeho ústavného práva máme na mysli osobitne celkom nové systémové a hodnotové usporiadanie ľudských práv obsiahnuté v Charte základných práv Európskej únie, ktoré nepochybne ovplyvní ústavné modely ľudských práv v členských štátoch Európskej únie.

ÚSTAVNÁ ÚPRAVA INŠTITÚTOV PRIAMEJ DEMOKRACIE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

JUDr. Alena Krunková, PhD.

*Katedra právnych vied, Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika
v Košiciach*

Opodstatnenosť suplementárnych inštitútov priamej demokracie popri klasickej realizácii zastupiteľskej demokracie môžeme v modernej demokratickej spoločnosti, ktorej právny poriadok subsumuje základné princípy konštitucionalizmu, vnímať ako nepochybniteľnú. V zmysle klasickej demokracie a suverenity ľudu deklaruje aj Ústava Slovenskej republiky (ďalej len Ústava SR) v svojich úvodných ustanoveniach výkon štátnej moci dvoma rovnocennými spôsobmi – priamo alebo voľbou svojich zástupcov. (čl. 2 ods.1).

Ústava SR sa o priamej demokracii v pôvodnom texte zmienila (aj keď miestami nie vyčerpávajúco) v nasledujúcich ustanoveniach – čl. 2 ods.1, čl. 7 ods.1, čl.30 ods.1, čl.67., čl.93-100, čl.106. Vývoj spoločnosti i faktická realizácia priamej demokracie aktualizovali právny stav jej foriem. K výraznejším zmenám došlo v úprave ex lege, keďže všetky ex constitutione ustanovené formy priamej demokracie sú blanketným odkazom smerované na príslušnú konkretizujúcu zákonnú úpravu.

Z ústavnej úpravy môžeme teda vyvodit' nasledovné druhy (formy, inštitúty) priamej demokracie:

- *celoštátne referendum* (čl. 7, ods.1, čl. 93-100 Ústavy SR),
- *miestne referendum a referendum na území vyššieho územného celku* (čl. 67 Ústavy SR),
- *zhromaždenie obyvateľ'ov obce* (čl. 67 Ústavy SR),
- *ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta* (čl. 106 Ústavy SR).

Všetky tieto formy priamej demokracie (s výnimkou zhromaždení obyvateľ'ov obce) sú zároveň určitými formami referenda ako rozhodovania občanov vyjadrením sa k otázke tvoriacej predmet referenda výberom z možností áno-nie.

Pozitívne treba hodnotiť už samotný fakt existencie ústavného 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 ústavných a zákonných podmienok pre realizáciu týchto inštitútov.

I. Zhromaždenie obyvateľ'ov obce, miestne referendum a referendum na území vyššieho územného celku predstavujú realizáciu priamej demokracie na lokálnej úrovni. Ústava SR ich upravuje rámcovo v súvislosti s územnou samosprávou, ako suplementárnu možnosť výkonu územnej samosprávy²⁸⁴ popri

284 Bližšie pozri napr. JESENKO, M.: *K ústavnej koncepcii územnej samosprávy v SR*. Právny obzor. roč.89. č. 6. 2006. str. 503-514

orgánoch územnej samosprávy (čl. 67), normami lex specialis sú v tomto prípade zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len Z o OZ) a zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov (ďalej len Z o VÚC). Vnímajúc priamu demokraciu na miestnej úrovni (t. j. na priestorovo menšom území) ako ľahšie realizovateľnú, pre občanov zaujímavejšiu a v neposlednom rade blížiacu sa „pravej“, klasickej demokracii²⁸⁵ (hlavne formou zhromaždení obyvateľov obce) môže vyvstať dojem, že práve tieto formy priamej demokracie budú bezproblémové, resp. so zanedbateľnými problémami v praktickej realizácii. Opak je ale pravdou. Nedôsledná, úsporná, miestami zmätočná zákonná úprava spôsobila, že dôsledky vykonaných resp. nevykonaných miestnych referend mali dohru aj na Ústavnom súde Slovenskej republiky (ďalej len Ústavný súd SR)²⁸⁶. Potvrdili tak mnou predpokladaný a v dielach zaoberajúcich sa touto problematikou²⁸⁷ viackrát prezentovaný fakt, že len dôsledná právna úprava zabezpečí prvotný predpoklad úspešného využívania priamej demokracie či už na lokálnej,²⁸⁸ alebo celoštátnej úrovni.

II. O niečo menej stručnou je Ústava SR v súvislosti s úpravou celoštátneho referenda (čl. 7, ods.1, čl. 93-100). Keďže derogáciami pôvodného ústavného textu došlo k zásahu do pôvodnej ústavnej koncepcie len raz (ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z.), vyhnem sa deleniu problematiky na stav pred a po novelizácii, sústredím sa skôr na aktuálne ustanovenia dotýkajúce sa referenda, pričom tie zmenené spomeniem v súvislosti s novelizovanou materiálou.

II.1. Formy celoštátneho referenda

Na základe kritérií zvyrazňujúcich určité vlastnosti referenda existujú rôzne formy referenda. Z materiálneho hľadiska *ústava rozlišuje referendum obligatórne* a fakultatívne. Obligatórnosť či fakultatívnosť spravidla nebýva jediným znakom

285 K tomu pozri napr. BUTLER, D. and RANNEY, A.: *Referendums around the world, the AEI Press*. Washington D. C. 1994. str. 12 a nasl.

286 Porovnaj napr. II. ÚS 9/2000

287 Porovnaj napr. NIKODÝM, D.: *Referendum v Ústave SR*. Právny obzor 1997. č. 1. str. 21-27, NIKODÝM, D.: *K uzneseniu ÚS SR o výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 Ústavy SR*. Právny obzor 1997. č. 5. str. 505-508, NIKODÝM, D.: *Referendum z pohľadu novelizácie Ústavy SR*. Právny obzor 1999. č. 5. str. 404-408, NIKODÝM, D.: *Referendum (aktuálne otázky)*. Právny obzor 2002. č. 5-6. str. 398-411, ZIELINSKI, E.: *Referendum w panswie demokratycznym, Referendum w Polsce wspanczesnej*. Warszawa 1995. str. 96 a nasl., WANIEK, D. – STASZEWSKI, M.T.: *Referendum w Polsce Wspólczesnej*. Instytut studiów politycznych Polskiej Akademii Nauk. Warszawa 1995. str. 48 a nasl.

288 K tomu pozri napr. KRUNKOVÁ, A.: *Účasť občanov na územnej samospráve*, in: *Územná samospráva: spravodajca*. roč. 5. čís. 3. str. 12-14, KRUNKOVÁ, A.: *Referendum v podmienkach obecnej samosprávy*, in: *Zborník príspevkov z vedeckej konferencie Teória a prax verejnej správy*, UPJŠ. Košice 2004. str. 317-323, KRUNKOVÁ, A.: *Výhody a nedostatky miestneho referenda v SR*, in: *Zborník príspevkov z vedeckej konferencie Teória a prax verejnej správy*. UPJŠ. Košice 2009. str. 277-281

referenda. Napr. s obligatornosťou sa zväčša pri referende spája potvrdenie určitého právneho aktu, čím sa referendum stáva ratifikačným²⁸⁹. Zároveň posudzovaný akt nadobúda s kladnými výsledkami referenda účinnosť, z čoho môžeme vyvodíť, že pôjde o referendum post legem, teda vykonané na základe už prijatého a platného právneho aktu. Najmenej polemickými sa javia byť práve ustanovenia Ústavy SR dotýkajúce sa úpravy obligatorného referenda (čl. 93 ods. 1 a čl. 7). V zmysle Ústavy SR (čl. 93 ods. 1) je nevyhnutné vykonať referendum v prípade, ak parlament prijme ústavný zákon o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku. Ústava teda sama stanovuje povinnosť vyhlásiť a vykonať referendum v prípade, ak by k takejto situácii došlo, čoho potvrdením je aj stanovisko Ústavného súdu SR: „*Obligatorne referendum možno definovať ako referendum, ktorým si parlament musí nechať od občanov schváliť svoje zásadné rozhodnutie, ktoré má charakter ustanovený ústavou.*“²⁹⁰ Toto obligatorne referendum je nevyhnutným predpokladom pre účinnosť ústavného zákona, na základe ktorého by SR vstúpila do štátneho zväzku s inými štátmi (resp. by z takého zväzku vystúpila). Je teda zároveň referendum ratifikačným, keďže bez kladného výsledku v referende ústavný zákon účinnosť nenadobudne a účinky z neho vyplývajúce – t. j. vstup SR do štátneho zväzku platiť nebudú. Ak by ústavné orgány rozhodli o vstupe do štátneho zväzku s iným štátom, resp. štátmi, je na občanoch SR, aby sa vyjadrili, či akceptujú takto prejavенú vôľu svojich legitímne zvolených štátnych orgánov alebo nie.

V prípade pozitívneho výsledku v referende by ústavný zákon nadobudol právoplatnosť, súčasne by sa tým vykonala aj zmena ústavy, následné rozhodovanie parlamentu by už nebolo potrebné.

V prípade negatívneho vyjadrenia v referende by ľud uplatnil svoje právo veta a diskusia o vstupe do štátneho zväzku (resp. vystúpenie z neho) by v súlade s čl. 99 ods. 2 ústavy musela byť odložená minimálne o 3 roky. Prijatý ústavný zákon by tak nenadobudol právoplatnosť. Výsledky referenda by mali za následok abrogáciu platného, ale ešte nie účinného ústavného zákona. O povinnosti zrušiť ho ústava výslovne nehovorí, bolo by zrejme na Národnej rade SR, aké stanovisko by

289 Takéto referendum zakotvuje napr. Ústava Francúzska (čl. 89), Írska (čl. 46, ods. 2), Dánska (čl. 88)

290 „*Termín „obligatorný“ sa môže spájať s rozdielnym právnym obsahom. Obligatornosť referenda môže vyjadrovať povinnosť štátneho orgánu vyhlásiť občanmi iniciované referendum splňajúce všetky právne podmienky na prípravu referenda. Obligatornosť referenda však môže vyjadrovať aj podstatejší znak – povinnosť štátu dať občanom na rozhodnutie niektoré otázky. Pretože tento znak je dôležitejší ako povinnosť štátneho orgánu vyhlásiť občanmi iniciované referendum, obligatorne referendum možno definovať ako referendum, ktorým si parlament musí nechať od občanov schváliť svoje zásadné rozhodnutie, ktoré má charakter ustanovený ústavou“ - II. ÚS 31/97, ZNaU ÚS SR 1997. Košice 1998. str. 419*

k predmetnému ústavnému zákonu zaujala.²⁹¹ K realizácii tohto druhu referenda na základe príslušných článkov ústavy v SR zatiaľ nedošlo.

V prípade fakultatívneho referenda je priam nevyhnutné, aby ustanovenia charakterizujúce takéto referendum obsahovali ďalšie špecifické znaky referenda. Fakultatívnosť²⁹² vo vzťahu k referendu je potrebné vnímať ako možnosť oprávnených subjektov iniciovať konanie referenda za splnenia podmienok nevyhnutných pre realizáciu referenda. Ak k vyhláseniu fakultatívneho referenda dôjde, je dôležité mať vyjasnené určité otázky ako napr. či od výsledku takéhoto referenda bude závisieť platnosť či účinnosť právneho aktu, či výsledky, ktoré z referenda vyplynú budú pre štátne orgány, ktorých sa týkajú záväzné, resp. či výsledky referenda spôsobia ukončenie činnosti určitého štátneho orgánu a pod. Len vtedy má zmysel realizácia referenda a je predpoklad, že dôjde k naplneniu príčiny, pre ktorú bolo referendum iniciované.

Ústava SR (čl. 93 ods. 2) špecifikuje fakultatívne referendum – „Referendom sa môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu.“

V tomto zmysle je fakultatívnosť viditeľná v dvoch smeroch:

1. ako možnosť vykonať referendum o iných dôležitých otázkach verejného záujmu t. j. fakultatívnosť predmetu,
2. ako možnosť konať referendum (dať podnet k jeho konaniu) t. j. fakultatívnosť iniciácie.

V týchto súvislostiach je zrejme na mieste poznámka, že okamihom splnenia ústavných resp. zákonných podmienok pre jeho realizáciu naberá fakultatívne referendum znak obligatórnosti t. j. musí sa uskutočniť (čl. 95). Čo sa týka ostatných znakov fakultatívneho referenda, tie v Ústave SR, žiaľ, chýbajú.

Z terminologického spojenia „...ľudom sa môže rozhodnúť...“ by sa dalo usudzovať, že pôjde o imperatívne - rozhodovacie referendum, ktorého výsledky (kladné alebo záporné) budú stanovovať bezprostredné právne účinky. Ani ústava, ani vykonávací zákon však v žiadnom svojom ustanovení neuvádzajú mechanizmus garancie pre dosiahnutie týchto účinkov. To, aké právne účinky by výsledky referenda mohli spôsobiť (a či vôbec by mohli nejaké účinky spôsobiť), záleží v dosť veľkej miere aj na otázke, ktorá tvorí predmet referenda. Tak napr. táto skutočnosť je vzorovo viditeľná na základe uskutočnených celoštátnych referend v SR. Jediné referendum s platnými výsledkami hlasovania bolo referendum s otázkou: „Súhlasíte s tým, aby sa SR stala členským štátom EÚ?“²⁹³ Položená otázka vyvoláva dojem, že ide o mandátové referendum, na základe

291 „Potvrdzovanie ústavného zákona ústavou ustanovených prípadov nemožno identifikovať s povinnosťou občanov vysloviť súhlas s prijatým ústavným zákonom. Pri potvrdzovaní ústavného zákona občania uvažujú medzi kladnou a zápornou odpoveďou a tým rozhodujú, či z ich vôle vzniknú právne účinky predchádzajúceho hlasovania NR SR o ústavnom zákone. Ústava teda výslovne vytvára právny základ pre rozhodovanie občanov o prijatí ústavného zákona.“ – bližšie pozri: II. ÚS 31/97, ZNaU ÚS SR 1997. Košice 1998. str. 422

292 „Fakultatívne referendum je referendum, ktoré sa môže zvoliť na základe úvahy štátneho orgánu, alebo vtedy, keď ustanovený počet voličov sa rozhodne požiadať o vyhlásenie referenda“ – II ÚS 31/97, ZNaV US SR 1997. s. 420

výsledkov ktorého sa štátny orgán rozhodne, či bude iniciovať vstup SR do EÚ, alebo nie. Vstup novej krajiny do Európskej únie je možné uskutočniť len na základe podpísania prístupovej zmluvy príslušným predstaviteľom pristupujúcej krajiny po skončení prístupových rokovaní. Referendum prebiehalo 16.-17.5. 2003, kedy už prístupové rokovania SR k EÚ boli v záverečnej fáze pred ukončením. Kladný výsledok referenda nespôsobil žiadne právne účinky, tak ako by ani záporný výsledok nespôsobil zastavenie prístupových rokovaní. Druhý príklad – v novembri 2000 a v apríli 2004 sa konali referendá s obdobnou otázkou o skrátení volebného obdobia Národnej rady SR.²⁹³ V prípade, ak by toto platné kladné rozhodnutie malo mať imperatívne účinky, malo by na jeho základe dôjsť k rozpusteniu NR SR. Ústava SR ani právny poriadok nepozná možnosť rozpustenia NR SR na základe hlasovania v referende. Ani inštitút tzv. „samorozpustenia“ Národnej rady SR ústavným zákonom nie je vlastný právny poriadok SR. Pri tvorbe otázok sa zrejme vychádzalo zo situácie, že Národná rada SR už prijala ústavný zákon (č. 70/1994) o predčasnom skrátení svojho volebného obdobia²⁹⁴ Právny poriadok SR ale nepozná ani mechanizmus, na základe ktorého by bolo možné prinútiť 3/5 poslancov NR SR, aby hlasovali za skrátenie svojho volebného obdobia. Poslanec NR SR vykonáva svoju funkciu v súlade s reprezentatívnym mandátom, imperatívny mandát sa v SR neuplatňuje. Ak by aj takéto referendum bolo platné a výsledky by boli za rozpustenie NR SR, je teda ťažké predpokladať spôsob, ktorým by poslanci boli prinútení hlasovať za ústavný zákon o rozpustení NR SR.

II.2. Predmet celoštátneho referenda

Generálne vzaté – predmet referenda vyjadruje problém, matériu (záležitosť) danú občanom na posúdenie. V širšom slova zmysle je predmet referenda ohraničený ústavnými, či zákonnými možnosťami, ktorých sa otázka predložená v referende môže dotýkať. V užšom slova zmysle predmet referenda určuje jeho iniciátor – konkretizovaním prípustnej matérie a sformulovaním v otázke, na ktorú je možné odpovedať výberom z možností ÁNO – NIE.

Predmet obligatórneho referenda - ústava v čl. 7 ods. 1 a čl. 93 ods. 1. pripúšťa toto referendum len v prípade vstupu do štátneho zväzku resp. vystúpenia z neho. Konceptia tohto referenda sa javí byť najmenej problematickou jednak z hľadiska prípustného predmetu, jednak z hľadiska účinkov, ktoré je platný výsledok tohto referenda spôsobilý vyvolať.²⁹⁵ Iné obligatórne referendum s diferentným predmetom ústava nezakotvuje.

293 11. 11. 2000 – „Ste za to, aby sa Národná rada SR uzniesla na ústavnom zákone: Volebné obdobie NR SR zvolenej v r. 1998 sa skončí dňom volieb do NR SR, ktoré sa vykonajú do 150 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov referenda?“

3. 4. 2004 – Ste za to, aby poslanci NR SR prijali ústavný zákon o skrátení III. volebného obdobia NR SR tak, by sa voľby do NR SR konali v roku 2004?“

294 K tomu pozri viac: OROSZ, L.: *Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. I. časť tejto monografie. str. 51-52

295 NIKODÝM, D.: *Referendum (aktuálne otázky)*. Právny obzor 2002. č. 5-6. str. 398-411

Problematickejším spôsobom je v ústave vymedzený predmet fakultatívneho referenda. Z dikcie čl. 93 ods. 2 možno predmet referenda vykladať takmer neohraničeným spôsobom. Ústava ho podmieňuje len dvoma vágne pôsobiacim skutočnosťami – dôležitosťou otázky (otázok) a preukázaním existencie verejného záujmu. Čiastočne predmet referenda spresňuje vykonávací zákon, ktorý ukladá povinnosť formulovať otázku tak, aby sa na ňu dalo odpovedať jednoznačne áno alebo nie. Ak predmet referenda tvoria viaceré otázky, tieto sa navzájom nesmú podmieňovať. V prípade potreby je nutné k otázke priložiť prílohu, ktorá objasní resp. bližšie špecifikuje predmet referenda. Kladie sa tým dôraz na fakt, aby vo svojej celistvosti bola otázka referenda zrozumiteľná obyčajnému občanovi, t. j. aspoň predpokladanej nadpolovičnej väčšine oprávnených voličov, ktorá tvorí podľa čl. 98 ods. 1 ústavy kvórum pre platnosť výsledkov referenda.

Ani negatívnou enumeráciou špecifikovaný predmet referenda v čl. 93 ods. 3 nevytvára dostatočný predpoklad pre úspešnú realizáciu celoštátneho referenda. Posúdenie dôležitosti otázky predkladanej v referende ústavodarca neobjasnil. Má sa zrejme za to, že otázka položená v referende dôležitosť nadobudne tým, že sa za ňu postavia subjekty iniciujúce príslušné referendum.²⁹⁶ Spojitosť predmetu referenda s verejným záujmom vďaka neexistencii jeho generálnej definície je taktiež vhodným adeptom na rozmanité interpretácie a voľné úvahy.²⁹⁷

Nevhodne je podľa môjho názoru vylúčená z predmetu referenda matéria základných práv a slobôd. Problematika základných práv a slobôd je v Ústave SR upravená v zmysle medzinárodných štandardov na dobrej úrovni. Za základné práva a slobody v tomto zmysle považujeme tie, ktoré Ústava SR upravuje vo svojej druhej hlave.²⁹⁸ Analogicky je teda možné tvrdiť, že referendum nie je možné vykonať, ak sa jeho predmet bude dotýkať ustanovení druhej hlavy ústavy, čo je podľa môjho názoru dosť ťažko dosiahnuteľné. Najmä vzhľadom k tomu, že možná súvislosť (či už priamo alebo sprostredkovane) s takto koncipovanými základnými právami a slobodami bude z vhodného uhla pohľadu prípustná takmer vždy. Navyše exumpcia problematiky základných práv a slobôd z matérie, ktorej sa referendum dotýkať môže, nie je štandardným postupom v krajinách referendum úspešne využívajúcich.²⁹⁹ Iste, niektoré krajiny vylučujú určité otázky súvisiace so základnými právami a slobodami (napr. otázky amnestie, volieb), no nie komplexne celú materiu základných práv a slobôd. V tejto súvislosti je vhodné spomenúť príklad pokusu o celoštátne referendum v auguste 1999, keď predmetom petície za vypísanie referenda bola otázka: „Ste za to, aby sa vo verejnej správe

296 Pozri ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave SR*. Matica Slovenská 1997. str. 163

297 ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave SR*. Matica Slovenská 1997. str. 164

298 Pozri napr. PL ÚS 9/93, PL ÚS 7/94

299 Napr. v Írsku a niektorých členských štátoch USA narastá počet referend, ktorých predmet sa dotýka morálnych záležitostí. Ich spätosť so základnými právami a slobodami je nespochybniteľná, napr. otázka rozvodov, interrupcií, zákazu predaja a výroby alkoholických nápojov a pod. Realizácia takýchto referend je vítaná a štátnymi orgánmi podporovaná, keďže sú často využívané v prospech predvolebných súbojov politikov a politických strán.

konalo iba v slovenskom jazyku, tak, ako to bolo do 1.6. 1999 ?“ Spätosť s druhou hlavou ústavy, štvrtý oddiel bola dôvodom nevyhlásenia referenda.

Dôležitosť predmetu referenda, teda otázky, ku ktorej sa majú hlasujúci v referende vyjadriť, potvrdzuje aj neúspešná história vykonaných celoštátnych referend v SR.³⁰⁰ S pribúdajúcimi pokusmi o vykonanie referenda narastala apatia oprávnených voličov vo vzťahu k hlasovaniu v referende. Ak ale vnímame nedávnu účasť v prezidentských voľbách (prvé kolo 43,63%, druhé kolo 51,67%) možno predpokladať, že občania SR majú záujem o verejné veci, vedia prejavíť svoj názor i vyjadriť podporu, ak sú oslovení správnym spôsobom.

V súvislosti s predmetom referenda a doterajšími pokusmi o referendum došlo k riešeniu otázky, či je možné referendum, resp. na základe jeho výsledkov meniť ústavu. Ústava SR nestanovuje možnosť ústavného obligatórneho, či fakultatívneho referenda. Pod ústavným referendum rozumiem také referendum, ktoré sa dotýka úplnej, alebo čiastočnej zmeny ústavy. K jej účinnosti dôjde až na základe platných výsledkov ratifikačného referenda. V súvislosti s kontroverzným referendum z mája 1997 prijal Ústavný súd SR zaujímavé stanovisko: „*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.*“³⁰¹

V prípade platne vykonaného referenda dotýkajúceho sa zmeny ústavy s kladným výsledkom teda možno aj drvivou väčšinou hlasujúcich za zmenu ústavy, by následne Národná rada SR, v súvislosti s vyššie uvedeným, mala povinnosť prijať príslušný ústavný zákon meniaci ústavu. Nepochybne by takáto situácia mohla viesť ku kurióznemu výsledku. Imperatívny mandát ústava zakazuje (čl. 73 ods. 2), teda nie je možné prinútiť poslancov, aby hlasovali v súlade s výsledkami referenda. Skúsme si však predstaviť čisto fiktívnu situáciu – poslanci by výsledky referenda brali ako „morálny príkaz“ a na základe toho by hlasovali za zmenu ústavy, keďže „tak chce ľud“. V prvom rade by vznikol problém, za čo vlastne majú hlasovať. Obsahom zmeny ústavy – teda predkladaného ústavného zákona by zrejme nebola len otázka predložená občanom v referende, keďže táto by mohla byť položená rôznymi spôsobmi napr. : Súhlasíte s ústavným zákonom, ktorý upraví... Súhlasíte, aby sa zmenila matéria ústavy upravujúca.... Ste za to, aby parlament prijal ústavný zákon, ktorý upraví....a pod. V skúmanom uznesení ústavný súd ďalej uviedol: „*Referendová otázka je správna len potiaľ, pokiaľ je postavená za priamu voľbu prezidenta občanmi bez prílohy zákona. Ústava výslovne neustanovuje, ani zákonodarcu nespĺnomocňuje, aby ako príloha k*

300 Z kvantitatívneho hľadiska možno evolúciu pokusov o celoštátne referendum a vyhlásených referend hodnotiť v pomere k časovému trvaniu Slovenskej republiky ako zvýšene progresívnu. Z ôsmich pokusov o vykonanie referenda bolo vyhlásených šesť, z toho len jedno dosiahlo platné výsledky tesnou väčšinou zúčastnených oprávnených voličov.

301 II. ÚS 31/97 – s. 422

referendovej otázke bol pripojený návrh ústavného zákona. Prílohu môže tvoriť vysvetlenie v tých prípadoch, kde ide o zložitejšiu otázku.“ ...

...,Nie je vylúčený ani proces, na začiatku ktorého je referendum s príslušnou otázkou, na ktorú majú občania odpovedať áno-nie, pravda bez konkrétneho návrhu ústavného zákona vo forme prílohy, ktorý by sa mal schváliť priamo občanmi v referende.“³⁰²

Občania v zmysle Ústavy SR nemajú ani zákonodarnú, ani ústavodarnú iniciatívu. Výsledky referenda teda nemajú silu spustiť zákonodarný proces, zo žiadneho ustanovenia ústavy nevyplýva, že by boli zrovnoprávnené so subjektmi oprávnenými podávať návrhy zákonov (čl. 87 ods. 1 – poslanci, výbory NR SR, vláda). Ústava nestanovuje, akým spôsobom by mala Národná rada SR „prerokovať“ výsledky referenda, neurčuje žiaden špecifický spôsob, ani ho nesubsumuje pod ten všeobecne určený. Na základe toho teda nemožno z ústavy vyvodiť, že by výsledok referenda bol spôsobilý stať sa návrhom ústavného zákona. V prípade, ak by sa malo o takomto návrhu ústavného zákona rokovať, vyžaduje sa iniciatíva z niektorého z uvedených subjektov (čl. 87 ods. 1). No ústava takisto v žiadnom článku nestanovuje povinnosť takýto (a ani žiadny iný) návrh podať (čl. 87 ods. 1 – „návrh zákona môžu podať ...“). Nestanovuje ani náležitosti, čoho všetkého by sa takýto návrh mal dotýkať. Je teda na vôli oprávnených subjektov, či by vôbec iniciovali proces prijímania ústavného zákona a čo všetko by tento návrh obsahoval.

Zo strany občanov je tu len možnosť v zmysle §133 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku podať petíciu v počte minimálne 100 tis. občanov, ktorou by požadovali, aby sa Národná rada SR zaoberala určitou otázkou verejného záujmu. Ani táto skutočnosť však nemá charakter zákonodarnej iniciatívy a povinnosť prerokovať určitý návrh zákona (ústavného zákona) vzniká Národnej rade SR až uplatnením práva niektorého zo subjektov podľa čl. 87 ods. 1. Okrem pochybností o tom, či by občania v referende vyslovili súhlas s celým obsahom ústavného zákona, ktorý sa má následne v parlamente schváliť, by tu bola minimálne ďalšia pochybnosť v tom, či je legitímne vyžadovať od parlamentu, aby schválil takúto zmenu ako následok vykonaného referenda (nie ako svoje vlastné rozhodnutie zmeniť ústavu). V súvislosti s mocou konštitutívnou je proces prijímania Ústavy SR naznačený už v preambule ústavy ... „uznášame sa prostredníctvom svojich zástupcov“...Ak navyše berieme do úvahy aj celý proces prijímania zákonov (ústavných nevynímajúc) vrátane pripomienkového konania, nie je vylúčené, že výsledkom hlasovania v parlamente by bol nakoniec duchom iný ústavný zákon než ten, o prijatie ktorého v referende išlo.

Odhliadnuc od uvedeného nepochybne kurióznym by bol aj fakt, že takéto referendum by sa nakoniec aj tak mohlo stať len zbraňou v rukách vládnucej väčšiny. V našich podmienkach je zatiaľ ešte nezvyklé, aby koalícia tvoriaca výkonnú moc mala za sebou podporu v parlamente tzv. ústavnej väčšiny (90 poslancov). Ak by sa prijala prax (možno aj záväzná), že by parlament naozaj mal

302 Tamtiež s. 424-425

hlasovať v súlade s prejavenu vôľou v referende, na zmenu ústavy by sa vyžadovalo kladné hlasovanie aj poslancov z opozičných strán (resp. celého parlamentu). A tu sa nedá vylúčiť, že by k iniciovaniu referenda nedochádzalo práve vtedy, keď by vládnuce strany mali záujem (resp. potrebu) zmeniť niektoré ustanovenia ústavy. Tak v snahe získať dostatočnú podporu by referendum mohlo slúžiť ako donucovací prostriedok pre hlasovanie opozičných poslancov. Každopádne by sa účinok a zmysel referenda minul cieľa a okrem jeho zneváženia a zneužitia sily ľudu by sa zrejme minimalizovalo už aj tak značne oslabené postavenie parlamentu. Nevraviac o tom, že by mohlo dôjsť k výraznému zníženiu vplyvu a úlohy „opozície“ v parlamentnej vládnej forme. Nemenej kurióznou by bola situácia, ak by uvedeným spôsobom mali poslanci zmeniť ústavu napr. zavedením imperatívneho mandátu, resp. absolútnym zrušením imunity a pod.

Skúsenosti z jednotlivých krajín dokazujú, že zmena ústavy je najčastejším predmetom referenda.³⁰³ Ide však o prípady, keď ústava sama vo svojich ustanoveniach vyžaduje obligatórne ratifikačné referendum pre prípad, že parlament určitú zmenu ústavy schváli ako konečné potvrdenie tak zásadného rozhodnutia. Alebo necháva určeným subjektom možnosť predložiť už schválenú zmenu parlamentom na potvrdenie v referende. Ústava SR takúto možnosť výslovne určuje len pre prípad v zmysle čl. 93 ods. 1.

Na prvý pohľad široko koncipovaný predmet referenda s pomerne úzkou výlukou v skutočnosti až tak rozsiahly nie je. K jeho spochybneniu prispieva jednak spätosť so základnými právami a slobodami, jednak reálna nemožnosť vykonať na jeho základe zásah do právnej úpravy ústavného, či zákonného charakteru.

II.3. Subjekty celoštátneho referenda

Na základe ústavnej koncepcie ich vnímame v dvoch rovinách:

1. Ako subjekty, ktorým ústava priznáva možnosť iniciovať vypísanie referenda.

2. Ako subjekty, ktorým platný právny poriadok umožňuje hlasovať v už vyhlásenom referende.³⁰⁴

K vymedzeniu subjektov podľa čl. 95 Ústavy SR nemožno mať zásadnejšie výhrady. To, že ústava umožňuje iniciovať referendum občanom SR (formou petície) a Národnej rade SR (prijatím uznesenia) je vnímateľné ako potvrdenie systematického začlenenia referenda do piatej hlavy ústavy. V súvislosti s poznatkami z vykonaných referend v SR obidve ústavou vymedzené subjekty sa na iniciovaní referenda podieľali približne rovnako. V tejto súvislosti novela zákona o spôsobe vykonania referenda č. 158/1994 spôsobila značný zmätok, keď stanovila povinnosť občanov obrátiť sa petíciou na Národnú radu SR a až po jej

303 Napr. čl. 89 Ústavy piatej Francúzskej republiky, čl. 46, ods. 2 Ústavy Írska, čl. 88 Ústavy Dánska, čl. 44, ods. 3 Ústavy Rakúska

304 K tomu pozri napr. : SOMOROVÁ, L.: *Referendum ako forma výkonu štátnej moci*. Ústavnosť a politika č.3. ročník II. Košice 2000

preskúmaní Národnou radou SR táto petícia bola doručená prezidentovi SR. Aj po náleze ústavného súdu a opätovnej novelizácii zákona o spôsobe vykonania referenda, ktorá vec vrátila do pôvodného stavu a potvrdila právo prezidenta preskúmať petíciu občanov, zostala čiastočná nerovnosť medzi subjektami referendálnej iniciatívy. Ide o to, že ak prezident vyhlási referendum na podnet uznesenia Národnej rady SR, je povinný tak urobiť bez preskúmania vecného (obsahového) charakteru otázky tvoriacej predmet referenda. Ústavodarca tu uplatnil prezumpciu správnosti a zákonnosti uznesenia Národnej rady SR, z povahy vecí vyplýva, že by bolo možné skúmať len to, či uznesenie bolo prijaté požadovanou väčšinou poslancov a riadne vyhotovené, t.j. opatrené podpisom predsedu parlamentu.

Podľa nálezu ústavného súdu ak tak koná na základe petície občanov, je oprávnený preskúmať ústavnosť a zákonnosť petície.³⁰⁵ Teda mohol by ju odmietnuť, ak zistí, že táto svojím obsahom nezodpovedá Ústave SR (čl. 93, čl. 95 a čl. 99) a osobitnému zákonu (§1 ods. 4 zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v platnom znení) a nemá predpísané náležitosti podľa §1a zákona č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda). Túto nerovnosť čiastočne odstránila novela ústavy (ústavný zákon č. 90/2001 Z.z.), keď v čl. 95 ods. 2 umožňuje prezidentovi v pochybnostiach o predmete referenda požiadať Ústavný súd SR o posúdenie súladu predmetu referenda s Ústavou SR alebo ústavným zákonom bez ohľadu na subjekt iniciatívy.

Vnímajúc tieto súvislosti, sa ustanovenie čl. 95 ods. 2 zdá byť vhodným doplnením komplikovaných ustanovení o referende. Do právneho poriadku SR sa tým zaviedol nový prvok preventívnej kontroly ústavnosti, s ktorým doteraz v tradícii ústavnosti skúsenosti neboli. Bude teda na Ústavnom súde SR, akým smerom sa prípadná použiteľnosť tohto prvku bude uberať. Nie je ale možné vnímať túto kontrolu ústavnosti len z jedného uhla pohľadu. Keďže toto ustanovenie je fakultatívneho charakteru, zdalo by sa, že posilňuje pozíciu prezidenta. Domnievam sa ale, že môže znamenať aj jeho oslabenie v nasledovných dimenziách. V prípade, ak túto možnosť nevyužije a vyskytnú sa určité problémy s ústavnosťou vykonaného referenda, otvára tým priestor pre polemiky, prečo toto svoje právo nevyužil. Ak toto svoje právo využije, prenáša povinnosť vyriešiť konečný verdikt na ústavný súd a zbavuje sa tak svojej zodpovednosti danej mu ústavou. Zároveň tým môže spôsobiť nežiaduci odklad vykonania práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo v neurčitej dobe. Podľa čl. 95 ods. 2 mu totiž lehota na vyhlásenie referenda (30 dní) až do nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia Ústavného súdu SR neplynie. Ústavný súd nemá v predmetnej veci stanovenú žiadnu lehotu. Dá sa síce predpokladať, že by mal rozhodnúť čo najskôr, no nedá sa vylúčiť ani dlhodobosť riešenia predmetného sporu. Takže nakoniec môže viesť k tomu, že prezident zakaždým, ak bude čo i len náznak pochybností o predmete referenda (čo

305 Pozri: Nález PL ÚS 42/95, ZNaU 1995. Košice 1996. str. 79

vzhľadom k uvedeným skutočnostiam týkajúcich sa predmetu referenda môže byť vždy), požiada o vyjadrenie ústavný súd.

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.³⁰⁶ Je teda prirodzené, že v rámci jeho pozície ako hlavy štátu a jeho vzťahov k iným štátnym orgánom by táto zodpovednosť bola mnohovornejšia bez možnosti exempcie formou obrátenia sa na ústavný súd. Pôvodné znenie Ústavy SR (čl. 95, ods.1) stanovoval jasnú obligatórnosť aktu prezidenta (prezident vyhlasuje...ak o to petíciou požiada...alebo ak sa na tom uznesie NR SR...), tak, ako to stanovuje napr. čl. 106, ods.3 ústavy o obligatórnom rozpustení NR SR v prípade neodvolania prezidenta v ľudovom hlasovaní. Skôr sa prikláňam k opatrnému posudzovaniu predmetného čl. ústavy a vhodnejšou sa mi vidí pozícia prezidenta pri vyhlasovaní referenda koncipovaná spôsobom pred novelizáciou ústavy. Teda jeho povinnosť vyhlásiť referendum na základe petície, resp. uznesenia Národnej rady SR, no za súčasnej zmeny vymedzenia predmetu referenda.

Čo sa týka minimálneho počtu 350 000 podpisov na petície k tomu, aby dôsledkom petície bolo vyhlásenie referenda, tento počet považujem za adekvátny. V porovnaní so štátmi s diferentnou rozlohou³⁰⁷ sa požadovaný minimálny počet podpisov môže zdať neprimeraný. Prax však nepotvrďuje tieto závery, za zmienku skôr stojí úvaha o vhodnosti sprísnenia podmienok pre signatárov petície napr. obligatórnou podmienkou, v rámci ktorej signátorom môže byť len oprávnený volič.

V zmysle čl. 94 Ústavy SR má právo zúčastniť sa na referende (teda hlasovať v ňom), každý občan SR, ktorý má právo voliť do NR SR. Na základe zákona o voľbách do NR SR č. 333/2004 v znení neskorších zmien a doplnkov má právo voliť do NR SR aj občan SR, ktorý dovŕšil požadovaný vek, no v čase konania volieb sa nenachádza na území SR. Zákon mu umožňuje hlasovať poštou. V tejto súvislosti nie je doriešená situácia, či občan SR zdržiavajúci sa v deň konania referenda mimo územia SR má nárok na to, aby sa referenda zúčastnil, ak o to prejaví záujem. Domnievam sa, že z čl. 94 a § 2 a 27, ods.2 zákona o voľbách do NR SR mu toto právo vyplýva, aj keď zákon o spôsobe vykonania referenda

306 „Pokiaľ ide o už vyhlásené referendum, prezidenta to zaväzuje a zaväzuje to aj iné štátne orgány, že musí prebehnúť“ – II ÚS 31/97, str. 424

307 Napr. v Taliansku je potrebných 50 000 podpisov v Maďarsku 100 000, v Španielsku 5 000

hlasovanie poštou neupravuje.³⁰⁸ Realizácia tohto práva (po predchádzajúcej legislatívnej úprave) by v dnešnej informačnej dobe problematickou byť nemala.

Podstatnejším problémom v súlade s kvantitatívnymi prvkami procesných ustanovení o referende sú ustanovenia čl. 98 ods. 1 ústavy. Vymedzenie kvóra pre platnosť referenda nadpolovičnou väčšinou oprávnených voličov je síce javom štandardným, no v európskych krajinách príliš nevyužívaným. To, že ide o vysoké a ťažko dosiahnuteľné kvórum potvrdzuje nielen prax vykonaných referend. Nasvedčuje tomu aj klesajúca účasť oprávnených voličov v parlamentných, komunálnych či prezidentských voľbách. Navyše svojím spôsobom paradoxne vyznieva skutočnosť, že v prípade, keď občan – volič prenáša svoje právo rozhodovať o verejných záležitostiach v legitímnych voľbách na zvolených zástupcov, žiadne kvórum platnosti nie je. Voľby budú platné, ak sa ich zúčastní 10, 20, či 30 % oprávnených voličov, no pre platnosť toho, keď občan rozhoduje sám (čo z hľadiska princípov konštitucionalizmu má vyššiu legitimitu) je stanovené kvórum 50 % + 1 hlas. Krajným riešením je zrušenie kvóra, kedy by referendum bolo platné, ak by sa ho zúčastnil aspoň jeden občan. V súvislosti s terajšou koncepciou referenda by podľa môjho názoru nešlo o vhodnú alternatívu. Keďže výsledky fakultatívneho referenda nie sú spôsobilé samy o sebe vyvolať právne účinky, zrušenie kvóra pre platnosť referenda by mohlo viesť k nárastu nič neznamenajúcich, no platných referend.

II.4. Vyhlásenie a dôsledky referenda

Právomoc vyhlásiť referendum ústava zveruje prezidentovi republiky ako ústavnému činiteľovi a garantovi toho, že za splnenia požadovaných podmienok dôjde k priamej realizácii prejavu suverenity ľudu. V tejto súvislosti môžeme prezidenta vnímať ako medzičlánok pre priamy výkon štátnej moci, ktorý zároveň určuje termín vykonania referenda v súlade s procesnými ustanoveniami ex constitutione (čl. 96, ods. 2, čl. 97, ods. 1a2).

Pre platnosť obligatórneho i fakultatívneho referenda ústava stanovuje rovnaké podmienky (čl. 98 ods. 1). Vyžaduje, aby sa na ňom zúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov a aby bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda. Predpokladá kumulatívne spojenie oboch podmienok, v opačnom prípade je referendum považované za neplatné. Zisťovanie a vyhlasovanie výsledkov referenda upravuje zákon o spôsobe vykonania referenda v svojej šiestej časti (§21-25).

V prípade neplatného referenda sa samotná procedúra referenda ukončí zverejnením výsledkov hlasovania v referende Ústrednou komisiou pre referendum SR prostredníctvom Tlačovej kancelárie SR a jej konštatovaním, že referendum bolo neplatné. Z toho bolo možné vyvodit' dôsledky len v tom zmysle, že podľa čl. 99 ods. 2 by bolo možné referendum v tej istej veci opakovať najskôr až po

308 § 6 zákona č. 564/1992 Zb. odkazuje na zákon č.80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej Národnej rady, ktorý výkon volebného práva viazal na územie SR, nový zákon o voľbách do NR SR však umožňuje voliť aj zo zahraničia

uplynutí 3 rokov od jeho vykonania. Aj v tom prípade (opäť v súvislosti s jedným pokusom o vykonanie referenda) sa polemickou stala nedoriešená interpretácia spojenia „referendum v tej istej veci“. Ťažko je možné predpokladať, že by v časovom horizonte 3 rokov pri súčasnom tempe transformácie a vývoja spoločnosti tá istá otázka predložená v referende dvakrát po sebe mala identický obsah za predpokladu, že ju vnímame aj s dôsledkami v širšom rozsahu (aj keď sa môžu vyskytnúť výnimky). Na druhej strane nie je vylúčené, že rozdielne gramaticky formulované otázky budú mať rovnaký obsah a identický bude aj cieľ, ktorý sa týmito otázkami chce dosiahnuť. Je preto potrebné terminologické spojenie „referendum v tej istej veci“ posudzovať v širších súvislostiach, vždy vzhľadom k interpretačnému obsahu a cieľu.³⁰⁹ alebo zaviesť jeho presnejšiu formuláciu.

Skúsenosti s referendom (vyjmúc posledné) spadali pod vyššie uvedenú situáciu, nevyžadovali teda použitie ďalších ustanovení o referende, ktoré ústava spomína. K zmene došlo až referendom vykonaným 16.-17.5.2003 o vstupe SR do Európskej únie, ktoré ako jediné vošlo do histórie s označením „platné“.

V zmysle čl. 98 ods. 2 – „návrhy prijaté v referende vyhlási Národná rada SR rovnako ako zákon“. Aj keď to ústava výslovne neuvádza, toto ustanovenie sa podľa môjho názoru bude týkať len fakultatívneho referenda, keďže podľa čl. 93 ods. 1 pôjde o ratifikáciu ústavného zákona. Tu zrejme ústavodarca opomenul rozvinúť uvedenú situáciu alebo mal na mysli len fakt, že návrhy prijaté v referende sa vyhlásia formálnym spôsobom vlastným zákonom (aj ústavným), a to publikovaním v Zbierke zákonov neberúc do úvahy právnu silu týchto návrhov prijatých v referende .

Z vyššie uvedeného vyplýva, že len z platného referenda môže byť prijatý určitý návrh, teda spôsobom ako zákon sa vyhlási len výsledok platného referenda. Takéto návrhy prijaté v platnom referende by na základe toho mali byť právne záväzné rovnako ako zákon a mali by vyvolávať primerané právne účinky, o čom svedčí aj judikatúra Ústavného súdu SR.³¹⁰ Uvedená formulácia vyvolávala mnohé interpretačné nejasnosti v súvislosti s jej aplikáciou. Aj vzhľadom na to, že až do poslednej novelizácie zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov (uverejnenou pod č. 100/2003 v Z. z.) neexistovalo v spomínanom zákone ustanovenie, že by sa v Zbierke zákonov návrhy prijaté v referende uverejňovať mali. Keďže už k takémuto vyhláseniu návrhu prijatého v referende v Zbierke zákonov došlo a po

309 K tomu pozri napr. PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, L.: *Štátne právo SR*. Košice. UPJŠ 2002. str. 143-144 alebo PAVLÍČEK, V. a kol.: *Transformace ústavního systému střední a východní Evropy*. Praha 2000. str. 228-234

310 Napr. nález PL ÚS 42/95, ZnaÚ 1996. Košice 1997. str. 88

mnohých neplatných referendách bude zrejme pôsobiť dojom akéhosi „vzoru“ za trvania súčasnej právnej úpravy.³¹¹

Uvedenou skutočnosťou, teda zaradením medzi formálne pramene práva, sa len potvrdila ústavná dikcia podopretá judikatúrou ústavného súdu SR, že vykonávateľom zákonodarnej moci – teda tvorcom práva by mali byť aj občania formou referenda. Z toho pohľadu sa ale neadekvátnym javí ustanovenie čl. 72 Ústavy SR, podľa ktorého jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom je Národná rada SR.

Z hľadiska formy vyhlasovanie návrhov prijatých v referende, ako aj vyhlasovanie zákonov NR SR zabezpečuje predseda Národnej rady SR (v zmysle § 43 ods. 2 pís. e zákona č. 350/1996 o rokovacom poriadku NR SR v znení neskorších zmien a doplnkov).³¹² Keďže ústava v čl. 98 ods. 2 predpokladá návrhy prijaté v referende vyhlásiť rovnako ako zákon, mali by sa adekvátne použiť ustanovenia čl.87 ods.3 a 4 Ústavy SR. Aj keď na druhej strane je nezmyselné, aby sa na takéto výsledky referenda vzťahovalo prezidentovo veto resp. opätovné prerokovávanie tak, ako je to v prípade zákona. Uvedené ustanovenia teda značne spochybňujú formuláciu „vyhlási rovnako ako zákon“.

Otázny sa javí byť aj okamih vzniku a zániku platnosti a účinnosti návrhov prijatých v referende, ústava ani zákon o spôsobe vykonania referenda tieto otázky výslovne neupravujú. Na základe analógie legis by sa dalo predpokladať, že účinnosť návrhov prijatých v referende bude vznikať pätnástym dňom po ich vyhlásení (keďže nie je stanovený skorší, ani žiadny iný dátum účinnosti), ak ich zaradíme medzi všeobecne záväzné predpisy. Na základe medzery v právnej úprave je možné prisúdiť účinnosť aj ku dňu vyhlásenia výsledkov referenda.³¹³

Domnievam sa ale, že pre určenie začiatku účinnosti výsledkov referenda je podstatné diferencovať ich na základe ich normatívnej resp. nenormatívnej povahy. V prípade, ak výsledky referenda sami o sebe bezprostredne nezakladajú práva či

311 „Rozhodnutie predsedu Národnej rady SR z 19. mája 2003 o vyhlásení návrhu prijatého v referende konanom 16. -17. mája 2003: *Článok I* - Podľa čl. 98 ods. 2 Ústavy SR, § 43 ods. 2 písm. e) zákona Národnej rady SR č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady SR v znení neskorších predpisov v súlade s § 25 zákona Národnej rady SR č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení neskorších predpisov a na základe zápisnice Ústrednej komisie pre referendum SR o výsledku hlasovania v referende konanom 16. -17. 5. 2003, ktoré bolo vyhlásené rozhodnutím prezidenta SR č. 49/2003 Z. z., vyhlasujem výsledok referenda konaného 16. -17. 5. 2003, v ktorom nadpolovičná väčšina oprávnených voličov rozhodla o prijatí návrhu, že súhlasia s tým, aby sa SR stala členským štátom Európskej únie. *Článok II* –

(1) Referendum sa konalo v piatok 16.5.2003 a v sobotu 17.5.2003.(2) Celkový počet občanov zapísaných v zoznamoch na hlasovanie v referende bol 4 174 097. (3) Celkový počet oprávnených občanov, ktorí sa zúčastnili na hlasovaní, bol 2 176 990.(4) Celkový počet oprávnených občanov, ktorí na otázku v referende odpovedali „áno“ bol 2 012 870 a celkový počet oprávnených občanov, ktorí na otázku v referende odpovedali „nie“ bol 135 031.(5) Oprávnení občania SR nadpolovičnou väčšinou v referende rozhodli o prijatí návrhu, že súhlasia s tým, aby sa SR stala členským štátom Európskej únie. Pavol Hrušovský v. r.“ (č. 175/2003 Z. z.)

312 PALÚŠ, I.-SOMOROVÁ,E.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. UPJŠ Košice. 2008. str. 193

313 DRGONEC, J.: *Ústava SR. Komentár*. Šamorín 2004. str. 523-525

povinnosti, nadobudnú účinnosť okamihom vyhlásenia. V opačnom prípade by, podľa môjho názoru bolo vhodné určiť neskorší dátum účinnosti (v samotnom vyhlásení výsledkov referenda). Zatiaľ z jediných vyhlásených výsledkov referenda však len ťažko možno vyvodiť, do akej miery sú zaväzujúcim aktom normatívnej povahy, skôr pôsobia dojmom informatívneho aktu oznamovacieho charakteru. Aj keď na druhej strane uznávam, že iným spôsobom ani výsledky tak koncipovaného referenda vyhlásiť nebolo možné. Upozorňujem opätovne na nie príliš vhodnú formuláciu „vyhlási rovnako ako zákon“.

Nejasnou bude zrejme aj aplikácia vyhlásenia návrhov prijatých v referende, ktoré sa budú týkať čl. 93 ods. 1, keďže rozhodnutie predsedu parlamentu formulované obdobným spôsobom by asi nebolo možné stotožňovať s potvrdením ústavného zákona a zrejme by predpokladalo minimálne súbežné uverejnenie aj predmetného ústavného zákona (napr. kvôli nadobudnutiu účinnosti).

Zánik platnosti a účinnosti takýchto návrhov je možné čiastočne z ústavy vyvodiť (čl. 99 ods. 1 a 2), stanovuje len trojročnú lehotu pre prípad opakovania, zmeny alebo zrušenia výsledkov referenda. Aj tu však predmetné ustanovenia nepôsobia jednoznačne. Ustanovenie čl. 93 ods. 1 umožňuje zmeniť alebo zrušiť výsledky referenda len jedinému subjektu – Národnej rade SR. Po toľkom zvýrazňovaní princípu suverenity ľudu (aj zaradením referenda do zákonodarnej moci) ústavodarca zrejme opomenul, že výsledok referenda je kreovaný ľuďom. Pre platnosť zmeny, resp. zrušenia výsledkov referenda stanovuje síce v Národnej rade SR kvalifikovanú väčšinu (3/5-tiny), opäť ale došlo k nedôslednému ústavnému špecifikovaniu, keďže čl. 98 ods. 2 stanovuje, že návrhy prijaté v referende sa vyhlásia ako zákon. Ak priznáme výsledkom v referende silu zákona, za zvýšením kvóra možno snád hľadať úmysel zvýrazniť, že „vôľu ľudu“ je možné prelomiť sťaženým postupom. Pochybnosti o tomto ustanovení však možno vidieť minimálne v dvoch smeroch.

Ak by sme vychádzali z čl. 93 ods. 1, podľa ktorého návrhy prijaté v referende by mohli mať silu ústavného zákona, (keďže ratifikujú ústavný zákon) z akého ustanovenia ústavy, či právneho princípu je daná možnosť zrušiť takéto výsledky referenda (a tým zrejme aj ústavný zákon) Národnej rade SR? Následne by aj tak muselo opätovne byť vyhlásené referendum, keďže zrušením výsledkov pôvodného referenda by prestal platiť ústavný zákon o vstupe SR do štátneho zväzku, čím by de facto došlo k pochybnostiam v zotrvaní Slovenskej republiky v štátnom zväzku.

Neadekvátnym je aj fakt, že návrhy prijaté v referende, ktoré nemajú normatívnu povahu, by tak isto bolo možné zrušiť (aj v prípade potreby) len obdobnou procedúrou, teda ústavným zákonom. Navyše najpodstatnejším nedostatkom v týchto súvislostiach sa mi javí vôbec prípustná možnosť zastupiteľského zboru zasahovať do výkonu štátnej moci formou priamej demokracie.

Nedoriešenou v tomto smere je aj právna sila návrhov prijatých v referende. V zmysle čl. 98 ods. 2 by mali mať silu zákona. To však veľmi nesedí pre prípad referenda konaného v čl. 93 ods. 1, keďže ústavný zákon nemôže byť potvrdený, resp. zrušený aktom so silou zákona. Článok 98 ods. 2 by teda potreboval dôslednejšiu špecifikáciu pre tento prípad. Otázna je však aj interpretácia v prípade fakultatívneho referenda v už načrtnutých smeroch. V žiadnom prípade totiž nie je možné, aby návrh prijatý v referende, ktorý je nenormatívnej povahy, mal silu zákona.

II.5. Zhodnotenie a možné návrhy

Záverom tejto ústavno-právnej koncepcie ešte niekoľko možných úvah a podnetov do budúca. Z môjho pohľadu sa koncepcia celoštátneho referenda tak, ako je uvedená v čl. 93-100, javí byť veľmi nedôslednou. Potvrdením nefunkčnosti celoštátneho referenda sú doterajšie pokusy o jeho vykonanie. Právne medzery sú takeého charakteru, že ich nie je možné vyplniť ani interpretáciou ústavného súdu, jedinou možnosťou je ich novelizácia, ba skôr si myslím, že ich úplné zrušenie a nahradenie novými ustanoveniami. Z môjho pohľadu sa mi javí vhodným nasledovné vymedzenie:

- Ak má referendum z hľadiska systematiky ústavy zostať zaradené medzi zákonodarnú moc, je nevyhnutné zaviesť inštitút ľudovej iniciatívy, ktorá by skutočne aj túto moc realizovala.

Ľudovú iniciatívu môžeme vnímať v širšom slova zmysle ako akýkoľvek prejav ľudu (občanov) – „iniciatíva“, ktorou sa zapája do riešenia verejných záležitostí. V súvislosti s tým je pod tento pojem možné subsumovať petície, sťažnosti, podnety, dotazy a pod.. V užšom slova zmysle ľudovou iniciatívou označujeme len účasť ľudu v procese prijímania právnych predpisov podliehajúce určitému počtu obyvateľstva, ktoré je schopné iniciovať zákonodarný proces. Návrhu predloženému stanoveným počtom obyvateľstva sa tak priznáva právo zákonodarnej iniciatívy, resp. medzi subjekty oprávnené podávať návrhy zákonov ústavy zaraďujú aj ľud – väčšinou občanov formou petície.

Podľa predmetu rozlišujeme ľudovú iniciatívu ústavnú – keď sa návrh dotýka úplnej alebo čiastkovej zmeny ústavy a ľudovú iniciatívu zákonnú – tu môže ísť o predloženie návrhu celkom novej právnej úpravy alebo novelizácie už existujúceho zákona. Z hľadiska formy môže byť ľudová iniciatíva uskutočnená predložením už vypracovaného návrhu zákona (ústavy) alebo prejavom ľudovej iniciatívy bude len návrh (náčrt) na prijatie určitého zákona (ústavy), ktorého znenie už vypracuje príslušný orgán štátu. Ak boli splnené právnym poriadkom stanovené podmienky (forma návrhu, počet podpisov a pod.), zákonodarný orgán je povinný návrh podaný ľudovou iniciatívou podľa obvyklých majoritných zásad prerokovať a hlasovať o ňom. Ústavy štátov väčšinou vymedzujú základné zásady ľudovej iniciatívy, podrobnosti vykonávania prenechávajú zákonnej úprave. Najširšie koncipovanú ľudovú iniciatívu má Ústava Švajčiarska z roku 1999 (čl. 138, 139, 141 ods. 1), ktorá zakotvuje ľudovú iniciatívu tak pre prípad čiastkovej alebo

úplnej zmeny ústavy, ako aj pre prijímanie zákonov. Navyše požaduje súbežne s hlasovaním v parlamente o zmene ústavy ľudové hlasovanie v referende (čl. 139 ods. 2-6). Ľudovú iniciatívu v oblasti prijímania zákonov zakotvujú napr. aj ústavy krajín Rakúska z roku 1920 (čl. 41 ods. 2), Talianska z roku 1947 (čl.71ods.2), ale aj krajín východnej Európy, ako napr. Poľska z roku 1997 (čl. 118), Rumunska z roku 1991 (čl.73ods.1), Slovinska z roku 1991 (čl.88) a Litvy z roku 1992 (čl. 68 ods. 2).

Počet podpisov nevyhnutných pre podanie návrhu zákonov formou ľudovej iniciatívy štáty stanovujú rôzne, tak napr. vo Švajčiarsku sa vyžaduje 100 tis. podpisov oprávnených voličov v prípade ústavnej ľudovej iniciatívy, 50 tis. podpisov oprávnených voličov v prípade zákonnej ľudovej iniciatívy, v Rakúsku 100 tis. podpisov oprávnených voličov, v Taliansku 50 tis., v Poľsku 100 tis., v Rumunsku 250 tis., v Slovinsku 5 tis. a v Litve 50 tis. podpisov oprávnených voličov.

- Za dôležité považujem špecifikovať ústavné referendum.

Krajiny, ktoré zakotvujú ústavné referendum, dávajú ho do roviny obligatórnej, fakultatívnej alebo kombinovanej (aj obligatórne, aj fakultatívne), či dokonca vylučujú revíziu ústavy z predmetu referenda (napr. ústava Portugalska z roku 1976, čl. 118).

Obligatórne ústavné referendum zakotvuje napr. Francúzsko (čl. 89 ústavy z roku 1958), Írsko (čl. 46 ods. 2 ústavy), Dánsko (čl. 88 ústavy). Takéto referendum má charakter ratifikačného referenda, teda bez vykonania referenda a jeho kladného výsledku navrhovaná a parlamentom prijatá zmena ústavy nemôže vstúpiť do platnosti a nadobudnúť účinnosť.

Fakultatívne ústavné referendum je postavené na zásade, že ústava prenecháva určitým presne vyšpecifikovaným subjektom (väčšinou členom parlamentu) ohraničenú lehotu, počas ktorej sa môžu rozhodnúť, či prijatý návrh zmeny ústavy predložia na schválenie ľudu v referende alebo nie. Ak v stanovenej lehote oprávnené subjekty nevyužijú možnosť iniciovať referendum, uplynutím posledného dňa lehoty revízia ústavy vstupuje do platnosti a nadobúda účinnosť. Lehotu na predloženie návrhu k referendu krajiny určujú rôzne – napr. od vyhlásenia do 3 mesiacov (Taliansko), od schválenia do 15 resp. 45 dní (Španielsko, Poľsko), po schválení, no pred podpísaním zmeny ústavy (Rakúsko).

Kombinované ústavné referendum spočíva vo vyšpecifikovaní prípadov, kedy sa referendum musí pre účinnosť aktu konať a prípadov, kedy je ponechané na subjekty oprávnené ho iniciovať. Uplatňuje sa napr. v Rakúsku (ústava z roku 1920, čl. 44 ods. 3), kde obligatórne referendum je stanovené pre prípad úplnej zmeny ústavy. V prípade čiastočnej revízie ústavy sa referendum vykoná, len ak o to požiadajú 1/3-tina členov Národnej rady alebo Spolkovej rady po schválení takejto zmeny, ale ešte pred jej podpísaním prezidentom.

Účasť obyvateľstva potrebnú pre platnosť ústavného referenda ako i kvórum kladných hlasov na úspešné schválenie predkladanej matérie upravujú štáty rôzne. Väčšinou však aj v tomto dávajú zmene ústavy osobitný status, najmä vo vzťahu k ostatným referendum, ktoré právny poriadok tej-ktorej krajiny pripúšťa. Tak napr. ústava Talianska pre platnosť referenda vyžaduje, aby sa ho zúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov a pre schválenie sa kladne musia vysloviť väčšinou platne odovzdaných hlasov. Ústava Dánska požaduje účasť najmenej 40% voličstva, z ktorých sa za zmenu musí vysloviť väčšina zúčastnených. Ústava Rakúska vyžaduje pre schválenie absolútnu väčšinu platne odovzdaných hlasov. Ústava Írska len väčšinu hlasov odovzdaných v referende – stanovené kvórum vyznieva dosť kuriózne. Tak napr. ak by sa hlasovania zúčastnil 1, prípadne 5-ti oprávnení voliči a vyslovili by sa za prijatie zmeny, referendum by bolo platné a zmena schválená.

V súvislosti s vývojom na Slovensku sa mi vhodnou javí byť kombinácia terajšieho obligatórneho referenda v zmysle čl.93 ods.1 v kombinácii s fakultatívnym ústavným referendom pre prípad úplnej, či čiastočnej zmeny ústavy.

- Vhodným doplnením je referendum, ktorého platnému výsledku ústava priznáva právne účinky zákona. Ide o tzv. legislatívne referendum, keďže sa ním zasahuje do činnosti zákonodarného zboru. Väčšinou je toto referendum fakultatívneho charakteru, oprávneným subjektom je nechaná možnosť predložiť na referendum každý návrh zákona, ktorý sa dotýka predmetu referenda vyšpecifikovaného v ústave. Ak takýto návrh zákona bude v referende schválený, výsledkom referenda je právny akt s právnymi účinkami rovnocennými zákonu schválenému parlamentom, teda „referendový zákon“. Práve preto ústavy, ktoré pripúšťajú možnosť predložiť návrh zákona na referendum precíznejšie špecifikujú okruh otázok, ktorých sa takýto návrh dotýkať môže, resp. nemôže. Keďže ide o fakultatívne referendum, je nutné aj určenie lehoty, počas ktorej oprávnené subjekty toto svoje právo môžu využiť. Stretávame sa s rôznymi prístupmi, väčšinou je lehota omnoho kratšia ako v prípade fakultatívneho ústavného referenda. Napr. v Dánsku do 3 dní od konečného schválenia, v Írsku do 4dní od konečného schválenia, v Rakúsku je zhodná s ústavným referendom (teda po schválení, no pred podpísaním prezidentom). No sú štáty (Francúzsko, Taliansko), ktoré lehotu nestanovujú a nechávajú subjektom neobmedzenú možnosť pre iniciovanie legislatívneho referenda.

- Ústava by mala upravovať aj subjekty referendálnej iniciatívy, považujem za vhodnú kombináciu Národnej rady SR a občanov s prípadnou sprísnenou požiadavkou, že petíciu môžu podpísať len oprávnení voliči.

- Za nevyhnutné považujem znížiť hranicu pre platnosť celoštátneho referenda s prípadným zväčšením kvóra pre výsledky referenda (napr. referendum bude platné, ak sa ho zúčastní 30% oprávnených voličov a výsledok platí ten, za ktorý

hlasovalo minimálne 60% zúčastnených voličov). V tomto smere za zmienku stojí stanovenie požiadaviek pre platnosť výsledkov referenda v Írsku a Dánsku. Obidve krajiny diferencujú kvórum pre ústavné referendum (väčšina zúčastnených) a legislatívne referendum. Pri posledne uvedenom stanovujú opačné, negatívne kvórum – ak má byť návrh v referende odmietnutý, za jeho odmietnutie má hlasovať väčšina zúčastnených voličov, ktorá musí predstavovať minimálne 30% oprávnených voličov (Dánsko) resp. 33 a 1/3% oprávnených voličov (Írsko). Ak sa takto požadovaná väčšina nedosiahne, návrh zákona je v referende prijatý.

- Dôležité je aj vymedzenie účinkov výsledkov platného referenda. Relevantným je v tomto zmysle fakultatívne referendum, ktoré bez bezprostredných účinkov nemá zmysel. Vnímajúc fakt, že premietnutie akýchkoľvek výsledkov referenda do pozície právnej záväznosti bude zrejme vyžadovať súčinnosť príslušného štátneho orgánu, je na mieste uvažovať o sankciách pre prípad, že by tak dotknutý štátny orgán neurobil (môžu nimi byť napr. odvolanie, rozpustenie štátneho orgánu, zákaz vykonávania hlavnej činnosti, prípadne aj peňažná pokuta).³¹⁴

- V súlade so skúmaním ústavnej úpravy referenda v jednotlivých krajinách sa mi javí vhodné všetky ostatné náležitosti upravujúce podrobnejšie inštitút referenda prenechať na vykonávací zákon.

III. Ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta

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

314 Zaujímavým spôsobom rieši ochranu referenda (pred prílišným opakovaním) Ústava Portugalska (čl.115, ods.10 – pokiaľ návrhy v referende sú odmietnuté, nesmie sa opakovať do skončenia funkčného obdobia parlamentu, počas ktorého sa referendum konalo.

podobnosť s formou voľby a odvolania prezidenta v Rakúsku³¹⁵, 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.³¹⁶

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. 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 právnom poriadku 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.

315 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.

316 Pozri napr. BUTTLER, D. – RANNEY, A.: *Referendums a comparative study of practice and theory*. Washington DC 1978. str. 30 a nasl.

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.

IV. Záver

Komplexná ústavná úprava foriem priamej demokracie v Slovenskej republike spĺňa z kvantitatívneho hľadiska štandardy európskych krajín v súlade s princípmi konštitucionalizmu i medzinárodnými dokumentmi. V niektorých prípadoch zakotvuje inštitúty priamej demokracie nad rámec ústavných úprav (napr. štáty ojedinele v ústavách spomínajú lokálne formy priamej demokracie). Analyzujúc obsahové hľadisko, osobitne celoštátneho referenda, ide o úplne netradičný model koncepcie referenda, ktorej sa nepribližuje žiadny model v mnou skúmaných krajinách.

Z hľadiska systematiky ústava začleňuje formy priamej demokracie k tým ustanoveniam ústavy, na ktoré sa obsahovo viažu (miestne referendum k územnej samospráve, ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta k prezidentovi, celoštátne referendum k Národnej rade SR). K takémuto pomerne logickému zatriedeniu nemožno mať zásadnejšie výhrady a neprikláňam sa k názoru, že by to bolo potrebné zmeniť (napr. vyčlenením samostatnej hlavy – priama demokracia, čo je pre ústavy európskych krajín netypické). V tejto súvislosti najviac problémovým je umiestnenie referenda v piatej hlave ústavy, no nie z dôvodu ojedinelosti takejto úpravy, pri ustanoveniach o parlamente zakotvujú referendum (ľudové hlasovanie) napr. ústavy Rakúska, Poľska, Španielska, Írska... Dôležitou z hľadiska systematiky je ale skutočnosť, že štáty rozlišujú v ústave legislatívne a ústavné referendum a stanovujú im aj patričné účinky pre reálnu realizáciu. Na základe toho býva legislatívne referendum umiestnené v rámci zákonodarnej moci pri zákonodarnom procese a ústavné referendum pri ustanoveniach špecifikujúcich proces úplnej či čiastočnej zmeny ústavy (čo býva zvyčajne predmetom samostatnej, zväčša záverečnej hlavy ústavy – napr. Poľsko, Španielsko, Rakúsko, Francúzsko..). Takto koncipované referendum má ambíciu spravidla prispievať k stabilite ústavného systému a k skvalitňovaniu právneho poriadku toho- ktorého štátu. K tomu, aby tomu tak bolo aj v Slovenskej republike a hlavne aby formy

priamej demokracie (osobitne referenda) boli aj reálne a adekvátne využívané,
bude potrebné príslušné ustanovenia ústavy zmeniť.

IMUNITA ÚSTAVNÝCH ČINITEĽOV

JUDr. JCLic. Tomáš Majerčák

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

Pojem imunita pochádza z latinského slova *immunitas* a znamená oslobodenie od určitých povinností, alebo výsady. V oblasti práva nachádzame niekoľko definícií čo je to imunita. Imunita je „vyňatie z *trestnej právomoci štátu, trestná nedotknuteľnosť*“³¹⁷. Imunitu ako právny pojem možno definovať ako oslobodenie určitých osôb od stíhania resp. obmedzenie štátnej právomoci proti nim. Inštitút imunity patrí ku klasickým inštitútom verejného práva. Už v starovekom Ríme požívali ľudoví tribúni ochranu pred zákonom, aby mohli slobodne vykonávať svoj úrad. Každý, kto sa pokúsil ich postavenie ohroziť bol potrestaný a mohol byť dokonca popravený. Historické základy v dnešnom ponímaní možno vidieť už napr. v čl. 9 anglickej Bill of Rights (1689), v ktorom je koncipovaná ako osobitná výhoda parlamentu (Dolnej snemovne) voči panovníkovi (monarchovi). Obsahom tejto výsady bola jednak nedotknuteľnosť poslanca za hlasovanie a prejavy v parlamente, jednak garancia, že člen parlamentu nemôže byť zatknutý a uväznený cestou na zasadanie, počas jeho zasadania, ani cestou späť. Dnešné chápanie imunity vychádza z pôvodnej myšlienky a to, že zástupcovia ľudu majú mať určité práva a záruky, ktoré posilňujú výkon ich funkcie a umožňujú im neohrozene plniť ich mandát³¹⁸. Z uvedeného vyplýva, že imunita ústavných činiteľov primárne má zabezpečiť riadny chod ústavných orgánov, a riadny výkon ústavnej funkcie a samozrejme sekundárne chráni aj fyzickú osobu, ktorá je ústavným činiteľom.

Teoretická koncepcia tohto ústavného inštitútu vymedzuje dve jeho podoby, a to **imunitu materiálnoprávnu** nazývanú aj **indemnita** a **imunitu procesnoprávnu**³¹⁹.

Imunita materiálnoprávna - indemnita znamená beztrestnosť, z čoho vyplýva, že určité konanie, aj keď napĺňa znaky protiprávnosti, nie je trestným činom a to z tohto dôvodu, že ústavodarca vyňal túto osobu, ktorá tento skutok spáchala z trestnoprávnej zodpovednosti. **Indemnita môže byť absolútna** – ak osoba nie je vôbec trestnoprávne zodpovedná, alebo **čiasťočná**, ak ústavný činiteľ nie je trestnoprávne zodpovedný za určité skutky aj keď vykazujú znaky trestného činu. Funkciou indemnity je to, aby ústavný činiteľ svoju ústavnú funkciu vykonával slobodne, zodpovedne, podľa svojho svedomia a presvedčenia v súlade

317 IVANOVA – ŠALINGOVA, M.: *Slovník cudzích slov pre školu a prax*. SPN Bratislava 1988. str. 228

318 http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/007-10171-246-09-36-901-20070906STO10162-2007-03-09-2007/default_sk.htm.

319 Sú aj iné členenia napr. imunita vnútorná a imunita vonkajšia. Pozri PALÚŠ, I.-SOMOROVÁ, E.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. UPJŠ. Košice 2008. str. 344

so sľubom a bez strachu z moľnej trestnoprávnej zodpovednosti. Teda jej výsostným cieľom je zabezpečiť riadny výkon ústavnej funkcie a to bez strachu.

Imunita procesnoprávna – znamená určitú procesnoprávnu prekážku v tom aby sa stíhanie voči konkrétnej osobe začalo, alebo aby sa v ňom pokračovalo a to či už ohľadom trestného činu, priestupku alebo iného protiprávneho činu. Pre začatie trestného stíhania a jeho pokračovanie je potrebné, aby boli splnené určité podmienky stanovené ústavou, alebo zákonom³²⁰. Podstatou a cieľom procesnej imunity je taktieľ zabezpečenie nerušeného plnenia funkcie ústavne činiteľa³²¹, ale aj ochranu ústavného činiteľa pred šikanovaním zo strany výkonnej moci.

Subjekty, ktorým ústava priznáva imunitu sú :

- poslanci Národnej rady SR (čl. 78)
- prezident SR (čl. 107)
- sudcovia Ústavného súdu SR (čl. 136 ods. 1)
- sudcovia všeobecných súdov (čl. 145 ods. 2)³²²
- generálny prokurátor (čl. 136 ods. 3)³²³.

I. Imunita poslancov Národnej rady Slovenskej republiky

Poslanecká imunita obsahuje indennitu i procesnoprávnu imunitu. Poslanecká indennita je upravená v ods. 1 čl. 78, kde sa hovorí, že *za hlasovanie v Národnej rade Slovenskej republiky alebo v jej výboroch nemoľno poslanca stíhať, a to ani po zániku jeho mandátu*. Poslanca nemoľno stíhať za to ako hlasoval v parlamente a v jeho výborov a to nie len počas výkonu funkcie poslanca ale ani po jej

320 Viac pozri ZÁHORA, J.: *Imunita a výsady v trestnom práve*. Justičná revue. 3/2005. str. 364 – 379

321 Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp.zn.: II.ÚS 76/1999

322 Ústavodarca pri úprave imunity sudcov všeobecných súdov neupravuje ju priamo v ústavnom texte, ale blanketovou normou odkazuje na podrobnú zákonnú úpravu. Čl. 148 ods. 2
Ďalšie predpoklady na vymenovanie za sudcu a jeho funkčný postup, ako aj rozsah imunity sudcov ustanoví zákon.

323 Je zaujímavé, že ústavodarca, nezakotvil procesnoprávnu imunitu generálneho prokurátora v ôsmej hlavej prvom oddieli ústavy, kde je upravené postavenie prokuratúry.

zániku³²⁴. Teda aj keby hlasoval za zákony, alebo iné uznesenia národnej rady, ktorými by boli porušené ľudské práva – vyhladzovacie, diskriminačné, potupujúce, ktorými by bola naplnená skutková podstata niektorého trestného činu, alebo správneho deliktu nebolo by možné sťahovať poslancov za to, že hlasovali za prijatie takéhoto zákona, alebo za prijatie takéhoto uznesenia.

Zodpovednosť poslanca za výroky, ktoré predniesol v parlamente, alebo vo výbore, je upravená v ods. 2 čl. 78 ústavy. *Za výroky pri výkone funkcie poslanca prednesené v Národnej rade Slovenskej republiky alebo v jej orgáne nemožno poslanca trestne sťahovať, a to ani po zániku jeho mandátu. Poslanec podlieha disciplinárnej právomoci Národnej rady Slovenskej republiky.* Teda za akékoľvek výroky, ktoré sú prednesené v Národnej rade Slovenskej republiky alebo v jej orgáne nemôže byť poslanec trestne sťahovaný, ale môže byť disciplinárne sťahovaný, ak dá súhlas národná rada.

V ods. 3 a 4 čl. 78 ústavy je upravená procesnoprávna imunita poslancov. *Poslanca nemožno trestne ani disciplinárne sťahovať, ani vziať ho do väzby bez súhlasu Národnej rady Slovenskej republiky; možno však prejednať priestupok, o ktorom to ustanoví zákon. Ak Národná rada Slovenskej republiky súhlas odoprie, trestné stíhanie alebo vzatie do väzby je počas trvania poslaneckého mandátu vylúčené. V takom prípade počas ďalšieho výkonu poslaneckého mandátu premlčacia doba neplatí*³²⁵.

Ak bol poslanec pristihnutý a zadržaný pri trestnom čine, príslušný orgán je povinný to ihneď oznámiť predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky. Ak

324 Ústava PR v čl. 105 ods. 1 hovorí, že poseľ nie môže byť pociagnýty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. To znamená, že hmotnoprávna imunita je oveľa širšia v Poľsku ako na Slovensku, preto že sa nevzťahuje len na hlasovanie a výroky, ale na akúkoľvek činnosť, ktorá súvisí s výkonom poslaneckého mandátu. Podobne ako je upravená hmotnoprávna imunita na Slovensku je i v Česku podľa Čl. 27 ods. 1 Ústavy ČR, *poslanec ani senátora nelze postihnout pro hlasování v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo jejich orgánech.* Ods. 2 *Za projevy učiněné v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo v jejich orgánech nelze poslance nebo senátora trestně stíhat. Poslanec nebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem.* V podstate v európskych štátoch platí, že poslancov nemožno sťahovať za výroky a za hlasovanie v parlamente. Rozdiel môže byť najmä čo sa týka výrokov – v niektorých štátoch nemožno sťahovať za výroky prednesené len v parlamente čl. 46 ods. 1 ústavy Nemeckej spolkovej republiky, v iných za výroky prednesené pri výkone funkcie, teda nemusí to byť len v parlamente čl. 157 ods. 1 Ústavy Portugalskej republiky zo dňa 2. apríla 1976 (ďalej len „Ústava Portugalska“); čl. 57 ods. 1 Ústavy Rakúska. K uvedeným skutočnostiam taktiež pozri napr. čl. 26 Ústavy Francúzska indemnita poslancov sa vzťahuje na ich názory a hlasovanie v parlamente.

325 Podobná ústavná úprava je i v Českej republike s tým rozdielom, že ak príslušná komora nedá súhlas na trestné stíhanie, poslanca nemožno už nikdy pre tento skutok trestne sťahovať. Čl. 27 ods. 4 Ústavy ČR, *Poslanec ani senátora nelze trestně stíhat bez souhlasu komory, jejímž je členem. Odepře-li komora souhlas, je trestní stíhání navždy vyloučeno.* Imunitu v takomto rozsahu kritizuje aj Klokočka, pozri KLOKOČKA, V.: *Ústavní systémy evropských států*, 2. Aktualizované a doplnené vydání, Linde Praha 2006, s. 352-353. Poľska ústava tento inštitút upravuje podobne ako slovenská ústava.

mandátový a imunitný výbor Národnej rady Slovenskej republiky následný súhlas na zadržanie nedá, poslanec musí byť ihneď prepustený.

Podstatou a cieľom poslaneckej imunity to či už vo forme indemnity alebo procesnoprávnej imunity je zabezpečenie nerušeného plnenia funkcie zákonodarného zboru a ochrana slobody rozhodovania zákonodarného zboru. Účelom poslaneckej imunity nie je osobná sloboda poslanca³²⁶. Pre riadny a náležitý výkon mandátu poslanca je dôležité, aby poslanec hlasoval, vystupoval a konal slobodne podľa svojho svedomia a presvedčenia. Prostredníctvom ochrany poslancov imunitou sa má dosiahnuť primárny a konečný cieľ imunity – ochrana zákonodarného zboru. **Imunita nie je individuálnym privilegiom (výsadou) poslanca**, ale výsadou (právom) parlamentu, a to napriek tomu, že jej nositeľmi sú poslanci zákonodarného zboru a nie zákonodarný orgán ako taký. Logickým dôsledkom tejto konštrukcie je potom skutočnosť, že poslanec Národnej rady SR sa nemôže individuálnym prejavom vôle vzdať imunity³²⁷, ale musí o tom rozhodnúť ten subjekt, ktorému toto privilegium prináleží, t. j. Národná rada SR³²⁸. Imunitu požíva poslanec Národnej rady SR počas celej doby výkonu svojho mandátu, a to bez ohľadu na to, či ju bude alebo nebude potrebovať.

Zákaz sťažovania poslancov za hlasovanie v Národnej rade SR a v jej orgánoch je absolútny, trvalý a platí aj po zániku mandátu. Podľa môjho názoru táto indemnita je odôvodnená a potrebná pre riadny výkon funkcie poslanca³²⁹. Čo sa týka výrokov, taktiež platí absolútny a trvalý zákaz trestného sťažovania, ale len za výroky prednesené v národnej rade SR alebo v jej orgánoch, s tým, že za výroky môže byť poslanec sťahovaný disciplinárne Národnou radou SR. Výrokom pri výkone funkcie

326 Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp.zn.: II.ÚS 76/1999

327 Zdá sa, že iné úvahy mal poľský ústavodarca, keď v čl. 105 ods. 4 Ústavy PR zakotvil, že *poseł może wyrazić zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej. W takim przypadku nie stosuje się przepisów ust. 2 i 3.*Teda ak dá poslanec súhlas na trestné sťažovanie, nevyžaduje sa súhlas parlamentu. Z uvedeného vyplýva, že aj keď primárne imunita slúži ochrane parlamentu, sekundárne je i privilegiom poslancov.

328 Národná rada už viac krát rozhodovala o vydaní súhlasu na trestné sťažovanie poslanca. Pozri Správa Mandátového a imunitného výboru Národnej rady Slovenskej republiky o výsledku svojich zistení vo veci žiadosti vyšetrovateľa Sekcie vyšetrovania a kriminalisticko-expertíznych činností Policajného zboru Ministerstva vnútra SR z 8. februára 1999 evidovanej pod číslom CVS:VKE-1/30-99 o vydanie súhlasu Národnej rady Slovenskej republiky na trestné sťažovanie poslanca Národnej rady Slovenskej republiky trestné sťažovanie poslanca Mgr. Gustáva Krejčího <http://www.nrsr.sk/nrdk/Download.aspx?MasterID=162148>, Správa Mandátového a imunitného výboru Národnej rady Slovenskej republiky o výsledku svojich zistení vo veci žiadosti vyšetrovateľa Sekcie vyšetrovania a kriminalisticko-expertíznych činností Policajného zboru Ministerstva vnútra Slovenskej republiky z 26. februára 1999 evidovanej pod číslom VKE-30/VP-30-99, príloha č. 1, CVS: VKE-1/30-98 (zavlečenie do cudziny a lúpež) o vydanie súhlasu Národnej rady Slovenskej republiky na trestné sťažovanie poslanca Národnej rady Slovenskej republiky, <http://www.nrsr.sk/nrdk/Download.aspx?MasterID=162179>.

329 Ak by tento druh indemnity nebol, v praxi by sa mohlo stať, že ak by sa po voľbách ujalo moci iné politické zoskupenie začalo by trestné sťažovanie poslancov z opozície za to ako hlasovali v parlamente v predchádzajúcom volebnom období a mohlo by to byť výlučne aj len z dôvodu šikany.

sa rozumie nielen ústny, ale aj písomný prejav spojený s výkonom funkcie (napr. ústne prednesená interpelácia a jej písomné podanie). Indemnita sa nevzťahuje na výroky prednesené mimo parlamentu alebo mimo rokovania jeho výboru – na pôde politickej strany, ktorej je poslanec členom, na stretnutí s voličmi, na tlačových konferenciách v priestoroch médií. Pre vznik právneho účinku uvedeného v ustanovení čl. 78 ods. 2 sa vyžaduje kumulatívne splnenie dvoch podmienok, a to podmienka miesta a podmienka výroku predneseného v rámci výkonu poslaneckého mandátu. Voči uvedenému rozsahu indemnity nemožno namietat, nakoľko plne zodpovedá a súvisí s výkonom poslaneckého mandátu. Podľa môjho názoru, pre riadny výkon mandátu poslanca Národnej rady SR je dôležité, aby vystupovanie poslanca na rokovaníach Národnej rady SR alebo rokovaníach v jej orgánoch bolo slobodné a nezávislé³³⁰.

Podľa úmyslu navrhovateľov článkom 78 ods. 2 poslednou vetou ústavného zákona č. 90/2001 Z.z., mala byť deklarovaná občianskoprávna zodpovednosť za výroky poslanca prednesené v Národnej rade SR a v jej orgánoch³³¹. Účelom tohto doplnenia bolo výslovne ustanoviť, že hmotnoprávna imunita za výroky poslancov parlamentu prednesené ma pôde národnej rady sa vzťahuje len na trestnoprávnu zodpovednosť a nie aj na uplatnenie občianskoprávnej zodpovednosti. Tým sa mala zvýrazniť garancia občianskoprávnej ochrany tzv. „tretích osôb“, pretože výroky poslancov prednesené v parlamente (nie zriedka v priamom televíznom prenose) sa nesporne môžu dotknúť ich osobnej cti, či dobrej povesti. Absolútne chápanie hmotnoprávnej imunity totiž uplatnenie občianskoprávnej ochrany prostredníctvom žalôb na ochranu osobnosti vylučuje. Drgonec tvrdí, že, „na to isté správanie sa priznala indemnita pre trestnoprávnu zodpovednosť, ale vylúčila sa indemnita pre občianskoprávnu zodpovednosť. Uplatňovanie poslaneckého mandátu, ktoré v nemalej miere súvisí so slovom, s verbálnym prejavom, sa dostalo do sťaženej postavenia, pokiaľ ide o uplatnenie práva na kritiku a spolu s ním o uplatnenie kontrolnej právomoci parlamentu“³³². V súlade s touto platnou právnou úpravou poslanec Národnej rady SR za výroky a prejavy uskutočnené pri výkone mandátu mal znášať občianskoprávnu zodpovednosť.

Novelizáciou ústavy a to schválením ústavného zákona č. 140/2004 Z. z. sa ustanovenie o občianskoprávnej zodpovednosti z ústavy vypustilo. Podľa navrhovateľa tejto novely Drgonca, vypustením tohto ustanovenia z ústavy poslanci mali nadobudnúť občiansko-právnu imunitu za výroky prednesené v národnej rade. Odôvodňoval to tým, že „zásada spravodlivej rovnováhy, ktorá je

330 V súvislosti s touto indemnitou by sa dalo uvažovať o možnosti pripustiť trestné stíhanie pri urážajúcich ohováraníach, tak ako je to v čl. 46 ods. 1 ústavy Nemeckej spolkovej republiky, aj keď v súčasnosti v týchto prípadoch poslanec podlieha disciplinárnej zodpovednosti.

331 Čl.78 ods. 2. Za výroky pri výkone funkcie poslanca prednesené v Národnej rade Slovenskej republiky alebo v jej orgáne nemožno poslanca trestne stíhať, a to ani po zániku jeho mandátu. Poslanec podlieha disciplinárnej právomoci Národnej rady Slovenskej republiky. **Občianskoprávna zodpovednosť poslanca tým nie je dotknutá.**

332 DRGONEC, J.: *Imunita ústavných činiteľov v Slovenskej republike*. Justičná revue. 8-9/2006. str. 1133

základom riešenia proti sebe stojacich záujmov v právnom štáte je tak narušená v neprospech takého mimoriadne dôležitého ústavnoprávneho inštitútu, akým poslanecká indemnita bez pochybností je. Za účelom obnovenia rovnováhy v ústavnom postavení poslanca, ktorá sa nadmerne narušila schválením ústavného zákona č. 90/2001 Z.z. sa z čl. 78 ods. 2 vypúšťa jeho tretia (posledná) veta³³³. Samozrejme vypustením tejto vety sa právny stav, mal vrátiť k stavu spred 30.6.2001³³⁴. Podľa môjho názoru v súlade s ústavou poslanci vždy boli a sú občianskoprávne zodpovední. Ak by chcel ústavodarca vylúčiť občianskoprávnu zodpovednosť poslancov, mal by to pozitívne vyjadriť v ústave³³⁵. Ale neurobil tak. Preto je jedno či veta o občianskoprávnej zodpovednosti poslanca v ústave bola alebo už tam nie je. Ak ústava výslovne neuvádza možnosť vyvedenia občianskoprávnej zodpovednosti za výroky poslanca Národnej rady SR, ešte to neznamena, že takáto možnosť ochrany práv nie je. Ak by ústavodarca chcel oslobodiť poslancov aj z pod občianskoprávnej zodpovednosti mal by to vyjadriť explicitne a to či už negatívne alebo pozitívne.

Autor úvodnej štúdie tejto publikácie L. Orosz (časť II. 1. 3) zdôrazňuje, že popri minimálne diskutabilnom zámere sledovaným tzv. „Drgoncovou“ ústavnou novelou sa ňou opätovne otvoril aj problém interpretácie prvej vety čl. 78 ods. 2 ústavy („Za výroky pri výkone funkcie poslanca prednesené v Národnej rade Slovenskej republiky alebo v jej orgáne nemožno poslanca trestne stíhať...“). Ide o hľadanie odpovede na otázku, či možno slovné spojenie „trestne stíhať“ vykladať extenzívne, t. j. aj vo vzťahu k uplatneniu občianskoprávnej zodpovednosti. Podľa L. Orosza treba súhlasiť s tým, že účel tejto ústavnej iniciatívy možno zreteľne vyvodiť z citovaného textu dôvodovej správy, ale zároveň poukazuje na to, že je diskutabilné, či tento argument uplatňovaný J. Drgoncom postačuje. Vychádzajúc z tejto argumentácie sa v zhode s inými autormi tiež prikláňam skôr k názoru, že zvoleným legislatívno-technickým riešením sa zámer tejto rozoberanej ústavnej

333 BALOG, B.: *Imunita poslancov Národnej rady Slovenskej republiky*. Právny obzor. 89. 2006. č. 3. str. 249

334 Autor tejto novely ústavy argumentuje, opierajúc sa aj o judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (najmä *Jerusalem, v. Austria*, sťažnosť č. 26958/95, rozsudok z 27. februára 2001, § 36), ako aj prax Európskeho parlamentu, že prostredníctvom tejto ústavnej zmeny došlo k obnoveniu slobody prejavu poslancov národnej rady, pričom táto ústavná zmena v súčasnej podobe nepredstavuje generálne oslobodenie poslancov od občianskoprávnej zodpovednosti za výroky, ale len v rozsahu ochrany priznanej ustanovením čl. 78 ods. 2 ústavy („Za výroky pri výkone funkcie poslanca prednesené v Národnej rade Slovenskej republiky alebo v jej orgáne...“). DRGONEC, J.: *Indemnita poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. Pokusy o zmenu ústavy a absentujúce kritéria pre uplatňovanie právnej úpravy*. Justičná revue. 8-9/ 2008. str. 1204 a nasl.

335 Napríklad poľský ústavodarca jednoznačne zakotvil v čl. 105 ods. 1 a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu. Ak by poslanec Poľskej republiky svojimi výrokmí, alebo akoukoľvek činnosťou v súvislosti s výkonom mandátu ublížil, tak dotknutá osoba by sa mohla domáhať sa náhrady škody, nemajetkovej ujmy pred súdom len so súhlasom sejmu.

novely nepodarilo dosiahnuť, t. j. poslanci za svoje výroky v parlamente podľa môjho názoru naďalej podliehajú občianskoprávnej zodpovednosti.³³⁶

Pre úvahy o uplatnení občianskoprávnej zodpovednosti je nevyhnutné posúdiť hranice slobody prejavu poslanca. Je možné súhlasiť s názorom, že „ak by mal (poslanec) mať slobodu prejavu pri výkone svojho mandátu v národnej rade alebo v jej orgáne neobmedzenú, a s výnimkou možnosti vyvedenia disciplinárnej zodpovednosti by bol za svoje výroky nezodpovedný a nepostihnuteľný, vytváralo by to významný nepomer medzi ústavou garantovanou ochranou osobných a osobnostných práv na jednej strane a slobodou prejavu poslanca na strane druhej. Takéto postavenie poslanca by bolo mimoriadne silné a presahujúce opodstatnenosť poslaneckej indemnity“³³⁷. So zreteľom na zabezpečenie riadneho výkonu poslaneckého mandátu je potrebné garantovať určitý rozsah slobody prejavu pri výkone mandátu, na strane druhej, pripustením nemožnosti občianskoprávnej ochrany osobných a osobnostných práv by sa odňala dotknutým subjektom akákoľvek možnosť brániť sa pred protiprávnym zásahom do ich práv.

Procesnoprávna imunita poslancov Národnej rady SR znamená, že voči poslancovi nemožno začať a viesť trestné stíhanie za akýkoľvek trestný čin, ktorého sa poslanec dopustil pred svojim zvolením za poslanca alebo počas výkonu poslaneckého mandátu. Teda trestné stíhanie poslanca národnej rady za akýkoľvek trestný čin, ktorý spáchal, či už pred nadobudnutím mandátu³³⁸ alebo počas výkonu mandátu je podmienené súhlasom Národnej rady SR. Ak Národná rada nedá súhlas na trestné stíhanie, znamená to, že voči poslancovi nemožno začať trestné stíhanie, a ak bolo začaté, tak nemožno v ňom pokračovať počas výkonu poslaneckého mandátu, v takomto prípade sa trestné stíhanie a trestnoprávna zodpovednosť poslanca odkladá na čas, keď prestane vykonávať poslanecký mandát³³⁹.

Ústava tak priznáva právo Národnej rade, aby rozhodla o odklade začatia trestného stíhania proti poslancovi a to tým spôsobom, že nedá súhlas na jeho stíhanie, a tým uprednostní výkon poslaneckého mandátu pred trestným stíhaním. Neudelením súhlasu, národná rada nezbavuje poslanca neskoršej trestnoprávnej

336 Obdobný názor zastáva D. Lipšic (pozri LIPŠIC, D.: *Poslanecká imunita*. In. OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): opak. cit. zborník, str. 203 – 204), alebo GAŇA, S.: *Niekoľko úvah o poslaneckej imunite*. Justičná revue. 58. 2006. č. 8-9. str. 1151-152. K obdobnému záveru smeruje aj B. Balog (BALOG, B.: *Imunita poslancov Národnej rady Slovenskej republiky*. Právny obzor. 89. 2006. č. 3. str. 249).

337 GAŇA, S.: *Niekoľko úvah o poslaneckej imunite*. Justičná revue. 8-9/ 2006. str. 1151

338 Tento prípad ináč rieši poľský zákonodarca. V prípade, ak sa už voči poslancovi **začalo trestné stíhanie** pred jeho zvolením a ohlásením výsledkov volieb, trestné stíhanie pokračuje. Takéto trestné stíhanie bude prerušené na návrh tohto poslanca a len pod podmienkou, že takéto rozhodnutie bude prijaté 2/3 väčšinou všetkých poslancov. V prípade ak sa trestné stíhanie nezačalo, na začatie trestného stíhania bude potrebný súhlas parlamentu. Pozri čl.9 zákona O WYKONYWANIU MANDATU POSŁA I SENATORA (ďalej len „OWMPiS“).

339 Postup v prípade udeľovania súhlasu národnou radou na trestné stíhanie, alebo vzatie do väzby je upravený v zákone 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku národnej rady, v jej dvadsiatej prvej časti.

zodpovednosti³⁴⁰. Nebolo tak tomu ale stále. Do novely ústavy 9/1999 Z. z., ak národná rada nedala súhlas na trestné sťaženie poslanec už nemohol byť nikdy za tento skutok trestne sťahovaný. V súčasnosti odopretie súhlasu Národnej rady SR s trestným sťahovaním poslanca znamená, že poslanca nemožno trestne sťahovať len počas výkonu mandátu a taktiež predstavuje prekážku plynutia premlčacej doby počas trvania mandátu³⁴¹.

Národná rada dáva súhlas aj na vzatie do väzby³⁴². Ak sa poslanec Národnej rady SR so súhlasom Národnej rady SR a na základe rozhodnutia zákonného sudcu nachádza vo väzbe, jeho mandát nezaniká, iba sa neuplatňuje. Väzba predstavuje ústavný dôvod pre spočívanie mandátu. Poslanec, ktorého mandát spočíva, nemá právo na ochranu prostredníctvom imunity.

Iní postúp je len v prípade zadržania poslanca, kde súhlas na zadržanie nedáva národná rada. Prípád zadržania poslanca Národnej rady SR, ktorý bol pristihnutý pri trestnom čine, je predmetom úpravy čl. 78 ods. 4 ústavy. Príslušný orgán (orgán činný v trestnom konaní) je povinný ihneď oznámiť zadržanie poslanca Národnej rady SR predsedovi Národnej rady SR, ktorý o tom okamžite vyrozumie Mandátový a imunitný výbor Národnej rady SR. Tento výbor je ústavou legitimovaný na vydanie následného súhlasu so zadržaním poslanca, pričom prerokovanie žiadosti na vydanie súhlasu musí uskutočniť bezodkladne, keďže už

340 Ústava ani iný právny predpis nestanovuje podmienky kedy národná rada môže udeliť súhlas alebo nemôže udeliť súhlas.

341 Čl. 78 ods. 3 Ak Národná rada Slovenskej republiky súhlas odoprie, trestné sťaženie alebo vzatie do väzby je počas trvania poslaneckého mandátu vylúčené. **V takom prípade počas ďalšieho výkonu poslaneckého mandátu premlčacia doba neplynie.** Podobná právna úprava ako u nás je napr. aj v Poľsku, Nemecku, Rakúsku. Podľa čl. 7 ods. 4 ústavy Českej republiky, ak parlament nedá súhlas na trestné sťaženie, poslanca pre tento skutok už nebude možné trestne sťahovať ani po zániku mandátu. Čo sa týka rozsahu tejto imunity je možné uvažovať o jej zúžení v tom smere ako je to napríklad v Rakúsku. Podľa čl. 57 ods. 3 Ústavy Rakúska“ *Ansonsten dürfen Mitglieder des Nationalrates ohne Zustimmung des Nationalrates wegen einer strafbaren Handlung nur dann behördlich verfolgt werden, wenn diese offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der politischen Tätigkeit des betreffenden Abgeordneten steht. Die Behörde hat jedoch eine Entscheidung des Nationalrates über das Vorliegen eines solchen Zusammenhanges einzuholen, wenn dies der betreffende Abgeordnete oder ein Drittel der Mitglieder des mit diesen Angelegenheiten betrauten ständigen Ausschusses verlangt. Im Falle eines solchen Verlangens hat jede behördliche Verfolgungshandlung sofort zu unterbleiben oder ist eine solche abzubrechen.*“ Teda poslanec môže byť sťahovaný aj bez súhlasu parlamentu, ak sťaženie nemá súvis s politickou činnosťou tohto poslanca. O tom či má alebo nemá súvis s politickou činnosťou rozhoduje parlament, ale v prípade ak o to požiada ústavou zmocnená osoba. Možno povedať, že ak poslanec nepožiada o vyjadrenie parlamentu, ide o jeho tichý súhlas s trestným sťahovaním.

342 Ústavodarca v čl. 78 ods. 3 a 4 na vzatie do väzby vždy vyžaduje súhlas Národnej rady SR, aj keď bol poslanec pristihnutý pri trestnom čine. Ináč to napríklad rieši poľský ústavodarca, alebo rakúsky, kde na zadržanie alebo vzatie do väzby nie je potrebný súhlas parlamentu. Postup je opačný, orgán vykonávajúci trestné sťaženie oznámi predsedovi parlamentu, že poslanec bol zadržaný pri trestnom čine a Národná rada môže požiadať, aby trestné sťaženie bolo prerušené, alebo aby osoba, ktorá bola zadržaná bola prepustená. Pozri čl. 57 ods. 5 Ústavy Rakúska, čl. 10 zákona **OWMPIS**.

od momentu zadržania začínajú plynúť ústavné lehoty. Mandátový a imunitný výbor Národnej rady SR musí rozhodnúť do 48 hodín od zadržania, inak bude poslanec prepustený na slobodu ex constitutione.

Inštitút imunity sa uplatňuje aj vo vzťahu ku konaniu, ktoré nesie znaky priestupku³⁴³. Ústava až do 1. mája 2006 neupravovala jednoznačne otázku priestupkovej imunity členov zákonodarného zboru. Predovšetkým v súvislosti s porušovaním dopravných predpisov poslancami Národnej rady SR sa zintenzívnili diskusia o otázke existencie či neexistencie priestupkovej imunity poslancov, ktorá vyústila do potreby odstrániť právnu neistotu explicitnou formuláciou v Ústave. V tomto zmysle bol predložený návrh ústavného zákona, ktorý Národná rada SR schválila ako ústavný zákon č. 210/2006 Z.z.³⁴⁴. Táto novela doplnila čl. 78 ods. 3 ústavy o vetu : „*možno však prejednať priestupok, o ktorom to ustanoví zákon*“³⁴⁵. Schválené doplnenie Ústavy SR je výrazne nesystémové, pretože vo všeobecnosti v skutočnosti zaviedlo priestupkovú imunitu poslancov národnej rady tým, že možnosť prejednávania priestupku obmedzuje iba na ten priestupok, o ktorom to ustanoví zákon a vo všetkých ostatných prípadoch bude možnosť prejednávania priestupku ústavne znemožnená³⁴⁶. Deklarovaná snaha poslancov sprísniť podmienky uplatnenia imunity tak dosiahla presne opačný efekt – výslovné zavedenie takmer neobmedzenej priestupkovej imunity. V nadväznosti na zmenu Ústavy bol novelizovaný aj zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, vložením ďalšieho odseku do § 9 *Podľa tohto zákona možno prejednať konanie poslanca Národnej rady SR, ktoré je priestupkom spáchaným porušením zákazu požívať alkoholické nápoje alebo iné návykové látky pri vykonávaní činnosti, pri ktorej by*

343 Podľa zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch , *priestupkom je zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené v tomto alebo v inom zákone, ak nejde o iný správny delikt postihnutelný podľa osobitných právnych predpisov, alebo o trestný čin.*

344 Išlo o iniciatívu skupiny poslancov vládnej koalície (Bardos, Hort, Lintner, Minárik), ktorá **vyústila 16. marca 2006 do schválenia v poradí ôsmej priamej novelizácie Ústavy Slovenskej republiky publikovanej v zbierke zákonov pod č. 210/2006 Z. z. sa vecne dotýkala procesnoprávnej imunity** Z dôvodovej správy k tomuto návrhu zjavne vyplýva, že navrhovatelia ho predkladali so zámerom dosiahnuť zúženie rozsahu poslaneckej imunity, v skutočnosti však dosiahli opak – **rozšírili procesnoprávnu imunitu aj na stíhanie priestupkov**. Za týchto okolností možno túto novelizáciu ústavy v lepšom prípade hodnotiť ako „skratovú“ reakciu ústavodarného zboru na tlak verejnej mienky vyvolaný „incidentom“ poslanca J. Cupera (spôsobil dopravnú nehodu pod vplyvom alkoholu), ale v horšom prípade zastierané, avšak pritom vedomé rozšírenie procesnoprávnej imunity aj na priestupky. Obdobný hodnotiaci názor zastáva D. Lipšic (pozri LIPŠIC, D.: *Poslanecká imunita*, in: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): opak. cit. zborník, str. 203 – 204); GAŇA, S.: *Niekoľko úvah o poslaneckej imunita*. Justičná revue. 8-9/2006. str. 1151-152, B. Balog (BALOG, B.: *Imunita poslancov Národnej rady Slovenskej republiky*. Právny obzor. 89. 2006. č. 3. str. 249

345 Chceme poukázať na ústavnú úpravu Ústavy ČR, ktorá v čl. 27 ods. 3 hovorí, že *za prestupky poslanec alebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem, pokud zákon nestanoví jinak*. Teda poslancov možno stíhať aj za priestupok len disciplinárne, pokiaľ zákonodarca v zákone nerozhodne ináč.

346 Taktiež pzri. BALOG, B.: *Imunita poslancov Národnej rady Slovenskej republiky*. Právny obzor. 89. 2006. č. 3. str. 262

*mohlo dôjsť k ohrozeniu života, zdravia alebo poškodenia majetku*³⁴⁷. Prikláňam sa k názoru J. Drgonca, a to že z hľadiska účelu sledovaného imunitou nemá priestupková nezodpovednosť opodstatnenie, keďže prípadné sankcionovanie za spáchaný priestupok nemá taký charakter a intenzitu, ktoré by reálne ohrozovalo výkon príslušných verejných funkcií³⁴⁸.

K imunitnej zložke poslaneckého mandátu patrí aj právo poslanca odoprieť svedectvo vo veciach, o ktorých sa dozvedel pri výkone svojej funkcie (čl. 79 Ústavy). Účel tohto oprávnenia spočíva v tom, že umožňuje poslancovi národnej rady získavať aj také informácie potrebné na výkon funkcie poslanca, ktoré by mu neboli poskytnuté, keby neexistovala záruka, že poslanec o nich nebude musieť podať svedectvo, ani ak ho k tomu vyzvú kompetentné orgány. Toto oprávnenie poslanca je uplatniteľné aj po zániku mandátu³⁴⁹.

347 Prax poukázala na závažný nedostatok súčasného právneho stavu v kontexte priestupkov spáchaných pod vplyvom alkoholu alebo iných návykových látok. Konkrétne v prípade porušovania dopravných predpisov (napr. jazda pod vplyvom alkoholu, prekročenie maximálnej povolenej rýchlosti), ktoré sú podľa zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch priestupkami, zákon súbežne umožňuje odmietnuť podstúpenie testu na alkohol. Ak by vodič – poslanec Národnej rady SR využil túto možnosť, dopustil by sa síce priestupku (odmietnutie podstúpenia vyšetrenia alkoholu je samostatným priestupkom), ale na tento sa už vzťahuje priestupková imunita. V podstate možno konštatovať, že samotný zákon ponúka možnosť ako sa fakticky vyhnúť zodpovednosti za spáchaný priestupok, pretože neexistuje spôsob, ako prinútiť poslanca podrobiť sa testu a tak zistiť možnú prítomnosť alkoholu v krvi. V súlade s uvedeným možno považovať ustanovenie o priestupkovej zodpovednosti poslanca Národnej rady SR v zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch za bezúčelné.

348 DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár k novelizácii ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z. Šamorín. Heuréka 2001. str. 129*

349 Taktiež pozri ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin. Matica slovenská 1997. str. 306*

II. Imunita prezidenta Slovenskej republiky

Imunita patrí medzi tradičné prerogatívy hláv štátov. Hlava štátu ako najvyšší štátny orgán a reprezentant štátu navonok i dovnútra disponuje nielen imunitou podľa vnútroštátneho práva, ale aj medzinárodného práva. Ústava zakotvuje indennitu prezidenta SR v čl. 107 *Prezidenta možno sťahovať iba za úmyselné porušenie ústavy alebo za vlastizrady*³⁵⁰. Výkladom tohto ustanovenia možno dospieť k záveru, že za akékoľvek iné trestné činy, súvisiace alebo nesúvisiace s výkonom funkcie, nie je prezident ústavnoprávne zodpovedný. L. Orosz je toho názoru, že *ústavná garancia úplnej materiálnej imunity pre hlavy štátu nie je nevyhnutná pre nerušený výkon ich ústavných funkcií. Aj preto možno absolútnu materiálnu imunitu hláv štátov považovať za ich osobitné privilégium, ktoré predstavuje výnimku z ústavného princípu rovnosti*³⁵¹. Ústava nedefinuje pojem vlastizrady, ktorú môže spáchať prezident SR, preto bude potrebné v tomto prípade uplatniť vymedzenie skutkovej podstaty trestného činu vlastizrady tak, ako je definovaná v Trestnom zákone. Snahu o definovanie vlastizrady prejavil poslanec J. Drgonec, v dôvodovej správe k poslaneckému návrhu na zmenu ústavy, ktorým navrhoval aj definíciu vlastizrady³⁵² uviedol, že všeobecná právna úprava tým, že úpravu vlastizrady spáchanej hlavou štátu ponecháva na zákon, znižuje mieru právnej istoty prezidenta ohľadne dôvodov pre svoje odvolanie, lebo úprava skutkovej podstaty trestného činu vlastizrady v zákone sa môže ľahšie zmeniť v neprospech hlavy štátu, než ústavná úprava tohto dôvodu pre stratu funkcie prezidenta Slovenskej republiky. V skutočnosti, tým že tento pojem vlastizrady ústava nedefinovala, ide o ústavnú medzeru, ktorú v prípade potreby ústavný súd by musel túto medzeru prekonať výkladom v súlade s judikatúrou a s ústavnými princípmi. Y dôvodu právnej istoty, ktorá je aj obsahom princípu právneho štátu,

350 V pôvodnom znení ústavy prezident mohol byť sťahovaný len pre vlastizrady. Ústava ČR v čl. 65 ods. 1 hovorí, že *prezidenta republiky nelze zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přestupek nebo jiný správní delikt*, a v ods. 2 hovorí, že prezident môže byť sťahovaný len pre vlastizrady. Iná je ústavná úprava Poľská, čl. 145 ods. 1 Ústvy PR hovorí, že *Prezydent Rzeczypospolitej za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popelnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu*. Ústava Rakúska v čl. 63 pripúšťa sťahovanie prezidenta za akýkoľvek trestný čin, ale len zo súhlasom Spolkového zhromaždenia. V Nemecku podľa čl. 61 Ústavy SRN možno prezidenta trestne sťahovať za úmyselné porušenie ústavy a spolkových zákonov. Podľa čl. 31/A ods. 2 Ústavy Maďarska, prezident možno sťahovať pre porušenie ústavy alebo zákona.

351 OROSZ, L.: „Privilégiá“ a obmedzenia verejných činiteľov a ústavný princípu rovnosti. In: (Ne)rovnoprávnosť a rovnoprávnosť. Zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 13.-15.októbra 2005 v Tatranskej Štrbe v rámci riešenia štátneho programu výskumu a vývoja. 2005. str.188

352 *„Prezident Slovenskej republiky sa dopustí vlastizrady, ak vedie vojnu proti Slovenskej republike, ak napomáha, povzbudzuje alebo sa spája s iným štátom alebo osobou za účelom vedenia vojny proti Slovenskej republike, ak sa pokúsi zvrhnúť ozbrojenou mocou alebo akýmkoľvek inými násilnými prostriedkami inými prostriedkami orgány verejnej moci zriadené Ústavou Slovenskej republiky, alebo ak navádza, podieľa sa alebo sa spája s iným s cieľom taký pokus uskutočniť, zúčastniť sa na ňom alebo sa na ňom inak podieľať“*. Číslo parlamentnej tlače 850, <http://www.nrsr.sk/dk/Documents.aspx?MasterID=136189>

prezident by mal vedieť aký jeho čin, by mohol byť kvalifikovaný ako vlastizrada, preto v tomto prípade by ústavodarca mal tento skutok vlastizrady prezidenta jasne a jednoznačne definovať v ústave, alebo zákone.

Interpretačné problémy nastávajú pri vysvetlení čo to je úmyselné porušenie ústavy, v akej miere musí prezident porušiť ústavu, ktorá môže založiť jeho zodpovednosť. Čo sa týka **úmyselného porušenia**, ústavný súd by musel použiť ustanovenia § 15 zákona č. 300/2005 Z.z. Trestného zákona, ktorý definuje úmyselný trestný čin³⁵³. Úmyselné porušenie ústavy by teda malo byť každé správanie prezidenta SR, pri ktorom by buď chcel porušiť alebo ohroziť úpravu určenú Ústavou, alebo by vedel, že svojím konaním ju môže porušiť alebo ohroziť a pre prípad, že to spôsobí, bol s tým uzrozmenný. Teda v súlade s trestným právom môže ísť o priamy úmysel (*dolus directus*), alebo nepriamy úmysel (*dolus indirectus*). Čo sa týka otázky, v akom rozsahu musí porušiť prezident ústavu, aby bol stíhaný, v súlade s logickým a gramatickým výkladom ústavy, môžeme povedať, že ide o akékoľvek ale úmyselné porušenie.

Ďalšou nezodpovednou otázkou ústavodarcu, a teda nedokonalou ústavnou úpravou je dĺžka trvania imunity hlavy štátu. Väčšina ústavných právnikov zastáva stanovisko, že trestné stíhanie za skutky spáchané počas výkonu prezidentského mandátu je navždy vylúčené, inak by sa stratil zmysel imunity hlavy štátu³⁵⁴. Aj keď to Ústava explicitne neupravuje, možno predpokladať uplatnenie teórie absolútnej imunity hlavy štátu, teda okrem vlastizrady a úmyselného porušenia ústavy.

Ďalším problémom môže byť otázka, či možno stíhať prezidenta za trestné činy spáchané pred ujatím sa funkcie hlavy štátu. Samozrejme je jednoznačná odpoveď, že počas výkonu funkcie prezidenta nemožno ho stíhať za žiaden trestný čin, aj keď ho prezident spáchal pred nástupom do funkcie. Podľa môjho názoru za takéto trestné činy by ale už exprezident bol zodpovedný.

V súlade s absolútnou chápanou imunitou hlavy štátu, prezident má aj priestupkovú imunitu. Prezidenta nemožno stíhať ani za priestupok ani iný delikt. Takto absolútna chápaná imunita hlavy štátu je jednoznačne privilegiom prezidenta a nie nevyhnutnou garanciou na zabezpečenie riadneho výkonu jeho funkcií.

Ďalšou nezodpovedanou otázkou je, či obsahom imunity obsiahnutej v čl. 107 je aj imunita pred občianskoprávnou zodpovednosťou prezidenta SR. Ústava výslovne nikdy nehovorila a ani nehovorí o občianskoprávnej imunite. Podľa môjho názoru, je potrebné rozlišovať medzi občianskoprávnou zodpovednosťou prezidenta za výkon funkcie a občianskoprávnou zodpovednosťou v iných veciach. Čo sa týka občianskoprávnej zodpovednosti za konanie spojené s výkonom

353 Podľa § 15 TZ Trestný čin je spáchaný úmyselne, ak páchatel' a) chcel spôsobom uvedeným v tomto zákone porušiť alebo ohroziť záujem chránený týmto zákonom, alebo b) vedel, že svojím konaním môže také porušenie alebo ohrozenie spôsobiť, a pre prípad, že ho spôsobí, bol s tým uzrozmenný.

354 Pozri Palúš, J.: Somorová, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. UPJŠ. Košice 2008. str. 358, MANIK, R.: *Zodpovednosť a zánik funkcie prezidenta Slovenskej republiky*. Justičná revue. 8-9/2004. str. 881

funkcie, táto je podľa môjho názoru predmetom imunity, pretože prezidenta nemožno stíhať ani občianskoprávne za výkon jeho funkcie. Čo sa týka občianskoprávnej zodpovednosti za konanie nesúvisiace s výkonom funkcie, tá nie je obmedzená imunitou prezidenta, pretože ak prezident ako fyzická osoba spôsobí niekomu škodu, možno náhradu tejto škody vymáhať priamo od prezidenta, ako fyzickej osoby. V tomto prípade je osoba vykonávajúca funkciu prezidenta občianskoprávne zodpovedná za svoje konanie, ktorého sa dopustila pred nástupom do funkcie i počas výkonu funkcie prezidenta SR.

V porovnaní s ústavnou úpravou iných európskych štátov, ako som to už uviedol vyššie, je imunita prezidenta zakotvená v ústave veľmi široko. Obsahom širšiu imunitu má prezident Českej republiky, ktorého možno stíhať len pre vlastizradu. V iných štátoch ako je napr. Nemecko, Poľsko, alebo Maďarsko má hlava štátu svojim obsahom užšiu imunitu; tam totiž možno prezidenta stíhať tak za porušenie ústavy ako aj zákona. Navyiac, prezidenta Poľskej republiky, ktorý nesie ústavnoprávnu zodpovednosť za porušenie ústavy, zákonov alebo aj pre spáchanie trestného činu, je za tieto skutky stíhaný Štátnym tribunálom. Prezidentovi Poľskej republiky poľská ústava nepriznáva trestnoprávnu exempciu. Podľa môjho názoru by sa týmto smerom mala uberať aj ústavná úprava imunity prezidenta Slovenskej republiky. Nie je totiž žiaden rozumný argument pre tak širokú imunitu prezidenta SR, ako ju má v súčasnosti.

III. Imunita sudcov ústavného súdu

Imunita sudcov ústavného súdu je upravená v čl.136 ods. 1 ústavy, ktorý hovorí, že **sudcovia ústavného súdu majú imunitu rovnako ako poslanci Národnej rady Slovenskej republiky**³⁵⁵. Je potrebné si všimnúť, že zákon hovorí o „rovnako“ a nie „rovnakú“. Podľa môjho názoru nejde o rovnakú imunitu, ale o to že majú imunitu, tak ako poslanci i keď svojim obsahom v niektorých prípadoch odlišnú. Čo sa týka procesnoprávnej imunita, tá je rovnaká, teda na trestné stíhanie sudcu ústavného súdu je potrebný súhlas, aj keď nie Národnej rady SR ale pléna ústavného súdu. Čo sa týka hmotnoprávnej imunita, ta už zo samotnej podstaty rôznych mocenských oprávnení musí byť iná, teda už nie je rovnaká. Čo je teda obsahom tejto imunity.

Sudcovia ústavného súdu majú:

A. trestnoprávnu imunitu a to:

1. hmotnoprávnu imunitu, nemožno ich stíhať, či už trestne, disciplinárne, alebo v akomkoľvek inom konaní za to ako hlasovali v pléne, senáte, alebo za to ako vo veci rozhodli, alebo za ich právny názor, ktorý je vyjadrený v odôvodnení

355 Imunitu sudcom ústavného súdu priznávajú aj ústavy iných európskych štátov, a v súčasnosti je to bežné. Pozri napr. čl. 196 ústavy Poľska, čl. 104 ústavy Litvy, čl. 86 ústavy Českej republiky; čl. 134 ústavy Slovinska.

rozhodnutia ústavného súdu, alebo v odlišnom stanovisku³⁵⁶. Hmotnoprávna imunita sudcu ústavného súdu smeruje predovšetkým k zaisteniu jeho nezávislosti, nestrannosti pri rozhodovaní vo veciach zverených mu ústavou. Ústava tým zároveň posilňuje občiansku odvahu sudcu rozhodovať v právnych veciach jemu zverených v súlade s ústavou³⁵⁷.

2. procesnoprávnu imunitu; sudcov ústavného súdu nemožno sťahť za akýkoľvek trestný čin, alebo vziať do väzby bez súhlasu pléna ústavného súdu³⁵⁸. Ak má príslušný orgán dostatočne odôvodnené podozrenie, že sudca ústavného súdu spáchal trestný čin požiada predsedu ústavného súdu o vydanie súhlasu na trestné stíhanie. Predseda ústavného súdu zvolá bez zbytočného odkladu plénum ústavného súdu. Plénum ústavného súdu prerokuje a rozhodne o žiadosti príslušného orgánu, pričom umožní osobe, ktorej sa žiadosť týka, vyjadriť sa o veci. Ak ústavný súd súhlas odoprie, trestné stíhanie alebo vzatie do väzby je počas trvania funkcie sudcu ústavného súdu vylúčené³⁵⁹.

Účelom procesnoprávnej imunity je ochrana funkcie sudcu pred zneužitím práva sťahť trestné činy a priestupky používaním nátlaku prostriedkami trestného konania, používaním donucovacích prostriedkov, na ktoré sú oprávnené príslušné orgány výkonnej moci. Má zaistiť predovšetkým nezávislosť jeho rozhodovania, posilňovať jeho občiansku odvahu rozhodovať v súdnych sporoch v konkrétnych prípadoch len na základe ústavy, ústavných zákonov a medzinárodných zmlúv. Imunita sudcu je teda zvláštne oprávnenie považované za jednu zo základných záruk sudcovskej nezávislosti³⁶⁰. Táto imunita sudcu prirodzene nemôže slúžiť na to, aby bola zaistená beztrestnosť páchatel'ov trestných činov. Preto táto imunita nie je absolútna a trvá len do rozhodnutia ústavného súdu, ktorý rozhodne o upustení od http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=60820&слово=имунита - ctx11#ctx11 imunity a dá súhlas na trestné stíhanie a ďalšie úkony v trestnom konaní. Od nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia sa stáva trestné stíhanie sudcu prípustným. Ak ústavný súd nedá súhlas na trestné stíhanie, v takom prípade nemožno sudcu ústavného súdu počas výkonu funkcie trestné sťahť, po zániku funkcie bude môcť trestné stíhanie pokračovať³⁶¹.

B. priestupkovú imunita a imunitu za podobné správne delikty

356 V ústave SR, táto imunita nie je výslovne uvedená, ale dá sa vyvodiť z judikatúry ústavného súdu a výkladom ústavy čl. 136 v spojení s čl. 78. Hmotnoprávna imunita sudcov je explicitne vyjadrená napríklad v ústave Slovinska čl. 134 „Nikto nemôže byť volaný na zodpovednosť pre názor, ktorý zaujal pri hľadani práva v rámci výkonu svojej sudcovskej funkcie“.

357 Por. Nález sp. zn.: PL. ÚS 12/06

358 Čl. 136 ods. 2 ústavy, *súhlas na trestné stíhanie sudcu ústavného súdu alebo na jeho vzatie do väzby dáva ústavný súd.*

359 Konanie vo veci dania súhlasu na trestné stíhanie sudcov ústavného súdu je upravené v tretej časti, štrnástom oddieli §74e zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov.

360 Por. uznesenie pléna ústavného súdu, zo dňa 17. júna 2009, č. k.: PL. ÚS 8/09-12

361 Ústavný súd rozhodoval o vydaní súhlasu na trestné stíhanie ústavného sudcu raz. V tomto prípade súhlas nedal. PL. ÚS 8/09

Táto imunita je explicitne vyjadrená v § 14 ods. 5 zákona č. 38/1993 Z. z., kde sa hovorí, že *sudcu ústavného súdu nemožno sťahť pre konanie, ktoré má znaky priestupku alebo obdobného protiprávneho konania*. Podľa môjho názoru, môžeme povedať, že priestupková imunita je implicitne vyjadrená aj v texte ústavy, vo vyjadrení, že sudcovia ústavného súdu majú imunitu rovnako ako poslanci Národnej rady Slovenskej republiky. Ak by poslanci nemali takúto priestupkovú imunitu, podľa môjho názoru by sa mohlo uvažovať nad neústavnosťou §14 ods. 5 zákona č. 38/1993 Z. z., nakoľko ide o porušenie ústavnej zásady rovnosti. Za priestupok a iný správny delikt sudca ústavného súdu nie je ani disciplinárne zodpovedný, tejto zodpovednosti by podstúpil len vtedy, keby svojím správaním narušil dôstojnosť funkcie sudcu alebo ohrozil dôveru k ústavnému súdu.

Podľa môjho názoru, takto široko ponímaná priestupková imunita už nie je ochranou výkonu funkcie sudcu ústavného súdu, alebo zabezpečenia funkčnosti a nezávislosti ústavného súdu, ale je ich osobným privilegiom sudcov. Na rozdiel od poslancov národnej rady, sudca ústavného súdu aj keby spôsobil dopravnú nehodu pod vplyvom alkoholu, nemusí sa podrobiť dychovej skúške³⁶².

Na záver k imunitě sudcov ústavného súdu môžem azda len konštatovať, že:

1. Je potrebné, aby ústavodarca v ústave presne definoval rozsah imunity sudcov ústavného súdu, teda hmotnoprávnej i procesnoprávnej a neodvolával sa na rozsah imunity poslancov Národnej rady SR a zároveň, aby pri jej vymedzovaní zohľadnil základné ústavné princípy, princíp proporcionality a súčasne chápanie inštitútu imunity.

2. Čo sa týka priestupkovej imunity, tá by mala byť obmedzená a to v tom smere, že sudcovia by mali za priestupky a iné správne delikty podliehať minimálne disciplinárnej zodpovednosti, tak ako sudcovia všeobecných súdov, pretože takýto rozsah imunity nie je odôvodnený a na riadny výkon ich funkcie, by to bolo postačujúce.

IV. Imunita sudcov všeobecných súdov

Ústava zaraďuje sudcov do skupiny osôb, kde upúšťa od zásady rovnosti práva a pripúšťa výnimku pre túto skupinu z pôsobnosti pre oblasť trestného a správneho práva v rozsahu a spôsobom ustanoveným ústavou a zákonom³⁶³. Ústava v čl. 145

362 Pre porovnanie z poľskou ústavou, táto priznáva sudcom ústavného súdu len trestnoprávnu imunitu a nesmie byť obmedzená jeho sloboda. Čl. 196 Ústavy PR, *Sędzia Trybunału Konstytucyjnego nie może być, bez uprzedniej zgody Trybunału Konstytucyjnego, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego*. V tomto prípade samozrejme môžeme povedať, že ústavodarcovi na prvom mieste ide o zabezpečenie funkčnosti ústavného súdu. Podobná ústavná úprava ako v Poľsku je aj v Českej republike pozri čl. 86 Ústavy ČR.

363 Nález sp. zn.: PL. ÚS 12/06; PL. ÚS 19/02, PL. ÚS 24/03, PL. ÚS 4/04 a PL.ÚS 1/05

ods. 2. priznáva imunitu sudcom všeobecných súdov, pričom odkazuje na podrobnú zákonnú úpravu dotýkajúcu sa jej rozsahu. Zákonodarca upravuje imunitu sudcov v zákone č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Podľa § 29a ods. 1 tohto zákona, za rozhodovanie nemožno sudcu ani prísediaceho stíhať, a to ani po zániku ich funkcií³⁶⁴.

Sudcovia všeobecných súdov majú:

1. hmotnoprávnu imunitu; nemožno ich stíhať či už trestne, disciplinárne, alebo v akomkoľvek inom konaní za skutok, ktorého podstata spočíva v rozhodovacej právomoci súdu. Preto dôvodom na odopretie súhlasu na trestné stíhanie sudcu je aj to, ak ústavný súd zistí, že súhlas na trestné stíhanie sa žiada pre skutok, ktorého podstata spočíva v rozhodovacej právomoci sudcu všeobecného súdu³⁶⁵.

2. procesnoprávnu imunitu (čl. 136 ods. 3 ústavy), nemožno ich stíhať za akýkoľvek trestný čin, alebo vziať do väzby bez súhlasu pléna ústavného súdu. Príslušný orgán požiada predsedu ústavného súdu o vydanie súhlasu na trestné stíhanie. Predseda ústavného súdu zvolá bez zbytočného odkladu plénum ústavného súdu. Plénum ústavného súdu prerokuje a rozhodne o žiadosti príslušného orgánu, pričom umožní osobe, ktorej sa žiadosť týka, vyjadriť sa o veci. Ak ústavný súd súhlas odoprie, trestné stíhanie alebo vzatie do väzby je počas trvania funkcie sudcu ústavného súdu, funkcie sudcu alebo funkcie generálneho prokurátora vylúčené³⁶⁶.

Imunita sudcu smeruje predovšetkým k zaisteniu jeho nezávislosti pri rozhodovaní v jemu zverených veciach občianskoprávných, obchodných, trestných a správnych. Ústava tým zároveň posilňuje občiansku odvahu sudcu rozhodovať v súdnych sporoch jemu zverených len na základe ústavy, ústavných zákonov, medzinárodných zmlúv podľa čl. 7 ods. 2 a 5 ústavy a zákonov. Ústava zároveň ústavnému súdu zveruje právomoc na návrh generálneho prokurátora (resp. príslušného orgánu) preskúmať či v konkrétnom prípade je snaha sudcu nejakým spôsobom šikanovať za to, že vykonáva svoju ústavnú povinnosť, alebo či naozaj konal a postupoval v rozpore z ústavou a zákonom, teda či na skutok sa vzťahuje imunita materiálna alebo len formálna. Takýto postup je v súlade s deľbou moci na zákonodárnu, výkonnú a súdnu. Imunitu sudcu je potrebné ponímať ako zvláštne oprávnenie považované za jednu zo základných záruk sudcovskej nezávislosti. Účelom je ochrana výkonu jeho funkcie pred zneužitím práva stíhať trestné činy a priestupky používaním nátlaku prostriedkami trestného konania a používaním donucovacích prostriedkov, na ktoré sú oprávnené príslušné orgány výkonnej moci.

364 Podľa ods. 2 zákona č. 385/2000 Z. z. *prísediaceho možno pre činy spáchané pri výkone sudcovskej funkcie alebo v súvislosti s výkonom tejto funkcie trestne stíhať alebo vziať do väzby len so súhlasom súdnej rady.*

365 Sp. zn. PL. ÚS 3/06 a PL. ÚS 4/06

366 Konanie vo veci dania súhlasu na trestné stíhanie sudcov ústavného súdu je upravené v štrnástom oddieli zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov.

Imunita sudcu nie je absolútna, trvá len do rozhodnutia pléna ústavného súdu, ktoré rozhoduje či dá súhlas na trestné stíhanie, a tým odstráni ústavnú prekážku v postupe orgánov činných v trestnom konaní, alebo nedá, preto že ide materiálnu imunitu. Od nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia sa stáva trestné stíhanie sudcu prípustným. V prípade, ak plénum ústavného súdu súhlas odoprie, trestné stíhanie je počas trvania funkcie sudcu vylúčené. V tomto prípade si musíme byť vedomí toho, že sudca vykonáva svoju funkciu bez časového obmedzenia, preto trestné stíhanie sudcu by v skutočnosti mohlo pokračovať až s odstupom mnohých rokov³⁶⁷, čo so sebou prináša niekoľko problémov:

a) uplynutím času sa sťažuje dokazovanie v predmetnej trestnej veci,
b) ak by aj s väčším odstupom času bola dotknutá osoba uznaná za vinnú, trest, ktorý má plniť výchovnú funkciu, preventívnu funkciu by stratil zmysel, trest by mohol byť len určitou represiou, ale či by splnil svoj cieľ je veľmi pochybné.

Aké možnosti v nadväznosti na uvedené prichádzajú do úvahy:

1. Ústavný súd bude dávať súhlas na trestné stíhanie vždy, okrem prípadov keď trestné stíhanie je zásahom moci výkonnej do moci súdnej, teda ide o šikanózne trestné stíhanie, t. j. zostane zachovaný právny stav a aplikačná prax, aká existuje v súčasnosti.

2. Ak ústavný súd súhlas na trestné stíhanie nedá, trestné stíhanie bude navždy vylúčené.

3. Zrušenie procesnoprávnej imunity sudcov, čo by podľa môjho názoru ale nebolo správne.

V. Imunita generálneho prokurátora

Ústava pozná len procesnú imunitu generálneho prokurátora. Podľa čl. 136 ods., *ústavný súd dáva súhlas na trestné stíhanie alebo vzatie do väzby sudcu a generálneho prokurátora*³⁶⁸. Ak orgán činný v trestnom konaní, ktorý prešetruje vec zistí, že trestné konanie je neprípustné bez predchádzajúceho súhlasu ústavného súdu³⁶⁹, pretože skutok spáchal generálny prokurátor, tak oznámi predsedovi ústavného súdu a požiada ústavný súd o vydanie súhlasu na trestné stíhanie alebo na vzatie do väzby generálneho prokurátora Slovenskej republiky. Predseda ústavného súdu zvolá bez zbytočného odkladu plénum ústavného súdu. Plénum ústavného súdu prerokuje a rozhodne o žiadosti orgánu činného v trestnom konaní, pričom umožní generálnemu prokurátorovi vyjadriť sa k veci. Imunitu

367 Ústavný súd SR podľa jeho doterajšej judikatúry v podstate súhlas na trestné stíhanie sudcu všeobecného súdu dáva. Nedá ho v prípadoch ak by išlo o šikanózne trestné stíhanie, teda o zneužitie práva sťahovať trestné činy a priestupky, používaním nátlaku prostriedkami trestného konania, používaním donucovaných prostriedkov, ku ktorým sú oprávnené príslušné orgány výkonnej moci, čo je vlastne zásahom moci výkonnej do moci súdnej. Pozri napr. PL. ÚS 19/02; PL. ÚS 17/03; PL. ÚS 24/03; PL. ÚS 4/04; PL. ÚS 1/05; PL. ÚS 13/05;

368 V súvislosti s imunitou generálneho prokurátora je potrebné zdôrazniť to, že táto imunita by mala byť zakotvená v tej časti ústavy, ktorá sa hovorí o postavení prokuratúry a generálneho prokurátora. Takéto zakotvenie by robilo ústavu prehľadnejšou a systematickejšou.

369 Pozri §8 ods. 2 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok

generálneho prokurátora je potrebné chápať ako zvláštnu oprávnenie, ktorou sa garantuje jeho nezávislosť pri výkone funkcie. Zmyslom takejto ochrany je ochrana výkonu jeho funkcie pred zneužitím práva zo strany orgánov výkonnej moci prostredníctvom akéhokoľvek vydierania alebo donucovania pod hrozbou trestného stíhania. Imunita generálneho prokurátora nie je absolútna, trvá len do rozhodnutia pléna ústavného súdu, ktoré rozhoduje o upustení od imunity a dá súhlas na trestné stíhanie, a tým odstráni ústavnú prekážku v postupe orgánov činných v trestnom konaní. Od nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia sa stáva trestné stíhanie generálneho prokurátora prípustným. V prípade, ak plénum ústavného súdu súhlas odoprie, trestné stíhanie je počas trvania funkcie generálneho prokurátora vylúčené, ale počas tohto obdobia neplynie premlčacia lehota³⁷⁰.

Ak bol generálny prokurátor pristihnutý a zadržaný pri trestnom čine, je orgán činný v trestnom konaní povinný to ihneď oznámiť ústavnému súdu. Predseda ústavného súdu ihneď zvolá plénum ústavného súdu, ktoré rozhoduje a tomto návrhu. Ak ústavný súd nedá súhlas na zadržanie, generálny prokurátor musí byť ihneď prepustený.

Na základe doposiaľ uvedených skutočností, možno predniesť nasledujúce návrhy de lege ferenda:

1. Ústava nehovorí o žiadnej forme imunity členov vlády verejného ochrancu práv, predsedu a podpredsedu NKÚ a členov súdnej rady. Podľa môjho názoru, je potrebné sa zamyslieť nad procesnou imunitou **verejného ochrancu práv, predsedu a podpredsedov NKÚ a členov súdnej rady SR**. Ak majú tieto osoby vykonávať svoju funkciu riadne, zodpovedne, bez strachu – teda majú byť pri vykonávaní svojho poslania nezávislé a nezaujaté, ústavodarca by mal aj týmto osobám priznať prinajmenej imunitu procesnoprávnu. Môže sa stať, že výkonná moc bude pod hrozbou trestného stíhania zasahovať do práce týchto ústavných činiteľov, a tak ovplyvňovať ich konanie a rozhodnutia, čo značne sťažuje riadne plnenie ich ústavných funkcií. Pre porovnanie poľská ústava priznáva procesnoprávnu imunitu aj predsedovi Najvyššej kontrolnej komory³⁷¹ a verejnému ochrancovi práv³⁷².

2. Ústavný text nič nehovorí o imunitě členov vlády, ale zároveň ani nič nehovorí o zodpovednosti člena vlády za porušenie ústavy, zákonov a za trestné činy, ktorých sa dopustili v súvislosti s výkonom funkcie. V tejto súvislosti možno

370 Konanie o udelení súhlasu na trestné stíhanie generálneho prokurátora je upravené v zákone č. 38/1993 Z. z. o ústavnom súde v štrnástom oddieli.

371 „Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego“. Čl. 206

372 Pozri čl. 211 Ústavy PR

poukázať na poľskú ústavnú úpravu, podľa ktorej môžu byť členovia vlády sťahani za porušenie ústavy, zákonov a za trestné činy, ktorých sa dopustili v súvislosti s výkonom funkcie a to na základe návrh, ktorý Štátnemu tribunálu môže podať len Sejm³⁷³. V Rakúsku členovia vlády aj predseda účtovného dvora nesú ústavnoprávnu zodpovednosť, to znamená, že za zavinené porušenie ústavy alebo zákona v súvislosti s výkonom funkcie môžu byť sťahani na základe návrhu národnej rady (dolná komora parlamentu), ktorá je oprávnená podať žalobu na ústavný súd³⁷⁴. Aj takúto ústavnú úpravu možno považovať za určitý druh imunity, pretože len na návrh a teda so súhlasom parlamentu môžu byť tieto osoby volané na zodpovednosť. Ak parlament takýto súhlas nedá, teda nepodá žalobu na ústavný súd, akýkoľvek postih je vylúčený.

Čo sa týka imunity členov vlády, per se nie je potrebná, pretože vláda je vrcholným orgánom výkonnej moci a teda nemôže zasahovať sama do výkonu svojej činnosti. Ale v tomto prípade je ale potrebné uvažovať nad zavedením ústavnoprávnej zodpovednosti³⁷⁵ členov vlády, teda nad zavedením zodpovednosti za úmyselné porušenie ústavy, zákona a za trestné činy spáchané v súvislosti

373 Pozri čl. 156 Ústavy PR

374 Pozri čl. 76, čl. 123 ods. 1 a čl. 142 Ústavy Rakúska

375 Ústavný súd v svojich rozhodnutiach zastáva jednoznačné stanovisko a to že ústavná zodpovednosť je za porušenie ústavy. Pozri sp. zn.: IV. ÚS 302/07; III. ÚS 180/04; III. ÚS 230/07

s výkonom funkcie, aby členovia vlády boli zodpovední za tieto skutky pre špeciálnym súdnym tribunálom³⁷⁶.

3. Taktiež je potrebné uvažovať nad **ústavným** zakotvením materiálnej imunity sudcov všeobecných súdov a ústavného súdu priamo do textu ústavy.

4. Priestupková imunita poslancov národnej rady a prezidenta SR podľa môjho názoru už nie je opodstatnená a je preto potrebné rozmyšľať nad jej zrušením.

5. Podľa môjho názoru by mala byť zrušená indemnita prezidenta. Prezident SR by mal byť trestne zodpovedný za všetky trestné činy. V záujme toho, aby nedošlo k zneužitiu trestného stíhania prezidenta výkonnou mocou, bolo by vhodné, aby obžalobu na prezidenta podávala národná rada kvalifikovanou ústavnou väčšinou, pričom o obžalobe by rozhodoval ústavný súd, alebo iný súdny orgán, ktorý by bol oprávnený vo veciach konania voči ústavným činiteľom.

376 Podľa ústavy č. 121/1920 Sb. ústavnoprávnu zodpovednosť mal prezident **Československej republiky, predseda vláda a členovia vlády**. Prezident nebol zodpovedný za výkon svojej funkcie, preto že k platnosti jeho aktov bola potrebná kontrasignácia príslušného ministra, niesol ale ústavnoprávnu zodpovednosť za vlastizradu. Obžalobu podávala poslanecká snemovňa a súdil ho senát. Trestom mohla byť len strata úradu a nespôsobilosť získať tento úrad do budúcnosti. Predmetom ústavnoprávnej zodpovednosti predsedu vlády a ministrov bolo úmyselné alebo z hrubej nedbalosti porušenie ústavy a zákonov. Aj v tomto prípade obžalobu podávala poslanecká snemovňa a trestným súdom bol senát. V prípade uznania vinným mohol byť predsedovi vlády, alebo ministromi udelený peňažný trest najviac do výšky 500.000,- Kč, trest odňatia slobody najviac na 6 mesiacov, trest zhabania predmetov o ktoré sa ústavný činiteľ obohatil. Popri peňažnom treste mohol byť uložený súčasne aj trest straty úradu a straty príplatku k platu na ktorý mali nárok podľa § 3 zákona č. 317/1920, Sb. o platení ministrov. Ústava č. 185/1939 Sb. právna úprava ústavnoprávnej zodpovednosti bola podobná ako v v ústave č. 121/1921 Zb. Prezident mohol byť počas funkčného obdobia trestne stíhaný len pre vlastizradu. Obžalobu podával snem a rozhodovala štátna rada. Trestom mohla byť len strata úradu a nespôsobilosť získať tento úrad v budúcnosti. Predseda alebo člen vlády mohol byť trestne stíhaný pre úmyselne alebo z hrubej nedbanlivosti porušenie ústavy alebo iného zákona. Právo obžaloby prislúchalo snemu a trestné pokračovanie vykonávala štátna rada. Ústava Československej republiky č. 150/1948 Sb. upravovala ústavnoprávnu zodpovednosť **prezidenta ČSR** len za velezradu. Oprávneným na podanie obžaloby bolo predsedníctvo Národného zhromaždenia a súdilo Národné zhromaždenie. Trestom mohla byť len strata úradu a nespôsobilosť získať tento úrad v budúcnosti. Predseda alebo člen vlády mohol byť trestne stíhaný pre úmyselne alebo z hrubej nedbanlivosti porušenie ústavy alebo iného zákona. Právo obžaloby prislúchalo predsedníctvu Národného zhromaždenia a súdila ich snemovňa. Podrobnosti mali byť upravené zákonom. Taký zákon však nikdy nebol prijatý. Prijatím Ústavy ČSSR č. 100/1960 Zb. sa postavenie prezidenta zmenilo. Prezident bol za výkon svojej funkcie zodpovedný Národnému zhromaždeniu. Okrem tejto zodpovednosti ústava nehovorí o žiadnej inej zodpovednosti. Ústavným zákonom č. 150/1968 Zb. bolo zakázané súdne stíhanie prezidenta za konanie spojené s výkonom jeho funkcie, teda vylúčila sa akákoľvek ústavnoprávna zodpovednosť a ostala len politická zodpovednosť prezidenta. Prezident ale bol trestnoprávne zodpovedný za iné trestné činy, ktoré neboli spojené s výkonom jeho funkcie. Takýto stav bol až do prijatia ústavy č. 460/1992 Z. z. Od roku 1960 v ústavnom systéme Československa a Slovenskej republiky okrem toho, že vláda je za výkon svojej funkcie zodpovedná Národnému zhromaždeniu alebo Národnej rade, nehovorí sa už o žiadnej inej zodpovednosti členov vlády.

FORMA VLÁDY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE (ÚSTAVNÉ POSTAVENIE A VZÁJOMNÉ VZŤAHY NAJvyšších ÚSTAVNÝCH ORGÁNOV – SÚČASNÝ STAV, PERSPEKTÍVY)

doc. JUDr. Imrich Kanárik, CSc.

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

Úvod

Špecifickým znakom štátu *conditio sine qua non* je štátna moc. Spôsob organizácie / usporiadania štátnej moci sa v štátovede označuje pojmom forma štátu. Jej zložkami sú forma vlády a učlenie štátu (synonymicky aj „štátne zriadenie“). Uvedené členenie zodpovedá rôznym rovinám prístupu k spôsobom organizácie štátnej moci. Vertikálne usporiadanie štátnej moci medzi ústredné orgány moci a miestne orgány moci spadá pod pojem učlenie štátu. Horizontálna rovina spôsobov, akými je moc v štáte usporiadaná je prezentovaná v pojme **forma vlády**.

Teória ústavného práva vymedzuje formu vlády ako „štruktúru najvyšších štátnych orgánov, spôsob ich tvorby (kreácie) a vzájomné vzťahy medzi nimi“.³⁷⁷ Ide o užšie vymedzenie pojmu forma vlády. Odborná spisba pozná „aj iné, širšie koncipované prístupy k pojmovému vymedzeniu formy vlády. Tieto spravidla popri sústave najvyšších štátnych orgánov, doň zahrňujú aj vzťahy obyvateľstva a štátnej moci (predovšetkým z pohľadu účasti občanov na vytváraní a fungovaní orgánov štátnej moci...)“.³⁷⁸

Obsah môjho príspevku je podmienený / limitovaný:

- obsahom a rozsahom úvodnej štúdie L. Orosza
- bezprostredne súvisiacich štúdií ostatných členov autorského kolektívu
- skúmaním formy vlády zameranej na vzťahy parlamentu, prezidenta a vlády
- orientáciou na problémy, „otvorené otázky“, interpretačné a aplikačné ťažkosti, ktoré sú spojené s úpravou formy vlády v Ústave Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) bez ambícií podať komplexné / vyčerpávajúce spracovanie formy vlády v Slovenskej republike
- skutočnosťou, ktorú je potrebné zohľadniť, a ktorou je veľký počet autorov (ústavných právnikov, politológov, historikov, sociológov) a nespočetné množstvo výsledkov ich odbornej spisby, znamenajúci v prípadoch ich demonštratívneho uvedenia / citovania ohrozenie etických hodnôt k ostatným nemenovaným autorom

377 PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, E.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. 2. vyd. 2008, str. 282. ISBN 978-80-7097-703-3

378 Tamtiež

- analýza formy vlády v Slovenskej republike nielenže umožňuje, ale si priam vyžaduje vo viacerých prípadoch opustiť čisto pozitivistický prístup opierajúci sa o interpretáciu noriem ústavného práva slovenského systému práva a konfrontovať ho s jednotlivými modelmi / typmi formy vlády; popis jednotlivých „klasických“ modelov formy vlády je však natoľko známy odbornej verejnosti, že je žiaduce upustiť od ich prezentácie a zamerať sa na vplyv noviel ústavy predovšetkým z rokov 1999 a 2001 na možné „posuny“ parlamentnej vlády Slovenskej republiky k modelom prechodným, hybridným, predovšetkým k poloprezidentskému modelu formy vlády.

Už v úvodnej časti práce je žiaduce upozorniť „na spoločného menovateľa“ charakteristického pre analýzu formy vlády v Slovenskej republike, majúceho až povahu notoriety, ale možno práve preto sa naň zabúda pri detailnej analýze ústavnej úpravy, ktorý spočíva predovšetkým v skutočnostiach, ktoré možno charakterizovať nasledovne:

- Ústava ako základný prameň práva v právnom poriadku konkrétneho štátu (obrazne povedané je „výkladnou skriňou“ vnútroštátneho systému práva) je výsledkom aktuálnych politických kompromisov existujúcich v procese jej prijímania, typu právnej kultúry, tradícií, medzinárodnej situácie atď. Je viac alebo menej vzdialená od ideálnej ústavy, ktorú možno pripraviť v „akademicky čistých podmienkach“. Napokon, špecifiká, ktoré sprevádzali prípravu a schvaľovanie slovenskej ústavy sú dostatočne zvýraznené v úvodnej štúdií L. Orosza.

- Rozlišovanie ústavy na formálnu a materiálnu netreba podceňovať. Ústava, ktorá sa formálne približuje ideálu prezentovanému konkrétnym modelom formy vlády môže z hľadiska naplňovania funkcií ústavy, jej demokratičnosti byť menej efektívna, než ústava, ktorá materiálne / de facto naplňa požadované funkcie ústavy, napriek jej formálnym nedostatkom, pretože je realizovaná v podmienkach vyššej spoločenskopolitickej a právnej kultúry, resp. právneho vedomia.

- Riešenie vzťahu dynamiky práva a jeho antipódu stability práva nesmie, v konkrétnych súvislostiach, urobiť z ústavy „trhací kalendár“.

- Preberanie vzorov ústavných úprav iných štátov, ktoré sa osvedčili a podporujú demokratický charakter formy vlády nie je procesom mechanickým, priamočiarym, ale vnútorne protirečivým. Porovnateľné a efektívne výsledky sa nemusia dostať.

I. Uplatňovanie modelu parlamentnej formy vlády v Slovenskej republike – „otvorené otázky“

L. Orosz v úvodnej štúdií rozsiahlo a komplexne charakterizuje parlamentnú formu vlády Slovenskej republiky z hľadiska jej historického vývoja, platnej právnej úpravy, ale aj v rovine de constitutione ferenda. Príspevok predkladám ako „**doplnenie už povedaného**“, v snahe upozorniť na „otvorené otázky“, ktorých neriešenie je častokrát výsledkom majúcom podobu kliše: „nie je dostatočná politická vôľa...“.

Ústava SR a parlamentná forma vlády

Ústava Slovenskej republiky výslovne nezakotvuje jej parlamentnú formu vlády. Implicitne ju však možno nespochybniteľne vyvodit' interpretáciou ústavnej úpravy vzájomných vzťahov medzi najvyššími štátnymi orgánmi. Mocensky dominujúce postavenie má parlament ako „jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky“ (čl. 72 ústavy).

Štáty zaradené do parlamentnej formy vlády však nemajú unifikovanú podobu ako podmienku ich klasifikácie. Parlamentnú formu vlády majú štáty s jednokomorovým parlamentom, ale aj dvojkomorovým parlamentom, hlavou štátu kreovanou parlamentom, ale aj priamo občanmi, poskytujúce občanom možnosť zúčastniť sa rozhodovania v referende, ale aj bez referenda, unitárne štáty aj federácie, centralizované aj decentralizované atď. Uvedená **mnohotvárnosť** jednotlivých zložiek formy štátu je dokonca **zákonitosťou**, pretože zodpovedá mnohotvárnosti podmienok, za ktorých je realizovaná štátna moc v konkrétnom štáte „podoba formy štátu závisí predovšetkým od mechanizmu tvorby štátnej vôle, od kultúrnych, historických a civilizačných paradigiem, od medzinárodných, ako aj prírodných a demografických podmienok, ktorých tento mechanizmus funguje“.³⁷⁹

Formálnoprávne, v súlade s čl. 1 ods. 1 prvá veta ústavy, je Slovenská republika právnym štátom. Pojmovo je právny štát späť s vymedzením princípov resp. znakov, ktoré umožňujú charakterizovať štát navonok ako právny štát. Napriek skutočnosti, že jednotliví autori vymedzujú pojmové znaky právneho štátu rozdielne, prevláda názor, že podmieňujúcim znakom právneho štátu je deľba moci. „Ťažiskovým princípom systému deľby moci je princíp vzájomných brzd a rovnovážnosti moci (checks and balances)“.³⁸⁰

Zo suverenity ľudu odvodená suverenita parlamentu vyvoláva otázku, či zvrchované postavenie parlamentu v sústave najvyšších štátnych orgánov nie je v protiklade s požiadavkami teórie deľby moci na vytvorenie stavu rovnováhy medzi jednotlivými druhmi moci, ktorý sa dosiahne takou úpravou ich právomoci, že medzi orgánmi moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej existujú vzájomné brzdiace páky. **Mechanicky** stavať do protikladu model parlamentnej formy vlády a model / teóriu deľby moci v podobe „buď – alebo“ je vedecky nesprávne, a to z viacerých dôvodov:

- Ak porovnáme model deľby moci s trojicou klasických (štandardných) modelov demokratickej formy vlády – prezidentská republika, parlamentná republika a parlamentná monarchia – jednoznačne možno konštatovať, že model prezidentskej republiky preberá najviac prvkov z modelu deľby moci. „Napriek tomu, parlamentný systém charakterizuje fúzia zákonodarnej a výkonnej moci... Parlamentný systém sa opiera o kontinuálnu podporu vlády parlamentnou

379 HOLLÄNDER, P.: *Základy všeobecnej štátovedy*. A. Čeněk. Plzeň 2009, str. 183

380 BRÖSTL, A. – DOBROVIČOVÁ, G. – KANÁRIK, I.: *Základy štátovedy*. UPJŠ. Košice 2007, str. 87

väčšinou. Zvyčajne sa spolieha na lojalitu členov jednej alebo viacerých politických strán. Je úspešný tam, kde existuje stranícka disciplína“.³⁸¹

- Bez ohľadu na vyššie uvedené konštatovanie je žiaduce, aby aj parlamentná forma vlády preberala z modelu del'by moci páky / brzdy, ktoré predstavujú prekážky / zábrany zneužitia moci jej nositeľmi, a tým garantujú jej demokratický charakter.

- Možno aj po dvestodvadsiatich rokoch bezvýhradne súhlasiť s tézou vyjadrenou v „Deklarácii práv človeka a občana“ z roku 1789 v čl. 16, že: „spoločnosť, v ktorej nie je zaistená del'ba moci, nemá ústavu“!³⁸²

K del'be moci je žiaduce pristupovať v troch rovinách: teoretickej (del'ba moci v podobe modelu, resp. teórie), politickoaplikačnej a ústavnoprávnej. Možno súhlasiť s konštatovaním L. Mészárosa, že: „del'ba moci síce nie je zakotvená v našej ústave expressis verbis, avšak princíp del'by moci vyplýva z ústavnoprávnej úpravy štruktúry verejnej (politickej) moci“ a ďalej uvedený sudca ústavného súdu argumentuje rozhodnutím ústavného súdu PL. ÚS 16/95, ktoré sa v predmetných súvislostiach permanentne uvádza, pretože je vymedzením doktríny ústavného súdu vo vzťahu k rozdeleniu / štruktúre moci v štáte a bolo judikované už v roku 1995: „V právnom štáte kompetencie, práva a povinnosti a zákonom upravené postupy orgánov štátu vytvárajú nevyhnutný predpoklad pre ústavnú rovnováhu. Jej súčasťou je i systém del'by moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc, ktoré sú v parlamentnej demokracii autonómne a vzájomne prepojené len väzbami ústavnej kontroly a spolupráce. Z princípu ústavnej rovnováhy vyplýva, že ani zákonodarcia nemôže voľne disponovať s jednotlivými zložkami moci v štáte. Aj zákonodarný orgán je viazaný ústavou, jej princípmi, ktorých zmenu ústava nepripúšťa, lebo majú konštitutívny význam pre demokratickú povahu Slovenskej republiky tak, ako je to deklarované v čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky“.³⁸³

Ústavodarca nie je viazaný ideálnym modelom oddelenia moci a v konkrétnom ústavnom usporiadaní môže dochádzať k vzájomnej extenzii oddelených mocí. V súvislosti so slovenským modelom postavenia národnej rady ako zákonodarného orgánu treba kvôli komplexnosti prístupu dodať, že v doktríne ústavného súdu uvedenej v spomínanom rozhodnutí PL. ÚS 16/95 ústavný súd zdôraznil, že národná rada môže formou zákona „upraviť aj ďalšie otázky, ak to uzná za potrebné, avšak len v rozsahu a spôsobom, ktorý je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, **a to aj otázky, ktoré ústava zveruje do rozhodovacej či inej právomoci jednotlivých zložiek štátnej moci Slovenskej republiky**“. Rozhodujúcou podmienkou teda je, či pre tento zásah do princípu del'by moci

381 Tamtiež, str. 87 - 88

382 Uvedený citát je mottom príspevku sudcu ústavného súdu L. Mészárosa predneseného na vedeckej konferencii usporiadanej pri príležitosti 15. výročia Ústavy Slovenskej republiky: MÉSZÁROS, L.: *Princíp del'by moci v Ústave Slovenskej republiky*. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed): 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 6. - 7. septembra 2007. Košice 2008. str. 180

383 Tamtiež, str. 181 - 181

a materiálne právneho štátu existuje ústavne konformné ospravedlnenie / odôvodnenie.

„Pôvodným cieľom, zmyslom snáh autorov teórie del'by moci, či tvorcov americkej ústavy bolo zabrániť koncentrácii moci v rukách absolutistického monarchu, a tým zabrániť zneužitiu moci v prospech jednotlivca“.³⁸⁴ V recentných podmienkach rozdelenia moci v štáte sa však „klasický“ model del'by moci už neuplatňuje. Kvôli odlíšeniu od pôvodného obsahu teórie del'by moci sa v súčasnosti používa aj označenie „mocenské obmedzenia v právnom štáte“.³⁸⁵

Všeobecne prijímaný záver, nachádzajúci sa v prácach súčasných štátovedcov, ústavných právnikov³⁸⁶ kladie na princíp del'by moci spolucharakterizujúci kvalitatívnu stránku súčasného právneho štátu **po obsahovej stránke nové / ďalšie požiadavky na rozdelenie jednotnej štátnej moci**. „Leitmotív však zostáva: nositeľ vykonávajúci moc musí byť legitímny voči zdroju / pôvodcovi moci (občanovi, či presnejšie povedané voči ľudu) predovšetkým sebaobmedzením moci deklarovaným a garantovaným v ústave a zákonoch (ústavná vláda, resp. zákonná vláda).

Je zaujímavé sledovať slovenskú a českú odbornú literatúru venovanú princípu del'by moci spred desiatich rokov, piatich rokov a súčasnú: **rozdiel je v spoločenskopolitických prioritách, ktorým je venovaná pozornosť**. Viaceré požiadavky štátoprávnej teórie na právnu úpravu rešpektujúcu del'bu moci po prijatí ústavy už boli zrealizované: kvalifikovaná väčšina pri opätovnom schválení zákona vetovaného prezidentom, vrátane právomoci prezidenta nepodpísať takýto zákon a jeho následná publikácia, povinnosť prezidenta menovať a odvolať členov vlády na návrh predsedu vlády, priama voľba hlavy štátu občanmi, úprava výnimočných situácií ústavným zákonom, ústavné riešenie vzťahu vnútroštátneho práva a medzinárodného práva a viaceré ďalšie“.³⁸⁷

Zabrániť zneužitiu moci v dôsledku jej neúmernej koncentrácie nedokáže v spoločensko-politickej realite, ktorá existuje na začiatku 21. storočia, len samotný fakt, že štátna resp. verejná moc je v ústave druhovo rozdelená do samostatných hláv, a že medzi jednotlivými mocami existujú **prvky** del'by moci v podobe vzájomných bŕzd. (Moderným štátom, až na niektoré výnimky, „nehrozí“ forma vlády v podobe absolutistickej monarchie, ani systém štátostrany). Uvedené

384 KANÁRIK, I.: *Parlamentná forma vlády a del'ba moci*. In: OROSZ, L. - DOBROVIČOVÁ, G. (ed): 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 6. - 7. septembra 2007. Košice 2008. str. 184

385 Pozri napríklad GERLOCH, A.: *Mocenská omezení v právním státě a mocenské zajištění právního státu*. Právny obzor, 78. 1995. č. 5. str. 370 - 377

386 GERLOCH, A.: v práci *cit.* v poznámke č. 9; zo slovenskej odbornej spisby napríklad BRÖSTL, A.: *Úvahy na tému právní stát*. Právny obzor, 74, 1991, č. 2, str. 58; OROSZ, L.: *Princíp del'by moci v ústavnóm systéme Slovenskej republiky*. Právny obzor, 78, 1995, č. 5, str. 391 - 400; NIKODÝM, D.: *K niektorým otázkam úpravy del'by moci v Ústave SR.*, Právny obzor, 77, 1994, č. 3, str. 271 - 275; NIKODÝM, D.: *Právny stát a del'ba moci*. Zborník: *Problémy právného státu v Ústave Slovenskej republiky*, Piešťany 28. - 30. 11. 1977, Nadácia L. Novomeského a ÚŠaP SAV, str. 36 - 55

387 KANÁRIK, I.: *op. cit.* práca uvedená v poznámke č. 8, str. 184 - 185

konštatovanie reflektuje skutočnosť, že pôsobenie politických strán vytvára stav **partiokracie** znamenajúci, že v politickom systéme spoločnosti moc patrí reálne politickým stranám. Vzhľadom na kvalitatívne vlastnosti štátnej moci **je štát tým mocenským nástrojom či prostriedkom**, ktorý zabezpečuje v rámci slobodnej súťaže politických síl (čl. 31 ústavy) tým politickým stranám, ktoré v nej zvíťazili, dominujúce mocenské postavenie. Prítomnosť partiokracie je realitou, a preto je teóriou aj praxou nespochybniteľná. Z účelového hľadiska nie je rozhodujúce, či vládnuce koalíčné zoskupenie politických strán bolo vytvorené pred, alebo ako to pomerne často býva, až po samotných voľbách.

Výstižnú charakteristiku súčasných parlamentných demokracií podáva R. Zippelius: „...Najsilnejšie politické zoskupenie alebo koalícia ustanovuje vládu, pričom má i väčšinu v parlamente. Inými slovami ovláda dva najdôležitejšie orgány. Tento stranický „prechmat“ značne spochybňuje kľúčovú otázku, či model delby moci v súčasnosti ešte stavia proti sebe jednotlivé faktory moci a či sú tieto dosť samostatné na to, aby dokázali zabezpečiť vznik účinnej kontroly moci.“³⁸⁸

Zabrániť existencii partiokracie je v súčasnosti nereálne, je to fenomén, ktorého pôsobenie je „behom na dlhé trate“. Napriek tomu je žiaduce upozorniť na dve skutočnosti, ktoré relativizujú pôsobenie politických strán vo vnútri štátu. Jednou z nich je reformný proces prebiehajúci v Európskej únii (predovšetkým Lisabonská zmluva po jej predpokladanom prijatí), ktorý bude mať zásadný vplyv na delbu moci v členskom štáte Európskej únie. Druhou skutočnosťou je existencia nadštátnych gigantických monopolov, ktoré svojou ekonomickou silou meritórnym spôsobom zasahujú do nezávislého rozhodovania najvyšších orgánov štátnej moci (pri tvorbe práva, aj pri jeho realizácii).

Významnou brzdou vo vzťahu k partiokracii (zdá sa však, že nie vždy docenenou) je **rozdielna dĺžka funkčných období jednotlivých orgánov verejnej moci**. Funkčné obdobie zastupiteľských zborov je spravidla štvorročné. Uvedenému obdobiu korešponduje v parlamentnej forme vlády aj dĺžka funkčného obdobia vlády. Akákoľvek iná dĺžka funkčného obdobia u ďalších nositeľov moci v štáte je potencionálnou zárukou, že personálny substrát štátneho mechanizmu nebude kreovaný, resp. nebude iba predĺženou rukou momentálne vládnuceho politického zoskupenia. V podmienkach Slovenskej republiky sa to týka predovšetkým prezidenta, generálneho prokurátora, predsedu najvyššieho kontrolného úradu, verejného ochrancu práv, predsedu najvyššieho súdu, sudcov ústavného súdu, členov súdnej rady, guvernéra národnej banky. Uvedený brzdiaci účinok je umocnený tým, že kreovanie niektorých orgánov je **viacstupňové** (napríklad guvernéra národnej banky na návrh vlády, po schválení národnou radou menuje prezident; sudcov ústavného súdu vymenúva na návrh národnej rady prezident z dvojnásobného počtu kandidátov na sudcov), ako aj skutočnosť, že **kreovaný orgán je výsledkom kreačných právomocí viacerých orgánov** (súdna rada sa skladá z členov volených sudcami samotnými, volených národnou radou,

388 ZIPPELIUS, R.: *Allgemeine Staatslehre*. München, 1988, str. 310

menovaných prezidentom, menovaných vládou a z predsedu súdnej rady, ktorým je predseda najvyššieho súdu zvolený súdnou radou zo sudcov najvyššieho súdu).

II. Parlament

Postavenie slovenského parlamentu v normách ústavného práva zodpovedá základnému modelu parlamentnej formy vlády. Ešte pred prijatím platnej Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. bol upravený / zmenený status poslanca zákonodarného orgánu federálnym ústavným zákonom č. 46/1990 Zb. **zrušením imperatívneho poslaneckého mandátu a jeho nahradením koncepciou reprezentatívneho poslaneckého mandátu.** „Imperatívny mandát sa zaviedol podľa § 15 ústavného zákona č. 185/1939 Sl. zák. Ústava Slovenskej republiky a po druhý raz sa zaviedol podľa čl. 3 ods. 3 ústavného zákona č. 100/1960 Zb. Ústava Československej socialistickej republiky. Imperatívny mandát patrí k typickým znakom ústavnej úpravy politického systému spoločnosti s totalitnou formou vlády. Predchádzajúce ústavné úpravy nepredpokladali priame rozhodovanie politickej strany o zbavení mandátu.³⁸⁹

Status poslanca založený na voľnom neviazanom mandáte má samozrejme viaceré závažné dôsledky, medzi ktoré o. i. patrí:

- Poslanec je **zástupcom občanov** (reprezentatívny mandát), nie konkrétneho percentuálne vyjadreného počtu voličov. V rozhodovacej činnosti má teda presadzovať verejný / spoločenský záujem alebo povedané terminológiou J. J. Rousseaua presadzovať „volonté generale“ („všeobecnú vôľu“) na rozdiel od volonté de tous („vôľa všetkých prihliadajúca na súkromný záujem a je len súhrnom jednotlivých vôľ“). Poslanecké kliše „som viazaný vôľou svojich voličov“ celkom neobstojí.

- Medzi dôvodmi zániku mandátu poslanca národnej rady taxatívne uvedenými v čl. 81a ústavy nie je uvedená možnosť jeho odvolania – **je neodvolateľný.**

- Poslanec má **poslaneckú indemnitu.** Ide o hmotnoprávne ustanovenia v čl. 78 ods. 1 a 2 ústavy, z ktorých vyplýva, že: „Za hlasovanie v Národnej rade Slovenskej republiky alebo v jej výboroch nemožno poslanca stíhať, a to ani po zániku jeho mandátu“ (ods. 1); „Za výroky **pri výkone funkcie poslanca** (zvýraznil I. K.) prednesené v Národnej rade Slovenskej republiky alebo v jej orgáne nemožno poslanca trestne stíhať, a to ani po zániku jeho mandátu...“ (ods. 2).

Akékoľvek pokusy politických strán odvolať svojich politických nominantov, ktorí boli na ich kandidátnych listinách a prostredníctvom nich sa stali poslancami, sú právne irelevantné. Aj podľa právneho názoru ústavného súdu nemôžu poslanci

389 DRGONEC, J.: *Zmeny a pokusy o zmenu Ústavy SR v treťom volebnom období Národnej rady Slovenskej republiky*. In: OROSZ, L. - DOBROVIČOVÁ, G. (ed): 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 6. - 7. septembra 2007. Košice 2008. str. 97 - 98

právoplatne prijímať od nikoho príkazy, pretože by boli v rozpore s čl. 73 ods. 2 ústavy, a preto právne neúčinné (I. ÚS 8/97).

Konzistentnosť (vyváženosť textu) ústavy je narušená ak dvakrát použitý ten istý termín má iný obsah, resp. rôzne právne následky. Jednoznačnosť právneho textu, čistota právneho jazyka je nedodržiavaná v prípade ústavnej úpravy o „**neviazanosti príkazmi**“ poslanca národnej rady a prezidenta Slovenskej republiky z hľadiska ich zodpovednosti.³⁹⁰

Príkazmi nie je viazaný poslanec (čl. 73 ods. 2 ústavy) ani prezident (čl. 101 ods. 1 ústavy). Funkcie, do ktorých boli zvolení, vykonávajú podľa svojho svedomia a presvedčenia. **Je však ich postavenie zhodné aj z hľadiska (ne)možnosti tých, ktorí ich volili, ukončiť výkon ich ústavnej funkcie?**

Z ústavnej úpravy vyplýva, že počas funkčného obdobia voliči – občania nemôžu poslanca odvolať, prezident však môže byť v ľudovom hlasovaní odvolaný z funkcie pred skončením volebného obdobia (čl. 106 ods. 1 ústavy).

V tejto súvislosti treba upozorniť na ďalšiu nedôslednosť v texte ústavy. Z ustanovenia čl. 101 ods. 2 vyplýva, že: „**Prezidenta volia občania Slovenskej republiky** v priamych voľbách..., ktorí majú právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky“. Ústavná úprava odvolania prezidenta (novelizáciou ústavy ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z.) však necitlivo zbytočne a bez opodstatnenia zaviedla inú terminológiu, podľa ktorej: „Prezidenta možno odvolať z funkcie pred skončením volebného obdobia **ľudovým hlasovaním**“ (čl. 106 ods. 1 ústavy).

Kritika citovaného textu ústavy je odvodená z požiadavky, podľa ktorej ústava ako základný zákon štátu má mať dominantné miesto v právnom vedomí členov občianskej spoločnosti. Termín „ľudové hlasovanie“ však pre laickú verejnosť nie je zrozumiteľný. Napokon, ani samotná teória práva, ani veda ústavného práva nie sú jednotné v synonymickom chápaní pojmov „občan“ a „ľud“. Ak vychádzame z faktu, že pojem „občan“ je terminus technicus presne právom definovaný väzbou na štátne občianstvo³⁹¹, potom tvrdenie časti odbornej verejnosti, že ustanovenie čl. 2 ods. 1 ústavy: „Štátna moc pochádza od **občanov**...“ je ústavným zakotvením **suverenity ľudu**, treba považovať za **právne neudržateľné**. Diskutovať o ich synonymickom význame možno nanajvýš v rovine politologickej, prípadne sociologickej.

Ústavnoprávna zodpovednosť prezidenta je upravená v čl. 107 ústavy. Z čl. 106 ods. 1 ústavy **implicitne** vyplýva, že **prezident je zodpovedný aj politicky**. Politická zodpovednosť je náročnejšia v požiadavkách na správanie adresáta zodpovednosti, než právna zodpovednosť, pretože svojimi dôsledkami (napríklad odvolanie z funkcie) sa uplatňuje aj vtedy, keď k porušeniu práva nedošlo. Postacuje „politická nespokojnosť“ s výkonom funkcie prezidenta ako výsledok

390 Bližšie pozri KANÁRIK, I.: *Výklad ústavnej úpravy o „neviazanosti príkazmi“ prezidenta SR a poslanca NR SR z hľadiska ich zodpovednosti*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Právnická fakulta UPJŠ, Košice 2005. str. 64 - 67

391 K pojmu a charakteristickým črtám štátneho občianstva pozri bližšie op. cit. učebnicu v poznámke č. 1, str. 96 - 119

politického vyhodnotenia pôsobenia hlavy štátu. Základnou procesnoprávnou (ústavnou) podmienkou je, aby ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta iniciovala národná rada uznesením prijatým najmenej trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov národnej rady.

Možno teda konštatovať, že aj keď prezident nie je viazaný príkazmi v rovine právnej, napriek tomu **pri strate politickej legitimacy** tak u poslancov, ako aj u nadpolovičnej väčšiny voličov majúci aktívne volebné právo (uplatňuje sa vox populi), bude odvolaný z funkcie pred skončením volebného obdobia. **V rovine politickej zodpovednosti je prezident viazaný príkazmi občanov.**

Disfunkčnosť ustanovenia tretej vety čl. 101 ods. 1 ústavy, stanovujúceho neviazanosť prezidenta príkazmi je evidentná, preto de constitutione ferenda je potrebné ho zrušiť.

Pre úplnosť treba dodať, že neviazanosť poslanca príkazmi, znamenajúca nemožnosť ho odvolať pred skončením funkčného obdobia môže mať v prípade nelegitímneho výkonu jeho mandátu v jednom funkčnom období „sankčné následky“ v prípade jeho kandidovania v ďalšom funkčnom období.

Poslanecká imunita

Až tragikomicky (ale žiaľ pravdivo) pôsobí konštatovanie J. Drgonca, že v treťom volebnom období národnej rady pôsobil **hit o imunitě poslancov národnej rady**³⁹². Aj v súčasnosti sa národná rada opakovane zaoberá návrhmi na obmedzenie resp. zrušenie poslaneckej imunity, samozrejme za značnej podpory časti masmédií a poslancov. Výsledkom je skreslená predstava radových občanov o tom, že ústavnou úpravou je zavedený typ aristokratickej spravodlivosti „Quod licet Iovi, non licet bovi“, pretože poslanec nie je trestne stíhateľný.

Závažnosť celej situácie vo vzťahu k inštitútu poslaneckej imunity vidím predovšetkým v dvoch rovinách:

- skreslené a zároveň negatívne právne vedomie občanov o poslancoch ako svojich zástupcoch
- strácanie času, mrhanie sily potrebnej na realizáciu pôsobností zverených zákonodarnému orgánu (v niektorých prípadoch až populizmus a odpútavanie pozornosti).

Pre „uviedenie vecí na správnu mieru“ by pritom stačilo podať vysvetlenie ratio constitutione úpravy trestnej nestíhateľnosti poslanca, ktoré možno nájsť v učebniciach ústavného práva pre študentov právnických fakúlt: „Na zabezpečenie riadnej a nestrannej činnosti Dolnej snemovne sa vyvinulo v Anglicku právo poslaneckej imunity, koncipovanej ako privilégium parlamentu a jeho členov. Toto privilégium bolo vytvorené preto, aby znemožnilo zásahy do rokovania parlamentu zo strany panovníka, výkonnej alebo súdnej moci a aby členovia parlamentu boli

392 Bližšie pozri DRGONEC, J.: *Zmeny a pokusy o zmenu Ústavy SR v treťom volebnom období Národnej rady Slovenskej republiky*. In: OROSZ, L. - DOBROVIČOVÁ, G. (ed): 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 6. - 7. septembra 2007. Košice 2008. str. 95 - 96

pri rozhodovaní (o zákonoch) a pri prejavoch v parlamente nezávislí a nedotknuteľní“.³⁹³

K vnútornej forme parlamentnej (poslaneckej) imunity som sa vyjadril vyššie v súvislosti s neviazanosťou poslanca príkazmi. Ide o indemnitu (hmotnoprávnu exempciu), ktorou sa zakladá výlučná **beztretnosť** a ktorú nemožno odňať, a to ani po zániku mandátu (týka sa však len výrokov pri výkone funkcie poslanca prednesených v národnej rade alebo v jej orgánoch).

Ratio constitutione vonkajšej trestnej imunity (procesnoprávnej exempcie) znamenajúcej **nestíhateľnosť** je založené predovšetkým na týchto skutočnostiach:

- Má **procesnoprávny charakter**, pretože na rozdiel od trestného stíhania ostatných fyzických osôb sa v prípade poslanca národnej rady vyžaduje o jeden procesný úkon navyiac – súhlas národnej rady na trestné stíhanie. Procesnoprávna úprava je v § 9 ods. 1 písm. b) zák. č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok, v ktorom sa uvádza:

„§ 9

Nepripustnosť trestného stíhania

(1) Trestné stíhanie nemožno začať, a ak už bolo začaté, nemožno v ňom pokračovať a musí byť zastavené, ...

b) ak ide o osobu, na ktorej stíhanie je potrebný súhlas, ak taký súhlas nebol oprávneným orgánom daný“.

- Podľa pôvodného znenia čl. 78 ústavy odopretie súhlasu s trestným stíhaním znamenalo vylúčenie trestného stíhania navždy; k zmene došlo po prijatí ústavného zák. č. 90/2001 Z. z.: „Ak Národná rada Slovenskej republiky súhlas odoprie, trestné stíhanie alebo vzatie do väzby je **počas trvania poslaneckého mandátu vylúčené**. V takom prípade počas ďalšieho výkonu poslaneckého mandátu premlčacia doba neplynie.“ (čl. 78 ods. 3 druhá a tretia veta ústavy). Z citovaného ustanovenia jednoznačne vyplýva, že **imunita je viazaná na mandát poslanca**, že konkrétna osoba ju nadobúda a stráca spolu s mandátom.

Právne irelevantné je preto „silové“ prehlásenie poslanca, že sa vzdáva „svojej“ imunity a chce v trestnom konaní dokázať svoju nevinu. Imunitou poslanca disponuje parlament, nie samotný poslanec, pretože nie je jeho subjektívnym právom, ale výsadou, ktorú ústava poskytuje parlamentu.³⁹⁴ Uvedené konštatovanie nie je len výsledkom akéhosi akademického prístupu, ale je mocensky a právne potvrdené autoritou pôsobnosti ústavného súdu, ktorý v odôvodnení rozhodnutia II. ÚS 76/1999 výslovne uviedol, že: „... Poslanecká imunita... nie je právom poslanca. Nie je ani jeho osobnou beztretnosťou... Účelom imunity je zabezpečenie funkcie zákonodarného zboru a nie osobná sloboda poslanca“.

393 PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, E.: *op. cit.* dielo uvedené v poznámke č. 1, s. 343

394 Takto bol chápaný význam poslaneckej imunity v Československu už v medzivojnovom období 20. storočia. Pozri WEYR, F.: *Československé právo ústavné*. Praha 1937. str. 140

- V rámci del'by moci je trestnoprávna imunita prvkom predstavujúcim brzdu moci zákonodarnej voči moci výkonnej a moci súdnej tým, že **chráni parlament ako inštitúciu** pred jeho znefunkčnením najmä v situáciách, keď je zastúpenie vládnucej koalície a opozície v parlamente početne približne rovnaké (napríklad politické zastúpenie v poslaneckej snemovni Českej republiky v tomto funkčnom období).

V právnom štáte je neprípustné, aby poslanecká imunita vo svojej aplikačnej podobe slúžila ako nástroj na beztrestnosť poslanca v prípadoch **odôvodňujúcich podozrenie** zo spáchania trestného činu. Inými slovami povedané, poslanec sa nemôže „skrývať“ za imunitný mandát, a čo je ešte dôležitejšie, kompetentné orgány štátu – vrátane parlamentu – nesmú zabrániť postihu poslancov za spáchané protiprávne činy.

Za dôležité však považujem upozorniť, že rozhodovanie parlamentu o udelení súhlasu na trestné stíhanie poslanca nesmie mať takú intenzitu, že bude fakticky rozhodovaním o jeho (ne)vine. Uvedený postup by bol v rozpore s ústavným imperatívom upraveným v čl. 50 ods. 1 ústavy: „Len súd rozhoduje o vine a treste za trestné činy“. Kritériami pri udeľovaní súhlasu na trestné stíhanie musia byť:

- orgánmi činnými v trestnom konaní prezentované odôvodnené podozrenie zo spáchania trestného činu, bez nároku parlamentu na vyhodnocovanie existujúcich dôkazov

- presvedčenie parlamentu, že trestné stíhanie poslanca nepredstavuje zásahy do zvrchovanosti parlamentu, do slobody jeho rozhodovania, a teda že nesleduje jeho znefunkčnenie.

Z uvedených dôvodov považujem za potrebné **ponechať** platnú úpravu uvedenú v čl. 78 ods. 3 ústavy s **výnimkou priestupkovej imunity**, ktorá bola de iure zavedená ústavným zákonom č. 210/2006 Z. z. majúcim povahu odkazujúcej právnej normy (pozri text „možno však prejednať priestupok, o ktorom to ustanoví zákon“) a následnou novelizáciou zákona č. 370/1990 Zb. o priestupkoch, a to zákonom č. 211/2006 Z. z. keďže priestupková zodpovednosť poslancov sa týka iba skutkového stavu označeného v § 9 ods. 2 priestupkového zákona: „porušenia zákazu požívať alkoholické nápoje alebo iné návykové látky pri vykonávaní činnosti, pri ktorej by mohlo dôjsť k ohrozeniu života, zdravia alebo k poškodeniu majetku“. Argumentum a contrario: iné priestupky poslancov nebudú môcť byť prejednávané pretože sa poslancom de iure explicitne priznala priestupková imunita.

Na rozdiel od právneho vedomia väčšiny občanov nepostupovali poslanci národnej rady pri rozhodovaní o priestupkovej imunitě ako zástupcovia **občanov** (čl. 2 ods. 1 ústavy) a teda nereprezentovali „všeobecnú vôľu“, ale neodôvodnene preferovali svoj status poslanca.

Legislatívna nečinnosť štátneho orgánu

S rozdelením moci v štáte medzi najvyššie štátne orgány súvisí aj problematika legislatívnej nečinnosti zákonodarného orgánu³⁹⁵, teda stav, ktorý vzhľadom na omisiu orgánov tvorby práva vytvára medzeru v práve.

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? Je vôbec prípustné rozhodovať o legislatívnej nečinnosti zákonodarného orgánu?

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 delby moci vyvolanej súčasným vplyvom partiokracie v rámci politického systému spoločnosti.

V. Británia, kolíska parlamentarizmu, pripisuje rozhodujúci význam suverinite 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. Slovenský ústavný súd môže nariadiť parlamentu, aby vydal zákon upravujúci uplatnenie verejnej moci. Maďarský ústavný súd má právomoc (ex offa alebo na návrh kohokoľvek) po zistení, že zákonodarca nesplnil svoju zákonodarnú povinnosť odvodenú z právnej normy a nečinnosťou umožnil vznik neústavnosti, vyzvať zákonodarcu, aby svoju povinnosť splnil v určenej lehote.³⁹⁶

S problematikou prípustnosti rozhodovania o legislatívnej nečinnosti kauzálna súvisí otázka, **ktorý vnútroštátny orgán moci má mať právomoc posúdiť stav nečinnosti a rozhodnúť o dôsledkoch** a teda o odstránení neústavnosti.³⁹⁷ Vzhľadom na politickomocenský vplyv partiokracie na moc zákonodarnú a moc výkonnú je týmto orgánom ústavný súd ako výsledok modifikácie / aktualizácie

395 Bližšie pozri KANÁRIK, I.: *Legislatívna nečinnosť zákonodarného orgánu v právnom štáte (v rovine vnútroštátneho práva)*. In: Ústava Slovenskej republiky a jej uplatňovanie v legislatívnej a právno-aplikačnej praxi. Zborník príspevkov z vedeckého seminára, UPJŠ Košice 28. novembra 2008. str. 6 - 17

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

397 Abstrahujem od úvah o fakultatívnej možnosti občanov rozhodovať v referende o stave legislatívnej (ne)činnosti a jej dôsledkoch v rozsahu čl. 2 ods. 1 ústavy

pôvodného modelu del'by moci reagujúcej na potrebu efektívneho pôsobenia jednotnej štátnej moci v súčasnosti.

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 dosiaľ 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 8/97).

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 nesúladi napadnutých právnych predpisov nevysslovil.

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“.³⁹⁸

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 štátna 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 Drgonec³⁹⁹ 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 sťažnosti umožňuje ústavnému súdu „**prikázať tomu, kto práva porušil, aby vo veci konal**“ v prípade ak porušenie práv alebo slobôd vzniklo nečinnosťou.

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

Zákonodarná pôsobnosť národnej rady

V parlamentnej forme vlády zabezpečuje dominanciu parlamentu predovšetkým jeho pôsobnosť ústavodarná a zákonodarná. Svojou právotvorbou parlament vymedzuje rozsah a obsah pôsobnosti moci výkonnej a súdnej. Uvedené však platí v rovine **formálnej**, pretože **faktický** podiel na štátnej moci môže byť väčší než vyplýva z právnej úpravy. Napríklad možno konštatovať, že v Slovenskej republike od jej vzniku až dosiaľ bol a je faktický podiel predsedu vlády na štátnej moci väčší než ho možno odvodiť z noriem ústavného práva.

398 BÁRÁNY, E.: *Uplatniteľnosť druhej a tretej generácie ľudských práv podľa Ústavy Slovenskej republiky*. In: Právny obzor, 78. 1995. č. 1. str. 15

399 DRGONEC, J.: *op. cit.* dielo v poznámke č. 20, str. 237

Národná rada je **fakticky** vo svojej pôsobnosti zákonodarného orgánu procesne **limitovaná** predovšetkým tým, že:

- vláda ako orgán majúci zákonodarnú iniciatívu (čl. 87 ods. 1 ústavy) je najčastejším predkladateľom návrhov zákonov a zároveň vydávaním nariadení vlády, vrátane aproximačných nariadení vlády (čl. 120 ods. 1 a 2 ústavy) ich nezastupiteľným realizátorom

- v rámci systému delby moci a kontroly moci zasahuje ústavný súd do zákonodarnej moci kontrolou ústavnosti (vrátane pozastavenia účinnosti právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 2 ústavy)

- prezident disponuje právom veta.

Medzi aktuálne teoretickoprávne, ale zároveň aj politické otázky súvisiace s národnou radou patrí o. i. (ne)potrebnosť dvojkomorového parlamentu, existencia vyšetrovacieho orgánu parlamentu, prijímanie právnych predpisov uvedených v čl. 72 ústavy výlučne len národnou radou alebo v spojitosti s čl. 2 ods. 1 ústavy aj v referende, zníženie počtu poslancov národnej rady. Systémový prístup pri stanovení optimálneho počtu zástupcov občanov v parlamente však vyžaduje spojiť danú problematiku s otázkami výberu volebného systému pre voľby do národnej rady, vhodnosti existujúceho systému politických strán vrátane požadovaného prahu vstupu politickej strany / koalície politických strán do parlamentu.

Jedným zo závažných dôvodov, pre ktoré sa súčasná právna veda na Slovensku venuje viac postaveniu a pôsobnosti hlavy štátu a vlády a menej národnej rade je skutočnosť, že ústavná a zákonná úprava postavenia a pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky zodpovedá (až na malé výnimky) v súčasnosti pertraktovanému parlamentnému modelu formy vlády. V ďalšom sa preto budem venovať národnej rade predovšetkým v častiach venovaných hlave štátu a vláde v rámci charakteristiky vybraných otázok ich vzájomného vzťahu.

Pre Slovenskú republiku novou, ale zároveň veľmi aktuálnou otázkou súvisiacou so vstupom do EÚ je možnosť podieľať sa na znižovaní „deficitu demokracie“ v EÚ prostredníctvom utvárania osobitných procedúr vplyvu a kontroly parlamentu nad pôsobením členov vlády v orgánoch EÚ. Výsledkom úsilia o určenie miery viazanosti vlády (resp. jej členov) stanoviskami národnej rady je prijatie ústavného zákona č. 397/2004 Z. z. o spolupráci NR SR a vlády SR v záležitostiach Európskej únie.⁴⁰⁰

III. Prezident

Hlava štátu predstavujúca štátny orgán, ktorý je vo vzťahu k parlamentu politicky nezodpovedný a má pôsobnosť v oblastiach zákonodarnej, výkonnej aj súdnej moci sa ukázal ako racionálny a plnohodnotný aj pre parlamentné republiky. „V štátovede sa ... sformovali **dve koncepcie chápania parlamentnej hlavy štátu**: prvá ju začleňuje do rámca **výkonnej moci**, druhá ju považuje za **orgán sui**

400 Bližšie pozri PALUŠ, I. – SOMOROVÁ, E.: *op. cit.* dielo uvedené v poznámke č. 1, str. 296 - 303

generis, ktorého úlohou je byť sprostredkovateľom medzi mocami a napomáhať pri riešení krízových situácií.⁴⁰¹

V Slovenskej republike (ale aj v Českej republike) je zaradenie hlavy štátu spolu s vládou do spoločnej hlavy ústavy viacmenej jednoznačne kritizované. Ako však upozorňuje J. Kysela je: „Zahrnutie prezidenta republiky a vlády do spoločnej hlavy ústavy treba chápať predovšetkým v zmysle ich vzájomného ovplyvňovania a koordinácie, a nie podriaďovania jedného ústavného orgánu druhému“.⁴⁰²

V zhode s J. Kyselom chcem zdôrazniť, že postavenie a právomoci prezidenta nemôžu byť analyzované izolovane. Komplexný prístup si vyžaduje zohľadniť predovšetkým tieto právne aj mimoprávne aspekty:

- Analyzovať ústavou vymedzené právomoci prezidenta v kontexte celej ústavy resp. ústavného poriadku ako celku. Znamená to, že prezident je integrálnou súčasťou Slovenskej republiky deklarovanej ako zvrchovaný, demokratický a právny štát, založený na jeho princípoch.

- Prezident je navyše aj orgánom politickým, preto analýza ústavných právomocí musí reflektovať skutočnosť jeho paradigmatického zaradenia do parlamentného režimu (do parlamentnej formy vlády), v ktorom prezident nemá rozhodujúce mocenské postavenie.

- Mimoprávnym, ale rovnako dôležitým aspektom je skutočnosť, že každý systém sa dotvára vlastnou činnosťou. Uvedené platí aj pre ústavný systém, ktorého vývoj je o. i. závislý aj na premenlivých vzťahoch ústavných orgánov podmienených zmenami v ich politickom a personálnom zložení. **Pokiaľ trvajú určité korelácie dostatočne dlhú dobu, umožňujú vznik konvencií, ktoré môžu získať väčší význam, než má samotný text ústavy.** U všetkých troch slovenských prezidentov môžeme z hľadiska empiricko-deskriptívneho konštatovať rozdielnu mieru rozsahu a intenzity využívania prezidentských právomocí napríklad pri vetovaní zákonov, počtu podaní na ústavný súd, vzťahmi k vláde.

- Špecifikum, ktoré je potrebné zohľadniť je **monokratická povaha úradu prezidenta**. Volebný výsledok, ktorým je zmena v osobe prezidenta, znamená zmenu celej inštitúcie.⁴⁰³

V klasickom modeli parlamentnej formy vlády bol pre hlavu štátu charakteristický adjektív „slabý“ prezident. V súčasnej odbornej literatúre môžeme zaznamenať ďalšie charakterizujúce prívlastky: „arbiter“; „neutrálny hráč“⁴⁰⁴; „pouvoir neutre“; „pozlátaná penzia“ (výraz používaný ešte M. Duvergerom); a

401 HOLLÄNDER, P.: *op. cit.* dielo v poznámke č. 3, str. 318 - 319

402 KYSELA, J.: *Prezident republiky v ústavním systéme ČR – perspektíva ústavněprávní*. In: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha Dokořán 2008. str. 238

403 Tamtiež, str. 244 - 245

404 KOPEČEK, L.: *Prezident v politickém systéme Slovenska – nelehké hledání fungujícího modelu*. In: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha Dokořán 2008. str. 193

„moderátor konfliktov“; „diskrétny prostredník a príležitostný radca“ (Beyme); „reprezentant štátu, garant poriadku a moderátor politických sporov“ (Wintr)⁴⁰⁵.

Kreovanie hlavy štátu

V parlamentných republikách je ustanovovanie hlavy štátu založené na **volebnom princípe**, na časovo obmedzené funkčné obdobie v troch formách: parlamentom, priamo občanmi alebo ústavou stanoveným osobitným kolégiom.⁴⁰⁶

Priama voľba prezidenta má svojich zástancov, ale aj odporcov. V českej odbornej spisbe (predovšetkým v mimoprávnej, v politologickej) možno zaznamenať ako prevažujúci buď zdržanlivý, opatrnícky postoj alebo zamietané stanovisko.⁴⁰⁷

V Slovenskej republike je (až na nepatrné výnimky) akceptovaná zmena voľby prezidenta presunom z parlamentu na občanov nielen samotnými občanmi, ale aj vedeckými pracovníkmi. Medzi rozhodujúce príčiny „všobecnej vôle“ akceptujúcej ústavnú zmenu voľby prezidenta možno zaradiť dlhodobjšie trvajúcu neschopnosť parlamentu zvoliť hlavu štátu na základe pôvodnej ústavnej úpravy, patová situácia vyvolala politickú krízu a v spoločenskom a právnom vedomí občanov rezonujúca legitimizácia moci prezidenta. Uvedené skutočnosti boli zaznamenané a hodnotené nielen v odbornej literatúre, ale sa priamo dotkli, resp. boli precitované občianskou spoločnosťou.

V. Hloušek⁴⁰⁸ prezentuje prehľad výhod a nevýhod priamej voľby prezidenta, ktorý podáva V. Šimíček.

„Podľa Šimíčka sú **výhody** priamej voľby nasledujúce:

1. Prezident získa silný mandát a dostatočnú legitimitu.
2. Prezident zohráva integrujúcu rolu v spoločnosti, preto je dobré, keď je predstaviteľom väčšiny občanov.
3. Prezident by mal byť silnou a charizmatickou osobnosťou a takáto osoba sa presadí skôr v priamej voľbe.
4. Priama voľba potláča prílišný vplyv politických strán.
5. Priama voľba môže byť chápaná ako niečo, čo posilní potenciál na presadenie prvkov priamej demokracie.

405 KYSELA, J.: *dielo cit.* v poznámke č. 26, str. 236 - 237

406 Osobitné volebné kolégium navrhol V. Šimíček ako kompromisný model eliminujúci nevýhody priamej voľby prezidenta a jeho voľby parlamentom. Špeciálne volebné kolégium by sa malo skladať z poslancov a senátorov českého parlamentu a z rovnakého počtu zástupcov jednotlivých krajov. Bližšie pozri: ŠIMÍČEK, V.: *Alternatíva k navrhovaným spôsobom voľby prezidenta*. In: Politologický časopis. 2001. VIII. č. 4. str. 388 - 392

407 Sumarizujúci prehľad názorov na priamu voľbu prezidenta v Českej republike publicistami, politickými stranami, ako aj politológmi a sčasti aj štátovedcami podáva štúdia: HLOUŠEK, V.: *Prímá voľba prezidenta: český kontext*. In: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha Dokořán 2008. str. 263 - 285

408 Tamtiež: na str. 278 – 279 je citovaná práca V. Šimíčka uvedená v poznámke č. 30, s. 389 – 390. Kvôli úplnosti treba dodať, že V. Hloušek komentuje názor V. Šimíčka v podkapitole s rubrikou: *Prečo voliť prezidenta i naďalej nepriamo*.

6. Priama voľba obmedzuje potenciálne riziko patovej situácie.

Naopak, **nevýhody** priamej voľby zhrnul Šimíček takto:

1. Priama voľba zodpovedá skôr poloprezidentskému či prezidentskému modelu demokracie, a je teda z hľadiska našej [českej – pozn.] parlamentnej demokracie nekoncepčná.

2. Priama voľba sama osebe nič neznamená, pokiaľ nedôjde k úprave prezidentských právomocí, čo by ale opäť znamenalo prechod na inú formu vlády.

3. Priama voľba a priori nezaist'uje nadstraníckosť a nezávislosť prezidenta.

4. Priama voľba prezidenta je finančne nákladná.

5. Zavedenie priamej voľby by zvýšilo počet a frekvenciu volieb, čo by len posilnilo fenomén „únavy voličov“.

Michal Kubát⁴⁰⁹ priradil k nevýhodám priamej voľby nasledujúce ďalšie položky:

6. Priama voľba vedie k populizmu a nárastu politických emócií, prinajmenšom vo volebnej kampani.

7. Priama voľba zvyšuje šancu populisticky orientovaných kandidátov.“

Samozrejme, že s viacerými názormi V. Šimíčka možno prinajmenšom polemizovať. Napríklad:

- Je ťažko vytvárať priamu súvislosť medzi voľbou prezidenta občanmi a priamou demokraciou, pretože aj keď prezidenta volia priamo občania, stále ide o **voľbu** mocenského orgánu, a nie o bezprostredný výkon / podiel na moci občanmi.

- Priama voľba prezidenta v štátoch, ktoré ju zaviedli, neznamenala zrušenie podpory politických strán jednotlivým kandidátom na funkciu prezidenta. „Aj nadstraníckosť priamo volených prezidentov je z tohto dôvodu skôr mýtusom než realitou“.

- Schopnosť prezidenta „svojim rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov“ je predsa zreteľnou výzvou pre subjekty kreujuce hlavu štátu zvoliť osobu / osobnosť schopnú vystupovať integrujúco (a disponovať istou mierou charizmatickosti). **Uvedené vlastnosti však nesúvisia priamočiaro so spôsobom voľby**, ale s osobnostnými vlastnosťami a politickými schopnosťami jednotlivých kandidátov.

Aspekt legitimity moci získaný priamou voľbou hlavy štátu netreba preceňovať (až absolutizovať), pretože už pomerne krátko po ustanovení do funkcie (úzusom) je hodnotiť výkon právomoci najskôr po sto dňoch pôsobenia vo funkcii (môže dôjsť k prudkému poklesu dôvery zo strany verejnosti, prípadne až k stavu neakceptovania spôsobov výkonu prezidentských právomocí).

409 KUBÁT, M.: *Přímá volba prezidenta v České republice?* In: KYSELA, J. (usp.): *Deset let Ústavy České republiky. Východiská, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, str. 306 – autor je citovaný v diele uvedenom v poznámke č. 26, na str. 278

Zodpovednosť prezidenta

V zhode s modelom parlamentnej formy vlády je prezident **politicky nezodpovedný národnej rade**. Novelou ústavy ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. sa stal prezident **politicky zodpovedný zdroju / pôvodcovi moci**, ktorý ho môže odvolať z funkcie pred skončením volebného obdobia (čl. 106 ods. 1 ústavy).

Reálnosť využitia ústavnej úpravy umožňujúcej z politicky motivovaných dôvodov odvolať prezidenta občanmi je „sťažená“ dvojnásobne:

- Prvou podmienkou je procesná požiadavka spočívajúca v tom, že iniciovať odvolanie môže len národná rada na základe uznesenia prijatého najmenej trojpäťtinovou väčšinou všetkých poslancov.

- Druhým dôvodom spochybňujúcim reálnosť odvolania je **dôsledok** skutočnosti, že prezident nebol v hlasovaní odvolaný, spočívajúci v povinnosti prezidenta rozpustiť národnú radu (iniciátorku odvolávania) do 30 dní od vyhlásenia výsledkov hlasovania (čl. 106 ods. 3 ústavy). Uvedený „bumerang“ voči parlamentu evokuje záver, o zdržanlivosti poslancov v otázke iniciovania uznesenia o hlasovaní občanov o odvolaní prezidenta z funkcie pred skončením volebného obdobia.

Kontrasignácia rozhodnutí prezidenta

Prostredníctvom kontrasignácie rozhodnutí prezidenta vládou, resp. príslušným ministrom je **prezident de facto politicky nepriamo zodpovedný parlamentu**. Vláda je politicky zodpovedná parlamentu, preto jej spolupráca s prezidentom bude výsledkom zodpovednostného vzťahu k parlamentu. V praxi to znamená, že vláda nemusí previesť kontrasignáciu.

„Povinnosť kontrasignácie možno ústavne konštruovať **generálne** (napríklad čl. 63 Ústavy Belgického kráľovstva, resp. § 14 Ústavy Dánskeho kráľovstva), **generálne s kazuisticky určenými výnimkami** (čl. 58 Základného zákona SRN, resp. čl. 19 Ústavy Francúzskej republiky), alebo **taxatívnym pozitívnym výpočtom** (čl. 134 Ústavy Portugalskej republiky, čl. 63 Ústavy Českej republiky). Prvý model je spojený so slabším, druhý a tretí so silnejším postavením hlavy štátu“.⁴¹⁰

S **nekontrasignovanými pôsobnosťami** spája J. Filip postavenie prezidenta ako **arbitra a moderátora**.⁴¹¹

Na základe vyššie uvedeného možno konštatovať, že slovenský prezident má **silnejšie postavenie**, pretože spolupodpis ako podmienka platnosti rozhodnutia prezidenta sa vyžaduje „len“ v troch okruhoch jeho právomocí (čl. 102 od. 2 ústavy):

- vo veci prijímania a vysielania vyslancov,
- udeľovania amnestie vo forme agraciácie a rehabilitácie,
- ak vydáva rozhodnutia ako hlavný veliteľ ozbrojených síl.

410 HOLLÄNDER, P.: *op. cit.* dielo v poznámke č. 3, str. 319 - 320

411 FILIP, J.: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Masarykova univerzita. Brno 2001. str. 312

Len v týchto prípadoch za rozhodnutia prezidenta zodpovedá vláda.

Česká ústava rozdeľuje právomoci, ktoré podliehajú kontrasignácii na dve skupiny. Prvá skupina právomocí je upravená priamo v Ústave ČR (čl. 68 ods. 1). Druhá skupina sa nachádza v **zákonoch** (!), v ktorých môžu byť prezidentovi dané **nové právomoci, ale vždy len s podmienkou ich kontrasignácie** (čl. 63 ods. 2 Ústavy ČR) – napríklad menovanie rektorov a profesorov vysokých škôl, menovanie predsedu a miestopredsedu Najvyššieho správneho súdu.

Ústava Slovenskej republiky takýto postup nepripúšťa. Kontrasignácia, na rozdiel od úpravy v Ústave Českej republiky, je možná len v prípade troch právomocí prezidenta explicitne uvedených v čl. 102 ods. 2 ústavy, **povinnosť kontrasignácie nemôže stanoviť obyčajný zákon**. Navyiac, **prezident môže mať len také právomoci, ktoré sú upravené v ústave, ústavných zákonoch a nie v zákonoch**. Tento striktný záver nie je v rozpore s ustanovením čl. 102 ods. 1 písm. h) ústavy, podľa ktorého prezident „vymenúva a odvoláva vedúcich ústredných orgánov, vyšších štátnych funkcionárov **a ďalších funkcionárov v prípadoch, ktoré ustanoví zákon**“.

Uvedomujem si, že táto interpretácia ústavy nemusí byť prijatá jednoznačne. Odôvodňujem ju však tým, že právomoc menovania a odvolávania funkcionárov uvedených v čl. 102 ods. 1 písm. h) je **pôvodne** upravená v ústave, aj keď len **blanketovou právnou normou**, a len na jej základe, ako to vyplýva z odseku 4 čl. 102 ústavy môže byť **odvolene vydaný zákon** upravujúci „podrobnosti o výkone ústavných právomocí prezidenta podľa odseku 1“. **Zákon, ktorý upraví menovanie a odvolávanie „ďalších funkcionárov“ nebude považovaný za taký, ktorým bude vymedzená nová právomoc prezidenta nad rámec čl. 101 ústavy**.

„Ustanovením čl. 102 ods. 4 ústavodarca zmocňuje zákonodarcu, aby zákonom upravil podrobnosti o výkone ústavných právomocí prezidenta SR, na rozdiel od čl. 119 písm. r), ktoré vytvára právny základ pre rozšírenie právomocí vlády zákonom, zmocnenie ustanovené v čl. 102 ods. 4 nezahŕňa oprávnenie zákonom rozšíriť právomoci prezidenta SR.“⁴¹²

Menovacie právomoci prezidenta

Problém s interpretáciou a aplikáciou čl. 102 ods. 1 písm. g), podľa ktorého prezident „vymenúva, odvoláva predsedu a ostatných členov vlády“ vznikol ihneď po prijatí ústavy, má svoju históriu v rovine právnej, ale aj politickej a premietol sa do množstva publikačných výstupov v odbornej právnickej literatúre a dostalo sa mu veľkého priestoru v médiách. Netýkal sa „poverenia zostavenia vlády“⁴¹³, pretože v tomto prípade sa uplatňuje ústavný úzus. Prezident nemá povinnosť menovať za predsedu vlády predsedu víťaznej politickej strany. Teoreticky môže poveriť rokovaním o zostavení novej vlády kohokoľvek. Možnosti prezidenta

412 DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky – Komentár*. Druhé vyd. Heuréka. Šamorín 2007, str. 802

413 Inštitút „poverenie zostavením vlády“ ústava síce nepozná, v praxi sa však bežne používa.

ovplyvniť výber predsedu vlády sa dosiaľ v Slovenskej republike ukázali ako veľmi limitované.⁴¹⁴

Sporná otázka, či prezident má povinnosť na návrh predsedu vlády vymenovať a odvolať členov vlády **je** (aj napriek ojedinelým záporným stanoviskám) **právne definitívne vyriešená**. Ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. bol zmenený čl. 111 ústavy, v ktorom je pre prezidenta explicitne vyjadrená ústavná direktíva: „na návrh predsedu vlády prezident Slovenskej republiky **vymenuje a odvolá** (zvýraznil I. K.) ďalších členov vlády a poverí ich riadením ministerstiev“. Zo systematického výkladu ustanovení „vymenúva a odvoláva“ v čl. 102 ods. 1 písm. g) a „vymenuje a odvolá“ je po novele ústavy zámer ústavodarcu vyjadrený jednoznačne: ide o povinnosť prezidenta. V konkrétnych prípadoch je však prezident oprávnený preskúmať, či osoba, ktorú má vymenovať, je občanom SR, a či je voliteľná za poslanca národnej rady (čl. 111 druhá veta ústavy).⁴¹⁵

Interpretačné problémy však spôsobujú niektoré ďalšie kreačné právomoci prezidenta, ktoré mu ústava zveruje v spolupôsobení s inými orgánmi moci. Odpoveď na otázku môže / musí vymenovať sa stáva pre spornosť veci aj predmetom legálneho výkladu ústavného súdu podľa čl. 128 ústavy a závisí od posúdenia, či v predmetnej kreačnej veci má prezident len notariálne postavenie alebo je vyvažujúcou / rovnovážnou silou v systéme deľby moci.

Napríklad ústavný súd uznesením PL. ÚS 14/06 podal legálny výklad, podľa ktorého **prezident posudzuje** pri výkone svojej právomoci podľa čl. 102 ods. 1 písm. h) vety pred bodkočiarkou ústavy, či kandidát na funkciu viceguvernéra Národnej banky Slovenska, ktorého **navrhla vláda**, a s ktorým **vyslovila súhlas Národná rada SR** podľa § 7 ods. 2 zákona č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska, spĺňa predpoklady na vymenovanie do tejto funkcie podľa § 7 ods. 4 tohto zákona. **V prípade, ak dospeje k záveru, že tieto predpoklady navrhnutý kandidát nespĺňa, návrhu vlády nevyhovie**. Na rozdiel od právneho názoru vlády vychádzajúceho z faktu, že dva ústavné orgány sa podieľajú na kreovaní funkcie guvernéra (návrh vlády a následné jeho schválenie v národnej rade) má prezident „len“ notariálne postavenie (znamenajúce, že viceguvernéra musí vymenovať) ústavný súd všeobecne záväzným spôsobom, s účinkami ex nunc, rozhodol, že prezident má právo **autonómne posúdiť** splnenie podmienok, ktoré musí kandidát na funkciu viceguvernéra splniť (podmienky sú uvedené v § 7 ods. 4 zák. č.

414 KOPEČEK, L.: *Prezident v politickém systému Slovenska – nelehké hledání fungujícího modelu*. In: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha Dokořán 2008. str. 196 - 198

415 Podľa P. Holländera by však prezidentovi mali zostať dva významné dôvody, za splnenia ktorých by mu vzniklo ústavné oprávnenie odmietnuť kandidáta navrhovaného predsedom vlády: Je to jednak prípad protiprávnosti (t. j. keď bol návrh podaný v rozpore s právom požadovanými podmienkami) a jednak prípad, keď existujú u navrhovaného kandidáta vážne dôvody, vedúce k záveru o absencii osobných garancií rešpektovania ústavy“. In: HOLLÄNDER, P.: *op. cit. dielo* uvedené v poznámke č. 3, str. 323

566/1992 Zb.) a na základe vlastných záverov návrhu vlády vyhovieť **nemusí**. Aj uvedeným výkladom ústavného súdu došlo k posilneniu postavenia prezidenta nad rámec jeho pôvodného zaradenia v parlamentnej forme vlády ako „slabého“ prezidenta.

Demisia vlády (resp. člena vlády)

V súvislosti s inštitútom demisie vlády / člena vlády sú v aplikačnej rovine „otvorené“ odpovede na dve otázky, ktoré vyplývajú zo znenia textu ústavy formulovaného podmieňujúcim spôsobom: „**ak prezident prijme demisiu vlády...**“ (čl. 115 ods. 2 ústavy):

1. Musí prezident prijať demisiu vlády / člena vlády?

2. Musí vláda (po prijatí demisie prezidentom) prijať prezidentovo poverenie vykonávaním jej funkcie až do vymenovania novej vlády?

Odpoveď na prvú otázku je menej zložitá. Prezident je povinný prijať demisiu vlády po ustanovujúcej schôdzi národnej rady podľa čl. 117 ústavy. „Povinnosť prezidenta prijať demisiu v ostatných prípadoch nemožno z ústavy vyvodiť, fakticky takúto povinnosť však možno predvídať, pretože jednou zo základných funkcií hlavy štátu je svojimi rozhodnutiami zabezpečiť riadny chod ústavných orgánov.“⁴¹⁶

Demisia vlády / ministra znamená vo svojej podstate **vzdanie sa funkcie**. V právnom štáte musí byť rešpektované „prirodzené“ pravidlo, že každá fyzická osoba má nezadateľné právo vzdať sa funkcie v štátnom mechanizme, do ktorej bola ustanovená.

Odpoveď na druhú otázku je oveľa ťažšia, treba ju hľadať v rovine právnej filozofie, politológie, sociológie práva. Ústava nerieši situáciu, ktorú možno charakterizovať ako vážnu ústavnopolitickú krízu spôsobenú tým, že vláda neprijme / odmietne, po podaní demisie, poverenie vykonávať vládne kompetencie až do vymenovania novej vlády. Medzeru v práve vyplňajú právne názory, svojim obsahom protichodné. Zastávam názor, že **neexistujú právne prostriedky, ani účinné právne sankcie**, ktoré by donútili vládu, ktorá podala demisiu, proti jej vôli pokračovať vo výkone vládnej funkcie. Vzniknutá ústavnoprávna kríza, ktorá je zároveň vážnou spoločenskopolitickou krízou musí byť riešená politickými prostriedkami, napríklad urýchlenným vymenovaním úradníckej vlády alebo menšinovej vlády.

Poloprezidentská forma vlády

V súvislosti so zavedením priamej voľby hlavy štátu v Slovenskej republike sa vyskytli názor vedcov, ale aj politikov požadujúce prerozdelenie moci medzi najvyššími štátnymi orgánmi v dôsledku čoho malo dôjsť k prechodu od klasickej

416 PALUŠ, I. – SOMOROVÁ, E.: *op. cit. dielo* uvedené v poznámke č. 1, str. 364. Uvedení autori však neriešia otázku, či vláda musí prijať poverenie na výkon funkcie až do vymenovania novej vlády.

parlamentnej formy vlády k hybridnému typu s rôznymi pomenovaniami – „poloprezidentská forma vlády“, „semiprezidentský model“, „hybridný model“.

V odbornej literatúre nenachádzame „unifikovaný“ model poloprezidentskej formy vlády. Skôr naopak, má viacero variantných podôb, ba dokonca existujú názory, či vôbec existuje. Napríklad v renomovanej monografickej práci z českej provinciencie venovanej postaveniu hlavy štátu v parlamentných a poloprezidentských režimoch – Novák, M., Brunclík, M. eds. – nachádzame v zhodnujúcej záverečnej časti aj takéto konštatovanie:

„Pokiaľ ide o ústavnoprávne kompetencie hlavy štátu, nie je možné určiť, ktoré z nich sú nevyhnutné k tomu, aby sa systém stal poloprezidentský.“

Nie je teda preto divné, že niektorí politológovia dokonca odmietajú uznať poloprezidentský režim za zvláštnu kategóriu.⁴¹⁷

Kvôli interpretačnej výstižnosti uvediem ešte jeden záver zo zmienenej monografie

„Dávať vedľa seba postavenia prezidenta parlamentné a poloprezidentské režimy je úplne logické: poloprezidentský režim nie je v podstate nič iného, než parlamentný režim plus posilnený prezident. Súvislosť je tu ďalej nielen logická, ale aj historická. Ako na to právom upozornil Duverger poloprezidentské režimy vznikli v zásade v rámci pokusov posilnenia výkonnej moci v parlamentných režimoch“⁴¹⁸

Aj český politológ T. Lebeda konštatuje, že sú to v skutočnosti rozdiely medzi parlamentnými a poloprezidentskými republikami, ktoré patria k najmenej ujasneným definičným znakom v oblasti kategorizácie politických režimov. „Mnoho odborníkov pritom zavádza aj nové pojmy, ktoré však celú problematiku ešte viac zahmlievajú, namiesto toho, aby vniesli do problému svetlo.“⁴¹⁹

Nie je účelom na tomto mieste podať prehľad o charakteristických znakoch, ktoré jednotliví autori („tvorcovia modelov“) uvádzajú pri charakteristike poloprezidentskej formy vlády počnúc M. Duvergerom, jeho kritikom G. Sartorim a mnohými ďalšími. Čitateľa možno odkázať na štúdiu P. Javůreka: *Prezidenti poloprezidentských systémov* uverejnenú in: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha Dokořán 2008. Napriek tomu si dovoľujem uviesť niekoľko základných premís o poloprezidentskej forme vlády, ktoré uvedená štúdia obsahuje:

- „Už z názvu poloprezidentského systému je zrejmé, že rola prezidenta je pri skúmaní tohto druhu politického zriadenia dôležitá. Názov taktiež vyvoláva

417 Pozri bližšie NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha Dokořán 2008. str. 390

418 Tamtiež, s. 389

419 LEBEDA, T.: *Volební pravidla pro prezidentské volby. Komparativní analýza 142 zemí*. In: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha Dokořán 2008. str. 37

dojem, že postavenie prezidenta je niečím medzi postavením hlavy štátu v prezidentskom systéme a postavením prezidenta v parlamentarizme – prezident teda nie je ani rozhodujúcou exekutívnou inštitúciou, ale ani slabou, poväčšine ceremoniálnymi povinnosťami poverenou hlavou štátu“ (Javůrek, P.: 12, 13).

- „Nevyhnutný záver, ku ktorému Duverger dospel, znel, že pozícia prezidenta v systéme nie je daná iba ústavným zakotvením. Tým sa vysvetľuje skutočnosť, že sa politická prax v poloprezidencializme líši prípad od prípadu, zatiaľ čo ústavy sú si podobné“ (Javůrek, P.: 14, 15).

- „Koncept poloprezidentského systému je založený predovšetkým na dualite vo vnútri exekutívy“ (Javůrek, P.: 23).

Konkrétna podoba poloprezidentskej formy vlády je podstatným spôsobom podmienená aj osobnosťou hlavy štátu, jeho vzťahom ku vládnucej koalícii zastúpenej v parlamente.

Keď sumarizujem názory na vplyv priamej voľby prezidenta pre jeho zaradenie do modelu poloprezidentskej formy vlády, zároveň s nevyhnutnou požiadavkou posilniť jeho právomoci možno urobiť **záver o prevládajúcom názore**, že priama voľba prezidenta občanmi sama o sebe ešte nerobí z parlamentného modelu poloprezidentský. Rovnako tiež požiadavka posilnenia právomoci prezidenta nemá priamu súvislosť s voľbou prezidenta občanmi, ale je podmienená požiadavkami na posilnenie právomoci prezidenta vo funkcii arbitra, resp. neutrálnej moci vo vzťahoch parlament – vláda – súdy.

IV. Vláda

V predchádzajúcich častiach som sa dotkol postavenia vlády vo vzťahu k moci zákonodarnej a k hlave štátu. V záverečnej časti sa zameriam len na niektoré aspekty súčasného postavenia vlády v Slovenskom ústavnom systéme.

Až ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. bol zmenený text ústavy, ktorý spôsobil interpretačné ťažkosti tým, že vládu definoval ako „najvyšší“ orgán výkonnej moci a bol nahradený adekvátnejším termínom „vrcholný“ orgán výkonnej moci. Ústavou zakotvená bifurkácia výkonnej moci v hlave VI. tým získala adekvátnejšie interpretačné dimenzie.

Na rozdiel od prezidenta je vláda **politicky zodpovedná** národnej rade. Prejavom zodpovednostného vzťahu vlády je predovšetkým možnosť národnej rady kedykoľvek vysloviť nedôveru vláde (čl. 114 ods. 1 ústavy) absolútnou väčšinou. Následne má prezident ústavnú povinnosť vládu odvolať (čl. 115 ods. 1 ústavy).

Kreačná závislosť a politická zodpovednosť vlády patrí medzi základné znaky parlamentnej formy vlády.

Z existujúcich troch modelov kreačnej závislosti: voľba vlády parlamentom (napríklad v SRN), menovanie vlády kráľom (Belgicko) a menovanie vlády hlavou štátu sa v slovenskom ústavnom systéme uplatňuje posledne uvedený.

Z dvoch možných ústavných koncepcií vyslovenia nedôvery vláde parlamentom „deštruktívnej“ a „konštruktívnej“ ústava zaviedla deštruktívny spôsob s možnosťou odvolať nielen celú vládu (Francúzsko, Taliansko, Portugalsko, Španielsko), ale aj jej jednotlivých členov.⁴²⁰

Za dôležité považujem upozorniť na obsahový rozdiel v termínoch „politická zodpovednosť“ a „právna podriadenosť“. Slovenská vláda nie je podriadená národnej rade. V praxi to znamená, že národná rada nemôže prijať uznesenie / internú inštrukciu, ktorou by prikázala vláde, ako má postupovať v konkrétnom prípade, pri výkone svojich právomocí. V minulosti sa takéto pokusy zo strany národnej rady vyskytli.

Výnimka v tomto smere vyplýva z už vyššie uvedeného ústavného zákona č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady SR a vlády SR v záležitostiach európskej únie, ktorý je **stykovým zákonom** určujúcim mieru viazanosti vlády (resp. člena vlády) stanoviskami národnej rady. Stanovisko schválené národnou radou, jej výborom sa považuje za stanovisko Slovenskej republiky a **člen vlády je ním pri zastupovaní štátu v orgánoch EÚ viazaný** (čl. 2 ods. 4 úst. zák).

Vláda rozhoduje v **zboře** (čl. 119 ústavy), teda je **kolegiátnym** (zborovým) orgánom (označenie „kolektívny orgán“ nepovažujem za výstižné / adekvátne).

Analyzovať politickú zodpovednosť vlády voči parlamentu nestačí len na základe ústavnej úpravy. **Reálna moc politických strán tvoriacich vládnucu koalíciu** za podmienky, že kvantitatívne predstavuje absolútnu väčšinu v zložení členov parlamentu fakticky znemožňuje, aby opozícia dosiahla odvolanie vlády / jej člena požadovanou nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov (čl. 88 ods. 2 ústavy).

Aké je postavenie predsedu slovenskej vlády?

Analýzou čl. 118 ods. 2 ústavy, podľa ktorého „na prijatie uznesenia vlády je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých členov“ a čl. 119, ktorý vymedzuje právomoci vlády, a ktoré sa realizujú vo finálnej podobe prijímaním uznesení, mohla by vzniknúť predstava, že predseda vlády majúci pri prijímaní uznesení jeden hlas, rovnako ako ostatní členovia vlády je len súčasťou / zložkou kolegiátneho orgánu.

V skutočnosti má predseda vlády **dominantné postavenie do vnútra vlády**, predovšetkým z týchto dôvodov:

- Personálne zloženie vlády je závislé na jej predsedovi (na návrh predsedu vlády musí prezident vymenovať a odvolať člena vlády). Personálne riadenie jednotlivých ministerstiev je určované predsedom vlády (čl. 111 ústavy).

- Ak demisiu podá predseda vlády, demisiu podá celá vláda (čl. 116 ods. 5 ústavy).

- Odvolanie predsedu vlády má za následok odstúpenie vlády (čl. 116 ods. 6 ústavy).

420 HOLLÄNDER, P.: *op. cit. dielo* uvedené v poznámke č. 3, str. 314 - 315

- Predseda vlády organizuje činnosť vlády, riadi schôdze vlády, vystupuje v jej mene.⁴²¹

Bez ohľadu na reálnosť úvah o prípadnom ústavnoprávnom posilnení postavenia predsedu vlády smerom ku kancelárskemu modelu vlády je **fakticky podiel** na tvorbe výkonu štátnej moci predsedom vlády podmienený jeho osobnostným potenciálom, personifikovanými vzťahmi k hlave štátu, k ostatným predstaviteľom vládnej koalície, ale aj politickým prístupom k parlamentnej opozícii.

421 Ku koncepciám vplyvu hlavy štátu na organizáciu činnosti vlády pozri TÓTHOVÁ, M.: *Vzťah hlavy štátu a výkonnej moci*. Acta Iuridica Cassoviensia, UPJŠ v Košiciach – Právnická fakulta. Košice 2004. č. 25. str. 62 – 63. ISBN 80-7097-552-0

SLOVENSKÝ PARLAMENT

JUD. Štefan Kseňák, PhD.

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

I. Parlamentarizmus a parlament

V odbornej literatúre sa možno stretnúť s názorom, že parlamentarizmus je pojem, o ktorom sa vedú v odbornej literatúre spory.⁴²² Toto tvrdenie je do istej miery nepresné, pretože zväzda k predstave, že problematika parlamentarizmu je sporná už čo do vymedzenia pojmu. Vymedzenie pojmu parlamentarizmu sa pochopiteľne môže rôzniť, záleží na tom, akou optikou sa na problematiku parlamentarizmu zameriame, ktoré aspekty parlamentarizmu sú pre nás kľúčové a v akom kontexte tento pojem vymedzujeme. Výsledkom je možná rozmanitosť pohľadu na parlamentarizmus. Nejedná sa však o špecifickú črtu teórie parlamentarizmu, ale skôr o dôsledok skutočnosti, že právna veda nie je veda axiomatická, ale argumentatívna.⁴²³ To značí, že aj vymedzenie pojmu nie je možné odvodiť z axiémov, ale je potrebné dopracovať sa k vymedzeniu prostredníctvom argumentácie pre jednu z viac možností. Poukázať však treba na to, že v základe je argumentácia v odbornej literatúre podobná a pojem parlamentarizmu viac menej zhodný. Argumentácia je postavená na analýze platformy postavenia parlamentu v štruktúre orgánov štátnej moci, predovšetkým na vzťahu zákonodarnej a výkonnej moci, a vedie k záveru, že v prípade parlamentarizmu ide o formu vlády, v ktorej je exekutíva kreačne a kontrolne podriadená parlamentu. Parlamentarizmus sa však realizuje aj v prípade, ak vláda neodvádza svoje postavenie od parlamentu, pretože aj v systéme s inou ako parlamentnou vládou formou má parlament postavenie zákonodarcu, čo mu zabezpečuje významné postavenie.

Zrejme ani nemá zmysel pokúšať sa o definíciu parlamentarizmu, skôr je možné vychádzať z jeho viacerých koncepcií:

1. voličmi priamo volený zastupiteľský zbor, ktorý je významným nositeľom štátnej moci. V prípade, ak má parlament aj druhú komoru, jej členovia, resp. ich časť nemusí byť volená priamo.

2. Parlamentarizmus ako súhrn vzájomných vzťahov medzi legislatívou, exekutívou a hlavou štátu.

3. Súbor hodnôt, inštitúcií a procedúr.

422 PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. I. díl Obecná státověda*. Linde Praha a.s. 1998. str. 231

423 KNAPP, V.: *Teorie práva*. 1. vydání. Praha. C.H.Beck 1995. str. 167

Pokiaľ ide o posledne menovanú koncepciu, táto v podstate odráža formu vlády. Nemá zmysel umelo vytvárať rozdiely medzi jednotlivými koncepciami, nakoľko ich ohraničenia sú nejasné a v podstate sa prelínajú.⁴²⁴

Postavenie parlamentu tej ktorej krajiny je určené viacerými faktormi. Základným determinantom je forma štátu, t.j. členenie štátu, forma vlády a spôsob výkonu štátnej moci. Analýzou vzťahov vznikajúcich v rámci výkonu štátnej moci je možné zobraziť postavenie jednotlivých inštitúcií a štátnych orgánov, ktoré sa podieľajú na realizácii verejnej moci.

To značí, že pre vymedzenie postavenia parlamentu tej ktorej krajiny je potrebné vychádzať z formy štátu tejto krajiny, predovšetkým z formy vlády, ktorú teória rozdeľuje do jednotlivých modelových typov. Bolo by nad rámec tohto príspevku venovať sa historickému vývoju parlamentov, teoretickej klasifikácii a porovnávaní základných modelov vládných foriem, potrebné je však spomenúť, čo je spoločné pre parlamenty rôznych štátov. Parlamenty majú niektoré spoločné znaky:

1. majú kolegiálny charakter,
2. majú zastupiteľskú povahu,
3. ide o volené orgány. To nemusí platiť v prípade viackomorových parlamentov, v ktorých druhá komora môže byť aj celkom alebo sčasti nevolenou komorou,
4. majú zákonodarnú pôsobnosť,
5. plnia legitimizačnú funkciu.

Parlament je inštitúciou, ktorá realizuje niektoré spoločenské potreby. Ide o potreby, ktoré vznikajú v spoločenských štruktúrach, ktoré majú charakter štátu. Parlament sa často stotožňuje so zákonodarcom, čo ale vedie k nežiaducej redukcii jeho pôsobnosti na jednu z funkcií, ktoré plní, pričom môžeme polemizovať, či zákonodarstvo je nielen najviditeľnejšou, ale aj najdôležitejšou činnosťou parlamentu. Zákon by mohol koniec koncov prijať aj iný orgán, resp. predstaviteľ štátnej moci – napr. absolutistický panovník. Kolektívna povaha parlamentu súvisí s jeho zastupiteľskou funkciou, členovia parlamentu zastupujú záujmy tých, ktorých v parlamente reprezentujú. Teda v žiadnom prípade sa nejedná primárne o odborný normotvorný orgán, je to predovšetkým mocenská inštitúcia, ktorá má odrážať zloženie spoločnosti a názorové spektrum spoločnosti integruje tak, že určuje realizáciu štátnej politiky. Ide o tradičnú úlohu parlamentov. Moderná spoločnosť je však výrazne horizontálne a vertikálne diferencovaným celkom na rozdiel od doby, keď sa dali v parlamentoch identifikovať tri základné politické sily, ktoré reprezentovali stavovské rozvrstvenie spoločnosti. A hoci aj v modernejších dejinách je badateľný vplyv stavovského delenia spoločnosti, napr. v korporativistických prvkoch prejavujúcich sa predovšetkým v podmienkach bikameralizmu, spoločnosť sa člení oveľa jemnejšie a rozmanitejšie, pričom volič môže byť členom viacerých sociálnych skupín a podľa toho aj prejavovať svoje

424 Napr. 2. a 3. koncepcia – vzťahy medzi parlamentom, vládou a hlavou štátu sú upravené procedúrami. Do istej miery je otázne interpretovať slovo „hodnota“.

politické preferencie. Parlament sa tak stáva orgánom, v ktorom sa stretávajú vektory jednotlivých, najmä politických a hospodárskych, ale aj iných spoločenských záujmov⁴²⁵, je inštitúciou, ktorá legitimizuje štátnu moc a jej realizáciu a prispieva, viac alebo menej úspešne, ku konsenzu v spoločnosti. Prostredníctvom parlamentov sa inštitucionalizujú politické strany, ktoré sú síce vo svojej podstate súkromnoprávne korporácie, avšak získaním zastúpenia v parlamente sa ich postavenie modifikuje.⁴²⁶

II. Slovenská republika ako parlamentná demokracia

Z pohľadu formy štátu môžeme Slovenskú republiku charakterizovať ako unitárnu parlamentnú republiku, v ktorej sa aplikujú nepriame i priame formy demokracie. Slovenský parlament sa nazýva Národná rada Slovenskej republiky (v nasledujúcom texte aj ako „národná rada“).

Z povahy parlamentnej vládnej formy vyplýva dominantné mocenské postavenie národnej rady, ktoré sa premieta do vertikálneho vzťahu medzi národnou radou a vládou Slovenskej republiky, ktorej zloženie je v konečnom dôsledku závislé od výsledku volieb do zákonodarného zboru.

Národná rada má 150 poslancov, ktorí sú volení na obdobie štyroch rokov, a to vo všeobecných, rovných, priamych voľbách s tajným hlasovaním. Pri voľbách do národnej rady sa aplikuje systém pomerného zastúpenia, volebným obvodom je územie Slovenskej republiky, pri voľbách sa aplikuje inštitút uzavieracej klauzuly.

Do 30 dní od vyhlásenia výsledkov volieb do národnej rady sa koná jej ustanovujúca schôdza, ktorú zvoláva prezident Slovenskej republiky (v nasledujúcom texte aj ako „prezident“). Pokiaľ prezident ustanovujúcu schôdzu nezvolá, národná rada sa zide 30. deň po vyhlásení výsledkov volieb. Po ustanovujúcej schôdzi podáva vláda Slovenskej republiky (v nasledujúcom texte aj ako „vláda“) demisiu (čl. 117 ústavy). Predsedu vlády vymenúva a odvoláva prezident. Ďalších členov vlády vymenúva prezident republiky na návrh predsedu vlády. Vláda je následne povinná do 30 dní po svojom vymenovaní predstúpiť pred národnú radu, predložiť svoje programové vyhlásenie a požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery.

Ako je zrejmé z vyššie načrtnutej schémy kreácie vlády, rozhodujúcim faktorom pre jej personálne obsadenie je politické zloženie národnej rady. Istú korekciu predstavy väčšinového politického spektra v národnej rade môže

425 Zaujímavým je v tomto prípade vplyv niektorých občianskych iniciatív, napr. automotoklubov a pod., ktoré majú nezriedka veľmi výrazný politický vplyv.

426 Táto problematika si vyžaduje viac priestoru a ide nad rámec tohto príspevku. V podmienkach Slovenskej republiky politické strany spolu s účasťou v parlamente získavajú plnenia zo štátneho rozpočtu, zabezpečujú úlohy, ktoré im ukladá zákon (delegovanie členov do volebných a referendálnych komisií a pod.). Inštitucionalizácia politických strán so sebou prináša aj „zjemnenie“ volebných programov politických strán, nakoľko aj politická strana, ktorá má radikálny program s prvkami extrémizmu, sa v bežnej práci na pôde parlamentu začne do istej miery prispôbovať politickej realite.

predstavovať prezident. Pri svojom výbere osoby predsedu vlády nie je prezident viazaný ústavou, t.j. ústava mu nestanovuje priamo kritériá výberu. Rozhodnutie prezidenta by však malo rešpektovať volebné výsledky, prezident by mal zohľadňovať vôľu voličov. V prípade, ak by niektorá z politických strán, ktorá získala zastúpenie v národnej rade, mala viac ako 50% poslancov, tak rozhodnutie prezidenta by malo byť jednoduché. Vláda majúca v národnej rade podporu viac ako polovice poslancov by nemala mať problém so schválením jej programového vyhlásenia a vyslovením dôvery.

Otázne však je, aký postup má prezident zvoliť, ak žiadna z politických strán nezískala absolútnu väčšinu v zastupiteľskom zbore. Prezident by mal postupovať tak, aby bola vláda čo najstabilnejšia, čo v tomto štádiu znamená, aby jej národná rada schválila programové vyhlásenie, t.j. aby jej vyslovila dôveru. V tejto súvislosti sa zvykne predstaviteľmi politických strán a tiež aj médiami spomínať tzv. koaličný potenciál. Tento koaličný potenciál predstavuje vlastne schopnosť politickej strany dohodnúť sa s inými politickými stranami na vzájomnej spolupráci a podpore pri vyslovovaní dôvery vláde v národnej rade. Jedným z rozhodujúcich faktorov, ktorý túto schopnosť politickej strany výrazne zvyšuje je však práve rozhodnutie prezidenta vymenovať za predsedu vlády zástupcu tejto politickej strany. Teda paradoxne argumentácia „koaličným potenciálom“ spočíva na predpoklade, že prezident vymenuje za predsedu vlády zástupcu práve tejto politickej strany. To v konečnom dôsledku vedie k rôznym nežiaducim situáciám, kedy sa napr. prezident dostáva pod mediálny a prípadne iný tlak, aby vymenoval niekoho za predsedu vlády. Zatiaľ nemôžeme tvrdiť, že by sa bola pri vymenúvaní predsedu vlády ustálila ústavná obyčaj poveriť zostavením vlády osobu z tej politickej strany, ktorá získala najviac hlasov.

Podľa čl. 114 ods. 1 ústavy je vláda zodpovedná národnej rade a národná rada môže vysloviť vláde kedykoľvek nedôveru. Podľa ods. 2 toho istého ustanovenia môže vláda kedykoľvek požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery. Podľa čl. 115 ods. 1 ak národná rada vysloví vláde nedôveru alebo, ak zamietne jej návrh na vyslovenie dôvery, prezident vládu odvolá.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že vláda je zodpovedná parlamentu a s výnimkou istej autonómie prezidenta pri vymenúvaní predsedu vlády, je pri svojej kreácii závislá na politickom zložení parlamentu.

Existujúca právna úprava nerieši explicitne otázku, akou väčšinou rozhoduje národná rada o vyslovení dôvery. Nakoľko právna úprava požaduje výslovne nadpolovičnú väčšinu všetkých poslancov národnej rady pri vyslovení nedôvery vláde, existuje názor, že aj pri vyslovení dôvery sa vyžaduje analogicky nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. Názor o analogickom počte vyznieva presvedčivo, ale trpí niekoľkými nedostatkami. Ak by na vyslovenie dôvery vláde bola potrebná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov národnej rady, znamenalo by to, že sa v skutočnosti vyžaduje v prospech vlády vyššia opora v národnej rade, ako je tomu pri vyslovení nedôvery. Platí totiž vyvrátená domnienka, že vláda požíva dôveru národnej rady. Na vyvrátenie tejto domnienky, teda na vyslovenie

nedôvery vláde je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov národnej rady, t.j. súhlas najmenej 76 poslancov. To značí, že v prípade, ak by bolo za vyslovenie nedôvery vláde 75 poslancov, t.j. polovičný počet všetkých poslancov národnej rady, platí domnienka, že vláda má dôveru národnej rady, lebo táto domnienka nebola vyvrátená. Avšak aj v situácii, keď vláda žiada o vyslovenie dôvery, platí domnienka, že vláda požíva dôveru národnej rady. Požiadavka vlády na hlasovanie o vyslovení dôvery nie je ničím podmienená, podľa čl. 114 ods. 2 ústavy môže vláda požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery kedykoľvek, pričom podľa odseku 3 spomenutého ustanovenia sa počíta výslovne aj s možnosťou spojiť hlasovanie o prijatí zákona alebo hlasovanie o inej veci s hlasovaním o dôvere. Z ničoho teda nevyplýva, že by existovala domnienka o tom, že vláda nemá dôveru národnej rady. Ak by sa vyžadovala aj pri vyslovovaní dôvery vláde nadpolovičná väčšina hlasov všetkých poslancov, tak vláda, ktorá sa prezumuje ako majúca dôveru národnej rady, by pri počte hlasov 75 nemala vyslovenú dôveru, a teda by pri domnienke o dôvere národnej rady vláde bol výsledok taký, akoby platila domnienka o tom, že vláda nemá dôveru národnej rady. Navyše – ak by bola pri hlasovaní o prijatí zákona národná rada síce uznášaniaschopná, ale v národnej rade by neboli prítomní všetci poslanci, tak by pri podpore nadpolovičnej väčšiny prítomných síce existoval súhlas na prijatie zákona, ale pri požiadavke nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov na vyslovenie dôvery vláde, by dôvera vyslovená nebola.

III. Národná rada Slovenskej republiky

Národnú radu môžeme charakterizovať z viacerých hľadísk, ktoré sa nezriedka javia v protistojacich polohách. Je tvorená poslancami, je teda zastupiteľským zborom, ale súčasne je subjektom odlišným od osôb, ktoré ho tvoria. Poslanci sú zástupcami voličov, ale majú dbať aj na záujmy nevoličov a prijímajú predpisy, ktorými ukladajú povinnosti tým, ktorých zastupujú. Národná rada rozhoduje aj o existencii iných štátnych orgánov, normatívne stanovuje ich pôsobnosť, a tieto zákonodarcom vytvorené štátne orgány následne rušia jeho zákony⁴²⁷. Aj postavenie poslanca je špecifické – je členom zákonodarného zboru, je reprezentantom voličov a aj reprezentantom politickej strany, resp. istého politického spektra. Správanie sa poslancov je tak do značnej miery ovplyvňované momentálnou situáciou v národnej rade. Poslanec vystupuje ako osoba sledujúca svoj záujem, záujem politickej strany, za ktorú kandidoval, ďalej záujem svojich voličov, záujem národnej rady, záujem parlamentnej opozície, záujem parlamentnej väčšiny a pod. Záleží na tom, ktorý zo záujmov vystúpi do popredia, čo nie zriedka závisí aj od toho, či ide o začiatok volebného obdobia alebo o obdobie pred blížiacimi sa parlamentnými voľbami. Z uvedených dôvodov je národná rada inštitúciu s pomerne značnou variabilitou rozhodovania.

427 V podmienkach Slovenskej republiky Ústavný súd Slovenskej republiky ako negatívny normotvorca.

Národná rada nie je samoučelnou inštitúciou, základným kritériom pre vymedzenie jej postavenia musí byť *funkcia*, ktorú plní v ústavnom systéme. Pretože parlamenty existujú v podstate vo všetkých demokratických štátoch⁴²⁸, tak ide o funkciu (funkcie), ktorej plnenie je pre demokratický a právny štát nevyhnutné.

Národná rada plní nasledovné základné funkcie:

1. normotvornú (zákonodarstvo),
2. legitimizačnú,
3. kreačnú,
4. kontrolnú.

Subtílnym členením sa dajú vyšpecifikovať aj ďalšie funkcie, tieto sú ale často podmnožinou uvedených, ako napr. ústavodarná, ktorá sa realizuje v rámci normotvornej, alebo ide o kombináciu základných funkcií, napr. pôsobnosť v oblasti schvaľovania štátneho rozpočtu, kde sa jedná o kombináciu normotvornej a legitimizačnej funkcie.

Ad 1) Normotvorná funkcia:

Národná rada je jediným ústavodarným a zákonodarným zborom Slovenskej republiky. Subjektmi práva zákonodarnej iniciatívy sú poslanci národnej rady, výbory národnej rady a vláda. Na úrovni zákonodarstva prijíma národná rada ústavu, ústavné zákony a zákony. Osobitné postavenie v rámci zákonodarstva má ústavodarná pôsobnosť, a to pokiaľ ide o prijímanie ústavy a ústavných zákonov upravujúcich formu štátu, lebo v tomto prípade do popredia vystupuje mocenský charakter národnej rady, na ktorú „prechádza“ suverenita ľudu a ktorý sám následne vystupuje ako suverén a upravuje fundamentálne vzťahy v spoločnosti.

Ad 2) Legitimizačná funkcia:

Charakteristika tejto funkcie si zaslúži podrobnejší pohľad, pretože je v podstate základnou funkciou parlamentu, a to nielen v parlamentnej vládnej forme, ale aj, hoci menej viditeľne, v prezidentskom systéme. Zdrojom štátnej moci sú občania⁴²⁹, od ktorých sa odvádza legitimita orgánov verejnej moci a to buď priamo alebo sprostredkované. V procese volieb dochádza k legitimizácii verejnej moci. Národná rada odvádza svoju legitimitu priamo od občanov, ktorí na tento zastupiteľský zbor prenášajú svoju suverenitu. Od legitimity národnej rady sa odvádza legitimita vlády Slovenskej republiky, legitimita predsedu a podpredsedov Najvyššieho kontrolného úradu, legitimita verejného ochrancu práv a pod. To znamená, že parlament má v procese legitimizácie štátnej moci privilegované postavenie.

Ad 3) Kreačná funkcia:

429 Pri voľbách do orgánov územnej samosprávy miest a obcí, pri voľbách do orgánov samosprávnych krajov a pri voľbách do Európskeho parlamentu disponujú volebným právom nielen štátni občania Slovenskej republiky, preto zdrojom verejnej moci sú nielen štátni občania Slovenskej republiky, preto označenie „občan“ nemôžeme redukovať len na štátnych občanov Slovenskej republiky.

Kreačná činnosť národnej rady je technikou tvorby iných inštitúcií a orgánov verejnej moci a obsadzovania ich predstaviteľov. V rámci tejto pôsobnosti národná rada vytvára aj svoje vlastné orgány a volí ich predstaviteľov, ako aj svojho predsedu a podpredsedov.

Ad 4) Kontrolná funkcia:

Národná rada ako dominantná štátna inštitúcia disponuje kontrolnými mechanizmami voči exekutíve. Kontrolné oprávnenie je právne zakotvené, avšak samotné uplatnenie tohto oprávnenia je do značnej miery politickou otázkou a súvisí so zodpovednosťnými vzťahmi na ústavnoprávnej úrovni.

V literatúre sa často spomína ja pôsobnosť v oblasti vnútornej aj zahraničnej politiky. Pokiaľ ide o oblasť vnútornej politiky, najčastejšie sa spomína zostavovanie štátneho rozpočtu, resp. schvaľovanie návrhu zákona o štátnom rozpočte. Štátny rozpočet je nástrojom nakladania s verejnými financiami. Spolu s daňovými zákonmi a zákonmi týkajúcimi sa poplatkov a odvodov do fondov, sa prostredníctvom štátneho rozpočtu realizuje druhotné prerozdelenie zdrojov. Druhotné prerozdelenie nie je otázkou čistou odbornou, práve naopak, je silne determinované politickými zámermi parlamentnej väčšiny. Ide navyše o tradičnú pôsobnosť parlamentu.⁴³⁰ Parlamenty druhotné prerozdelenie legitimizujú. Istotne by nepôsobil dostatočne presvedčivo model, kde by výšku daní určoval svojimi rozhodnutiami minister financií. Preto pôsobnosť vo veciach vnútornej politiky možno subsumovať pod legitimizačnú funkciu.

III. 1. Národná rada Slovenskej republiky ako suverén

V súlade s kontinentálnou koncepciou zvrchovanosti moci, je suverénom v Slovenskej republike ľud, od suverenity ktorého sa odvádza suverenita národnej rady.

Otázka, kto je vlastne suverénom, je niekedy zložitejšia. Tvrdenie, že suverénom je ľud a tento prenáša svoju suverenitu na národnú radu sa niekedy môže javiť nepresným. Čo je to suverenita? Prof. Gerloch a kol. napr. uvádza, že „...*J. de Maistre chápal suverenitu ako rozhodnutie, presnejšie ako konečné rozhodnutie s nárokom na neomylnosť (nepochybitelnosť). Nejde o poslednú inštanciu, pretože by bola neomylnou, ale je neomylná, pretože je posledná.*“⁴³¹

Zloženie národnej rady pochopiteľne nemôže úplne presne kopírovať zloženie „ľudu“ a taktiež nemôže absolútne verne odrážať politické preferencie a názory voličov. Volebné programy politických strán v konečnom dôsledku nie sú a ani nemôžu byť návodom na riešenie problémov, ktoré voliči vyžadujú riešiť. Na zloženie národnej rady vplýva okrem aktivity voličskej základne aj volebný systém. Demokratický a právny štát kladie na právnu úpravu volieb osobitný dôraz. Volby sú spôsobom ustanovovania zástupcov a obsadzovania verejných a iných

430 Oblasť daní sa riešila už v Magna Charta Libertatum

431 GERLOCH, A. a kol.: *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha. ASPI 2008. str. 58

volených funkcií⁴³², z čoho je zrejماً ich nezastupiteľná funkcia ustanovovacej techniky. V procese volieb sa legitimizuje štátna moc, resp. v širšom zmysle verejná moc, výsledok volieb viac alebo menej odráža názorové rozdelenie spoločnosti, čo so sebou prináša aj politické smerovanie krajiny ako celku. Bez existencie slobodných volieb by sme nemohli hovoriť o rešpektovaní princípov moderného konštitucionalizmu, z ktorých princíp suverenity ľudu, princíp legitimacy, princíp pluralizmu, princíp privilegovanej ochrany základných práv sú s voľbami priamo späté. Volebné právo je subjektívnym verejným právom, ktoré garantuje jednotlivcovi účasť na tvorbe verejnej moci. Toto právo sa nerealizuje v mimoprávných vzťahoch, resp. vo sfére autonómneho priestoru jednotlivca, ale predpokladá existenciu verejnej moci a takú jej organizáciu, ktorá zaisťuje voličovi podiel na jej tvorbe.

Povinnosťou štátu je preto zabezpečiť inštitucionalizovaný rámec volebného práva v podobe volebných procedúr formou volebného zákonodarstva. Pokiaľ by štát nezakotvil objektívne právo volebné vôbec alebo nedostatočne, znemožnil by realizáciu materiálnej podstaty volebného práva, t.j. subjektívneho volebného práva. Ak by sme viedli úvahu v naznačenom rámci, t.j. existuje subjektívne volebné právo a v návaznosti naň (teda v návaznosti na túto materiálnu podstatu volebného práva) je štát povinný zabezpečiť prijatie objektívneho volebného práva, tak by sme museli dospieť k záveru, že subjektívne volebné právo má prirodzenoprávnu povahu.⁴³³

Materiálna podstata volebného práva neexistuje sama o sebe, ale viaže sa k objektu, ku ktorému smeruje výkon volebného práva. Zmyslom a podstatou volebného práva je umožniť voličovi účasť na výkone verejnej moci a kandidátovi zasa prístup k volenej verejnej funkcii.

V prípade aktívneho volebného práva sa samozrejme nejedná o priamy výkon ale o sprostredkovaný výkon. Občan je súčasťou ľudu a už ľud je vnímaný ako zvrchovaný suverén, ale podiel na výkone verejnej moci občan nezískava už tým, že je súčasťou ľudu, ale tým, že má vplyv na voľbu zástupcov v orgáne, ktorý je konkrétnym nositeľom verejnej moci. Inými slovami – ľud je suverénom preto, lebo môže svojim rozhodnutím vo voľbách určiť zloženie tej inštitúcie, ktorá je

432 Nie každý volený funkcionár musí zastávať aj verejnú funkciu. Voľby ako technika výberu sa aplikujú aj v súkromnoprávnej oblasti.

433 Vec však nie je natoľko jednoduchá, aby sa mohla takto mechanicky splošťovať. Napĺňanie tohto prirodzeného práva totiž nie je možné kvantifikovať. Pri niektorých základných právach a slobodách je možné odhadovať ich rešpektovanie už zo štatistických ukazovateľov danej krajiny – ak hovoríme o práve na život a súvisiacich právach ako je napr. zdravé životné prostredie, pomoc v hmotnej núdzi, právo na zdravotnú starostlivosť a pod., tak je zrejmé, že ak je v niektorom štáte výrazne nižší priemerný vek, ktorého sa dožívajú jeho obyvatelia, tak je prirodzené domnievať sa, že v takejto krajine nie je ochrana života a zdravia dostatočne napĺňaná. Táto argumentácia je síce pomerne ľahko zneužitelná v prospech demagogických výstupov zakladajúcich sa na manipulovaní so štatistikami, ale nemožno uprieť vysokú koreláciu medzi dĺžkou priemerného dožitia (detskej úmrtnosti, zdravotnej starostlivosti a pod.) a ochranou života. Pri politických právach, teda aj pri práve voliť, je situácia zložitejšia. Demokratickosť štátu sa neosvedčuje počtom volieb, ani ich frekvenciou.

v štáte nositeľom verejnej moci, a nie preto, že by už priamo zo svojej podstaty bol ľud nositeľom verejnej moci, ktorú by vo voľbách delegoval na štátny orgán, v tomto prípade parlament. Ak by tomu totiž bolo tak, znamenalo by to, že ak sa volič rozhodne nezúčastniť sa volieb, tak svoju zvrchovanosť nedeleguje, a teda pri nižšej volebnej účasti je suverenita parlamentu nižšia ako pri vyššej. Načrtnutá argumentácia smeruje k záveru, že ľud je suverénom vtedy, ak využíva právo voliť, občan, ktorý sa rozhodne nevoliť, nemá vplyv na verejnú moc, teda akoby nemal ani suverenitu. Ľud je teda suverénom, ak sú splnené nasledovné podmienky:

a) existencia orgánu s kľúčovým postavením v štruktúre orgánov verejnej moci,

b) štát dôkladne zabezpečuje podmienky pre realizáciu subjektívneho volebného práva verejného,

c) voliči sa zúčastňujú volieb,

d) výsledok volieb sa čo najvernejšie prejaví v zložení voleného orgánu,

e) rozhodnutia voleného orgánu rešpektujú to, s čím vstupovali volení kandidáti do volieb (aby sa po voľbách zvolení zástupcovia výraznejšie neodkláňali od svojich volebných programov).

Vo vyspelých krajinách postupne klesá volebná účasť, čo vyznieva tak, akoby sa voliči vzdávali svojej suverenity. Príčin je zrejme viacero. V prípade, ak by neúčasť vo voľbách bola dôsledkom toho, že volebné programy sa v konečnom dôsledku nerealizujú a zvolení zástupcovia sa nimi necítia viazaní, znamenalo by to krízu zastupiteľskej demokracie a existenciu volebného nihilizmu.

Tomuto riziku aktuálne čelíme aj v Slovenskej republike. Rozvíja sa poslanecká kultúra poslancov, ktorí sa neidentifikujú s politickou stranou, na kandidátnej listine ktorej kandidovali. Neznamená to, že by sa mal zaviesť imperatívny mandát, ale volič má právo, aby sa naplnilo jeho legitímne voličské očakávanie, t.j. aby sa aspoň z prevažnej časti realizoval volebný program strany, ktorej odovzdal svoj hlas.

III.2. Poslanci národnej rady a náhradníci za poslancov národnej rady

Poslanci sú priamo volení občanmi Slovenskej republiky, ktorí dovŕšili v deň volieb vek najmenej 18 rokov a u ktorých nie sú prekážky výkonu volebného práva. Pri voľbách do národnej rady sa aplikuje proporčný volebný systém, kandidátne listiny predkladajú politické strany. Volebným obvodom je územie Slovenskej republiky. Vstup politických strán do parlamentu je podmienený prekročením uzavieracej klauzuly. Za poslanca národnej rady môže byť zvolený štátny občan Slovenskej republiky vo veku najmenej 21 rokov, ktorý má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a u ktorého nie sú prekážky voliteľnosti.

Kandidáti na poslancov národnej rady kandidujú na kandidátnych listinách politických strán. To zabezpečuje silný vplyv straníckych centrál na zloženie národnej rady. Na kandidátnej listine sa môže nachádzať zoznam max. 150 kandidátov, ktorých poradie na kandidátnej listine určí politická strana predkladajúca kandidátnu listinu. V prípade, ak politická strana získa dostatok

hlasov na to, aby prekročila volebnú klauzulu, mandáty získavajú kandidáti v poradí, v akom sú zoradení na kandidátnej listine, a to s výnimkou prípadu, ak získa kandidát dostatočný počet prednostných hlasov. Do národnej rady nemôže kandidovať kandidát, ktorý by sa nenachádzal na kandidátnej listine niektorej z politických strán, ktoré sa zúčastňujú volieb.

Podľa ústavy sú poslanci zástupcovia občanov, mandát vykonávajú osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi. Ústava tak výslovne zakotvuje zákaz tzv. imperatívneho mandátu. Je však logické, že pokiaľ výber kandidátov je plne v dispozícii politických strán, resp. iba politické strany môžu predkladať kandidátne listiny, a teda rozhodovať o tom, kto bude kandidovať, tak potom poslanec bude pri svojom rozhodovaní pod možným tlakom politickej strany. Tento problém vystupuje do popredia ešte výraznejšie pri tzv. náhradníkoch za poslancov. Náhradník je kandidátom, ktorý nezískal poslanecký mandát, a ktorý v prípadoch uvedených v osobitnom predpise nastúpi na miesto poslanca.⁴³⁴ V prípade, ak by sa mandát poslanca neuplatňoval z dôvodu, že by bol vymenovaný za člena vlády (čl. 77 ods. 2 ústavy), jeho mandát počas výkonu funkcie člena vlády nezaniká, iba sa neuplatňuje. Na miesto poslanca v takomto prípade nastupuje náhradník. Náhradník riadne zloží poslanecký sľub a vykonáva poslanecký mandát, nie je teda viazaný ani príkazmi politickej strany, ani príkazmi voličov. Je otázne, nakoľko však je pri výkone svojej funkcie nezávislý. V prípade, ak by člen vlády podal demisiu a prezident demisiu prijal, alebo ak by predseda vlády dal prezidentovi návrh na odvolanie člena vlády, ktorého mandát sa neuplatňuje, teda na ktorého miesto nastúpil náhradník, člen vlády sa opäť stane poslancom národnej rady a náhradník náhradníkom. Z uvedeného dôvodu sa nemožno stotožniť s názorom, že osoba vykonávajúca poslanecký mandát, ktorá nastúpila na miesto poslanca národnej rady z pozície náhradníka, v prípade ak je reálny návrat pôvodného poslanca na poslanecký post, tak že táto osoba je vo svojom rozhodovaní nezávislá. Ak už nie z iného dôvodu, tak ťažko predpokladať, že by nezaujato rozhodovala o vyslovovaní dôvery alebo nedôvery vláde, nakoľko v prípade, ak by vláde bola vyslovená nedôvera (alebo vláda nezískala dôveru), tak v takomto prípade by to malo priamy dosah na výkon poslaneckého mandátu bývalého náhradníka, resp. na jeho zotrvanie vo funkcii poslanca. Riešenie tohto stavu by bolo možné zmenou ústavnej úpravy a to tak, že mandát poslanca zaniká aj v prípade, ak je vymenovaný za člena vlády.

Nejednoznačná a sporná je tiež otázka právneho postavenia náhradníka. Podľa uznesenia ústavnoprávneho výboru národnej rady zo dňa 13. októbra 2005 č. 890 k právnemu postaveniu náhradníka za poslanca Národnej rady Slovenskej republiky uvádza o.i. aj nasledovné *„Poslanec Národnej rady Slovenskej republiky je fyzickou osobou, ľudskou bytosťou, ale výkon jeho poslaneckého mandátu nepodlieha úprave čl. 2 ods. 3 Ústavy SR, ktorým sa ustanovuje základ právneho postavenia fyzických osôb a právnických osôb. Ústavným základom výkonu*

434 § 10 zákona NRSR č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky

poslaneckého mandátu je ustanovenie 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.“ Náhradník za poslanca Národnej rady Slovenskej republiky je verejná funkcia. Aj právne postavenie náhradníka za poslanca Národnej rady Slovenskej republiky sa zakladá na úprave čl. 2 ods. 2, a nie na ustanovení čl. 2 ods. 3 Ústavy SR.“ Z citovanej časti uznesenia ústavnoprávneho výboru vyplýva, že náhradník za poslanca Národnej rady je verejnou funkciou. Inými slovami, podľa predmetného uznesenia by mal byť náhradník za poslanca zrejme verejným funkcionárom. Verejná funkcia by však mala zakladať práva a povinnosti jej nositeľa. Aké práva a povinnosti má náhradník za poslanca? Žiadne – akurát v okamihu, keď sa uprázdni poslanecký mandát, náhradníkovi môže pri splnení ďalších podmienok vzniknúť právo ujať sa poslaneckej funkcie. Ale do predmetného okamihu náhradník za poslanca nevykonáva žiadnu verejnú funkciu. Akceptovať názor prezentovaný vo vyššie uvedenom uznesení ústavnoprávneho výboru by znamenalo, že v súvislosti s národnou radou máme viac nositeľov verejnej funkcie z titulu náhradníctva za poslanca národnej rady, ako samotných poslancov.

III.3. Štruktúra orgánov národnej rady

Národná rada je jednokomorovým orgánom.

Orgánmi národnej rady sú:

- a) predseda národnej rady a podpredsedovia národnej rady,
- b) výbory národnej rady,
- c) iné orgány národnej rady – komisie, overovatelia, kancelária NRSR,
- d) poslanecké kluby a poslanecké grémium.

Zatiaľ čo existencia funkcionárov (predsedu a podpredsedov národnej rady) a výborov má svoj základ priamo v ústave, pokiaľ ide o iné orgány národnej rady, tieto majú svoju oporu v zákone NRSR č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (v nasledujúcom texte len „rokovací poriadok“), to isté platí aj o poslaneckých kluboch a poslaneckom grémiu.

Oprávnenie národnej rady vytvárať si aj tie orgány, ktoré ústava výslovne nespomína, možno vyvodiť z príkladného výpočtu pôsobnosti národnej rady (čl. 86 ústavy), čo znamená, že národná rada pri vytváraní týchto orgánov nepostupuje nad rámec stanovený ústavou.

V prípade poslaneckých klubov a poslaneckého grémia, ide o orgány, prostredníctvom ktorých sa prejavuje činnosť politických strán na pôde národnej rady. To môže zväzdať k tomu, aby poslanecké kluby neboli uvádzané medzi orgánmi národnej rady, rokovací poriadok navyše v § 65 ods. 1 uvádza, že poslanecké kluby majú právo používať na svoju činnosť miestnosti v priestoroch národnej rady, čo vyznieva tak, akoby orgány mimo národnej rady mohli vykonávať svoju činnosť v národnej rade. Treba však dodať, že poslanecké kluby a poslanecké grémium majú svoj právny základ v rokovacom poriadku a majú aj

pravidlá hospodárenia, ktoré schvaľuje predseda národnej rady. Poslanecké grémium je navyše tvorené zástupcami delegovanými poslaneckými klubmi, takže ak by poslanecké grémium nemalo byť orgánom národnej rady, tak potom by bolo alebo orgánom viacerých politických strán alebo orgánom poslaneckých klubov, čo vyznieva nelogicky.

Osobitne sa treba pozastaviť pri problematike tzv. vyšetrovacích výborov. V zásade platí, že nie je až tak dôležité, ako sa nejaký orgán označí, dôležité je to, akú má pôsobnosť. Pre účely zmysluplnej diskusie o takomto type výborov je potrebné najskôr presne vymedziť ich funkciu. Pokiaľ by sa malo jednať o výbory, ktoré by mali plniť kontrolné úlohy, ich zriadenie by nemalo narúšať charakter národnej rady. Otázne je, čo v prípade, ak by mali mať oprávnenia, ktoré by sa prelínali so súdnou právomocou, resp. s právomocou orgánov činných v trestnom konaní. Takéto výbory by dozaista neboli prínosom, skôr naopak, pretože by narúšali systém del'by mocí. Navyše takýmto výborom by sa nedalo uprieť možné politické pozadie ich rozhodovania.

V súvislosti s činnosťou národnej rady sa často spomína aj tzv. koalíčná rada. Ide o stretnutia predstaviteľov politických strán, ktoré majú zastúpenie vo vláde. Nejedná sa o orgán, ktorý by mal priamo oporu v ústave alebo zákone, resp. ktorého existenciu by právny poriadok predpokladal. Ide skôr o prejav faktickej modifikácie parlamentarizmu, ktorá predpokladá to, že vláda a parlamentná väčšina majú rovnaké politické zafarbenie.

III.4. Národná rada ako zákonodarca

Parlamente sa spomínajú predovšetkým v spojitosti so zákonodarstvom. Táto spojitosť však nie je daná automaticky. Postavenie zákonodarcu mal napr. aj absolutistický panovník. Položme si otázku, prečo je inštitúcia, ktorá stanovuje základný právny rámec daného štátu, zastupiteľským zborom. Aj v modifikovaných vládnych formách, v ktorých sa prejavuje zvýraznenie normotvornej činnosti exekutívy na úkor parlamentu, si parlament zachováva exkluzívne postavenie zákonodarcu, a to napriek istej ťažkopádnosti kolektívneho rozhodovania zastupiteľov, často otáznej odbornosti a tiež aj často nekvalitnej legislatíve. Čo viedlo k tomu, že pôsobnosť vydávať normatívne právne akty s najvyššou právnou silou bola zverená kolektívnemu volenému orgánu? Zaiste sa nejedná o aplikáciu príslovia „viac hláv, viac rozumu“, čo by znamenalo, že zvýšením počtu poslancov v zákonodarnom zbore sa zvýši kvalita jej legislatívnej činnosti. Je tomu tak nepochybne preto, lebo najdôležitejšou funkciou parlamentu je pretavenie politického spektra v spoločnosti do základnej štátnej inštitúcie, čím sa štátna moc legitimizuje. Postavenie zákonodarcu nie je prioritne naviazané na jeho odbornosť, ale na suverenitu odvodenú od zvrchovanej moci ľudu. Politické sily pôsobiace v zastupiteľskom zbore vnímajú ako prioritu presadzovanie

vlastných politických predstáv, dosahovanie legislatívnej dokonalosti nie je cieľom činnosti zákonodarcu⁴³⁵.

Diskutabilná je aj požiadavka odbornosti parlamentu, či odbornosti jeho členov. Odhliadnuc od toho, že zadefinovať odbornosť poslanca by sa nám zrejme ani nepodarilo, poslanec je členom zákonodarného zboru a súčasne aj zástupcom voličov. Časť voličov zákon privíta, časť sa mu nepoteší. Obzvlášť citeľné je to v prípadoch, ak sa na pôde parlamentu presadzuje legislatíva zameraná na osobitné záujmy, ktorá prináša významný úžitok malému počtu voličov a na veľký počet jednotlivcov prenáša malé náklady.⁴³⁶ Poslanec v takomto prípade vystupuje ako zástupca malého počtu voličov, v prospech ktorých presadzuje príslušnú právnu úpravu.

Účelom práva ako regulátora je znižovanie entropie v spoločnosti. Regulátorov ľudského správania je samozrejme viac ako len právo. Základným regulátorom je materiálny regulátor, ktorým je trh. Regulátormi na duchovnej úrovni sú predovšetkým morálka, náboženské systémy a právo. Z politického hľadiska sa dá najvýraznejšie ovplyvniť normatíva regulácia, nakoľko zákonitosti trhu sa vo svojej podstate zmeniť nemôžu, morálka a náboženské systémy sú voči výraznejším zmenám v kratšom časovom období pomerne rezistentné. Expanzia normotvorby dosiahla takú úroveň, že začína byť problémom prijímané zmeny absorbovať. Tento trend sa prejavuje aj v narastajúcej špecializácii právnikov. Je otáznosť, či je žiaduci stav, keď pre dôkladnú orientáciu v platnom práve je nevyhnutné, aby existovali právni špecialisti nielen na jednotlivé právne odvetvia, ale aj na konkrétne zákony. Je ťažko akceptovateľné, ak napr. sudcovia argumentujú tým, že ak sudca prejde na iný úsek, než na akom doposiaľ pôsobil, môže mať problémy zvládnuť po odbornej stránke novú agendu.

Množstvo právnych predpisov, ich zložitnosť a často vzájomný nesúlad spôsobujú, že kultúra *lex scripta*, na ktorej je postavený aj náš právny poriadok a ktorá by so sebou mala priniesť pomerne jednoduchú poznateľnosť práva, sa u nás prejavuje tak, že často väčším problémom, ako subsumovať skutkový stav pod právnu normu, je zistiť, ktorú právnu normu vlastne treba aplikovať. Príčiny tohto stavu sú jednoznačne na úrovni normotvorby. Normotvorca sa zrejme spolieha na to, že za kvalitu prijatej normy nenesie žiadnu zodpovednosť a s prípadnými nedostatkami sa vysporiada orgán aplikujúci právny predpis, prípadne, ak si to vyžiada požiadavka praxe, tak sa uskutoční novelizácia právneho predpisu. Výsledkom je nakoniec nekvalitný predpis, ktorý si vykladajú rôzne subjekty rôzne a po čase nastupuje celá séria novelizácií, ktorých zámerom je zrejme vybrúsiť právny predpis do absolútnej (ne) dokonalosti.

435 Ako uvádza Jan Filip: „*Ti, kdo zákony schvalují, sledují zcela jiný cíl než je legislativní dokonalost*“, FILIP, J.: *Legislativní technika a judikatura Ústavního soudu*. Časopis pro právní vědu a praxi, č. 3/2005, str. 236

436 JOHNSON, B. DAVID: *Teória verejnej voľby*, str. 261

III.5. Zákonodarný proces v národnej rade

Zákonodarstvo a legislatíva sa často používajú ako synonymá a v zásade možno súhlasiť s tým, že ide o ekvivalentné označenia.⁴³⁷ Ak by sme legislatívny proces vnímali ako proces tvorby všetkých právnych predpisov, tak potom je pojem legislatívny proces širší ako pojem zákonodarný proces.⁴³⁸ Pod zákonodarnou pôsobnosťou⁴³⁹ národnej rady rozumieme jej pôsobnosť vydávať ústavu, ústavné zákony a zákony. Pod zákonodarným procesom v národnej rade rozumieme proces tvorby ústavy, ústavných zákonov a zákonov.

Oprávnenie národnej rady vydávať ústavu, ústavné zákony a zákony je založené ústavou, samotný zákonodarný proces je upravený v rokovacom poriadku národnej rady. Podrobnosti upravujú legislatívne pravidlá tvorby zákonov.⁴⁴⁰

Rokovanie o návrhoch zákonov prebieha v národnej rade v troch čítaniach. Výnimkou sú osobitné legislatívne konania, pri ktorých sa vypúšťa prvé čítanie. Pokiaľ by návrh zákona nespĺňal všetky formálne náležitosti, ktoré vyžaduje rokovací poriadok alebo legislatívne pravidlá, predseda národnej rady odporučí navrhovateľovi, aby nedostatky odstránil. V prípade, ak navrhovateľ zákona s odporúčaním nesúhlasí, predloží predseda národnej rady svoje odporúčanie spolu so stanoviskom navrhovateľa na rozhodnutie národnej rade.

O návrhu zákona, ktorý spĺňa všetky formálne náležitosti sa koná prvé čítanie, ktoré sa týka predovšetkým jeho podstaty. Účelom prvého čítania je zväziť potrebnosť a zmysluplnosť návrhu zákona.

Druhé čítanie sa uskutočňuje vo výboroch národnej rady a v pléne národnej rady. Predstavuje ťažisko legislatívneho procesu, v druhom čítaní môže dôjsť k zmenám návrhu zákona, rokovanie vo výboroch má zabezpečiť odborný pohľad na navrhovanú právnu úpravu.

Tretie čítanie sa uskutočňuje na schôdzi národnej rady. V treťom čítaní sa hlasuje o návrhu zákona ako o celku. Pokiaľ národná rada v treťom čítaní schváli návrh zákona ako celok, nasleduje podpísanie zákona ústavnými činiteľmi a jeho publikácia.

Voči zákonu môže prezident využiť právo relatívneho veta, v takomto prípade sa zákon vracia do druhého čítania a na jeho schválenie sa vyžaduje nadpolovičná väčšina všetkých poslancov.

Rokovací poriadok upravuje aj osobitné legislatívne konania. Ide o skrátené legislatívne konanie, rokovanie o návrhu zákona o štátnom rozpočte a rokovanie o medzinárodnej zmluve.

437 KNAPP, V. a kol.: *Tvorba práva a její současné problémy*. 1. vydání. Linde Praha a.s. 1998, str. 19

438 SVÁK, J., KUKLIŠ, P.: *Teória a prax legislatívy*. 1. vydanie. Poradca podnikateľa, spol. s r.o. 2007

439 Označením „pôsobnosť“ sa označuje okruh činností orgánu (inštitúcie) a toto označenie sa používa najmä v oblasti verejného práva, kde sa za „právomoc“ označuje oprávnenie používať určité právne prostriedky.

440 Publikované pod č. 19/1997 Z.z. Aplikujú sa v rámci zákonodarného procesu v NR SR, vláda má osobitné legislatívne pravidlá, ktorými sa riadi pri vypracúvaní návrhu zákona.

Skrátené legislatívne konanie možno uskutočniť za mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody. V uvedených prípadoch sa na skrátanom legislatívnom konaní môže uznieť národná rada na návrh vlády. Rokovací poriadok explicitne nerieši, či návrh zákona možno prerokovať v skrátanom legislatívnom konaní, nemožno vylúčiť, že by vláda navrhla prerokovať takouto formou poslanecký návrh zákona.

Skrátené legislatívne konanie sa môže uskutočniť aj vtedy, ak si rozhodnutie Rady bezpečnosti OSN o akciách na zabezpečenie medzinárodného mieru a bezpečnosti vydané podľa čl. 41 Charty OSN vyžaduje neodkladné prijatie zákona.

Pri skrátanom legislatívnom konaní ostávajú zachované tri čítania, dochádza však ku skráteniu lehôt vyžadovaných v legislatívnom procese.

Rokovanie o medzinárodnej zmluve a rokovanie o návrhu zákona o štátnom rozpočte sa uskutočňujú v druhom a treťom čítaní.

Už dlhšiu dobu sa poukazuje na to, že čelíme legislatívnej inflácii. Iste sú mnohé nedostatky zapríčinené aj množstvom právnych predpisov, čo vedie ku kvantite na úkor kvality. Niektoré nedostatky sú však zapríčinené nerešpektovaním zásad, ktoré vyplývajú nielen z legislatívnych pravidiel, ale majú všeobecnú platnosť. Zarážajúce je, že niektoré nedostatky nachádzame aj na úrovni ústavných noriem. Listina základných práv a slobôd sa stala súčasťou slovenského právneho poriadku recepciou právneho poriadku zanikajúcej ČSFR. Národná rada však prijala ešte v r. 1992 Ústavu Slovenskej republiky, pričom ako ústava, tak aj Listina základných práv a slobôd upravuje oblasť základných práv a slobôd. V dôsledku zmeny ústavy došlo k predĺženiu času, počas ktorého môže byť obmedzená osobná sloboda obvineného alebo podozrivého z trestného činu (čl. 17 ústavy). Čl. 8 listiny, ktorý upravuje tú istú oblasť, však zostal nezmenený.

V praxi to viedlo k tomu, že osoby, ktorým bola obmedzená osobná sloboda nad dobu stanovenú v čl. 8 listiny, namietať porušenie svojich základných práv a slobôd. Pritom obmedzenie osobnej slobody bolo v súlade s ústavou. Sťažovatelia sa obrátili na ústavný súd, ktorý rozhodol tak, že aplikoval výkladové pravidlo *lex posterior derogat legi priori*. V konečnom dôsledku to viedlo k tomu, že sa zakonzervoval existujúci neželateľný stav, ústavodarca nebol nútený riešiť rozpor v úprave v listine s úpravou v ústave. Ústava bola zmenená priamou novelizáciou a na vzťah listiny a ústavy sa aplikovalo výkladové pravidlo. Platný a účinný text listiny sa tak stáva v tejto časti mŕtvym textom. Je otázne, nakoľko je postup ústavného súdu prejavom ochrany materiálnej ústavy.

Za zamyslenie stojí úvaha, či by skvalitneniu zákonodarstva v Slovenskej republike neprispelo zriadenie druhej komory parlamentu. Jedným z dôvodov existencie druhých komôr je rozdelenie zákonodarnej moci⁴⁴¹ a je dôvodné

441 KYSELA, J.: *Dvoukomorové systémy*. 1. vydanie, EUROLEX BOHEMIA s.r.o., Praha 2004, str. 65

domnievať sa, že druhá komora v prípade, ak by disponovala právomocami týkajúcimi sa legislatívneho procesu, by prispela ku skvalitneniu slovenského zákonodarstva. Druhá komora by mohla prispieť aj k sebaobmedzovaniu štátnej moci na úrovni zákonodarnej moci. Len nedostatky v zákonodarstve by však nemali byť príčinou pre aplikáciu bikameralizmu, nakoľko na skvalitnenie legislatívy nie sú využité ani všetky doposiaľ existujúce možnosti. Vo vzťahu k zákonodarcovi ide napr. o činnosť tzv. negatívneho zákonodarcu, ktorým je ústavný súd. Domnievam sa, že v dôsledku pomerne úzkeho okruhu navrhovateľov konania podľa čl. 125 ústavy, je abstraktná kontrola nie celkom dostatočne využitá. Návrh podľa čl. 125 môžu podať v podstate len predstavitelia verejnej moci.⁴⁴²

442 Štátna moc (ústavodarca) vydala ústavu, štátna moc (zákonodarca) vydala zákon, ktorý je v rozpore s ústavou a konanie podľa čl. 125 na orgáne štátnej moci (ústavnom súde) môžu iniciovať opäť predstavitelia verejnej moci.

SPRÁVNE SÚDNICTVO V SLOVENSKEJ REPUBLIKE AKTUÁLNY STAV, PROBLÉMY A PERSPEKTÍVY

JUDr. Tibor Seman, PhD.

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

I. Pojem správneho súdництва

Správne súdnictvo vzniklo neskôr ako súdnictvo civilné či súdnictvo trestné. Pojem správneho súdництва sa najvšeobecnejšie chápe ako preskúmanie zákonnosti správneho aktu vykonávané súdom ako prvkom súdnej moci, teda vykonávané mocou nezávislou od moci zákonodarnej aj výkonnej. Správne súdnictvo smeruje voči výkonnej moci a jeho existencia je daná historickým vývojom. Existujú aj určité „odľahčené“ definície správneho súdництва a súvisia s časom ich formulovania. K nim patrí aj vymedzenie, že správne súdnictvo je osobitnou formou súdnych záruk týkajúcich sa niektorých sociálnych práv občanov, pre ktoré je typické, že o nich vzhľadom na ich povahu rozhodujú predovšetkým správne orgány a až podaním opravného prostriedku proti ich rozhodnutiam nastupuje právomoc súdu, poslaním ktorého je preskúmať zákonnosť príslušného napadnutého správneho aktu.⁴⁴³ Aj táto definícia vychádzala z právnej úpravy svojej doby a je, samozrejme, prekonaná aktuálnou pozitívno-právnou úpravou správneho súdництва. Veď správne súdnictvo je aj dnes neoddeliteľným znakom právneho štátu, ktorý zaručuje každému ochranu individuálnych i skupinových práv aj proti nezákonnému zásahu orgánov výkonnej moci.

Výstižne, ale bez poukázania na hlbšie súvislosti, je možné správne súdnictvo definovať ako dôležitý prostriedok na zabezpečenie ochrany subjektívnych práv fyzických osôb a právnických osôb.

Za správne súdnictvo podľa súčasnej právnej úpravy⁴⁴⁴ možno považovať preskúmanie zákonnosti rozhodnutí a postupov a iných úkonov či opatrení orgánov verejnej správy súdmi na základe žalôb, opravných prostriedkov či iných návrhov. Patrí tu aj rozhodovanie súdov o návrhoch na uloženie povinnosti orgánom verejnej správy konať o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy a o opatreniach na vynútenie plnenia svojich rozhodnutí. Treťou oblasťou správneho súdництва je konanie súdov o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy a o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov. Vo vymedzenom rozsahu konajú a rozhodujú v správnom súdnictve sudy aj vo volebných veciach a vo veciach registrácie politických strán a politických hnutí. A nakoniec, primerane podľa procesných ustanovení o správnom súdnictve konajú a rozhodujú sudy aj vtedy, ak

443 Porov. STEINER, V.: *Občianske procesné právo v teórii a praxi*. Bratislava 1980. str. 345

444 Ide o pojem správneho súdництва korešpondujúci s obsahom piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

to ustanoví osobitný predpis alebo ak preskúmanie rozhodnutí orgánov verejnej správy vyplýva z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Podmetové aj predmetové hľadisko vymedzenia pojmu správneho súdnictva je teda jednoznačne dané zákonom. Jednoducho povedané, kto (ktorý orgán) čo preskúmava. Súd teda preskúmava rozhodnutia správnych orgánov vydané v správnom konaní, ale aj také akty (postupy), ktoré majú právne dôsledky pre fyzické osoby či pre právnické osoby.

Samotný názov "*správne súdnictvo*" v našej právnej histórii bol *terminus technicus* pre kontrolu správneho aktu podľa pruského vzoru podľa zákona č. 158/1920 Zb. z. a n.,⁴⁴⁵ ktorý nikdy nenadobudol účinnosť. Správne súdnictvo totiž nemali vykonávať sudy, ale zvláštne orgány vo sfére verejnej správy. Z tohto hľadiska by bolo bývalo lepšie nájsť v roku 1991 termín iný.⁴⁴⁶

Samozrejme, pojem správneho súdnictva je jednoznačne praktické vymedziť vždy iba v úzkej súvislosti s pozitívnoprávnou úpravou toho - ktorého štátu a metódami právnej komparatistiky tieto úpravy porovnávať. Pojem „správne súdnictvo“ je súčasne názvom terajšej piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.⁴⁴⁷ Podľa slovenského práva je správne súdnictvo kontrolou zákonnosti správneho aktu, vykonávanou súdom, nie správnym orgánom, a to spravidla potom, ako správny akt nadobudol právoplatnosť. Vo vymedzených prípadoch správne súdnictvo spočíva v preskúmaní neprávoplatných aktov, prípadne v preskúmaní tých aktov a úkonov, o ktorých to ustanovuje zákon (konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy, ochrana pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy a podobne).

Vymedzenie pojmu správneho súdnictva bolo vždy ovplyvňované rozdielnymi názormi na podstatu a funkciu tohto právneho inštitútu. Pojem správneho súdnictva vyjadruje osobitné zameranie tohto druhu súdnictva na riešenie sporov, vznikajúcich v oblasti administratívnoprávnych vzťahov v súvislosti s rozhodovaním správnych orgánov. Podstata a funkcia správneho súdnictva je vlastne takmer totožná s podstatou a funkciou všeobecného súdnictva. Preto výkon správneho súdnictva nepredpokladá nevyhnutne osobitný typ rozhodujúceho orgánu, ani osobitnú súdnu organizáciu či dokonca osobitné metódy činnosti a špecifické procesné pravidlá, ktoré by boli obsiahnuté v osobitnom procesnom predpise. V prípade, že zákonodarca by mal názor iný, je nevyhnutné ho rešpektovať. Či už by šlo o orgány vykonávajúce správne súdnictvo, ako aj veci patriace do oblasti preskúmania v správnom súdnictve. Avšak, ak má ísť o správne súdnictvo, mal by byť konajúcim orgánom predsa len súd ako prvok súdnej moci, nezávislej od moci vykonanej, ktorej akty a činnosť preskúmava. Ak by týmto

445 T. j. zákon Národného zhromaždenia č. 158/1920 Sb. o správnom súdnictve na úradoch okresných a župných

446 Porov. MAZANEC, M.: *Problémy českého správního soudnictví pohledem soudce*. Správní právo. 1997, č. 3 – 4, str. 147

447 Ide o zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších zmien a doplnení.

orgánom nebol súd, výraz súdnicstvo na charakterizovanie jeho činnosti by potom vyznieval nepresne, ba až nepravdivo.

Činnosť súdu v oblasti správneho súdnicstva je chápaná ako preskúmanie určitého rozhodnutia správneho orgánu, ktoré súd uskutoční na základe návrhu konkrétneho subjektu, o ktorého administratívnych právach a povinnostiach správny orgán rozhodol. Súd nezačína konanie z úradnej povinnosti. Aj v tomto ohľade sa uznáva zásada prezumpcie správnosti aktu orgánu verejnej moci.⁴⁴⁸ Bez podnetu na preskúmanie aktu sa aj nedôsledný, nesprávny, ba zjavne nezákonný akt považuje za bezchybný a zákonný. Vo všetkých prípadoch súd koná o veci, ktorou sa už zaoberal orgán verejnej správy a riešil ju vydaním správneho aktu alebo ju neriešil vydaním správneho aktu, hoci taký akt mal vydať. Súd sa teda zaoberá riešením veci, o ktorej už bolo rozhodnuté vydaním konkrétneho správneho aktu v správnom konaní alebo bez tohto konania, navyše súd sa zaoberá aj vecou, ktorú správny orgán neriešil, hoci ju riešiť mal. Preskúmanie činnosť súdu je viazaná na konkrétny správny akt. V niektorých prípadoch musí súd pri preskúmaní ako predbežnú otázku posúdiť aj zákonnosť skôr urobeného správneho rozhodnutia, o ktoré sa preskúmané rozhodnutie opiera.

Vlastne každá legislatívna úprava správneho súdnicstva predpokladá riešenie základnej otázky, či súdnej kontrole podliehajú všetky správne akty, alebo iba niektoré ich druhy taxatívne ustanovené zákonom. Ak súdnej kontrole podliehajú všetky správne akty, s prípadnou ustanovenou výnimkou, ide o tzv. generálnu klauzulu, a pokiaľ súd môže preskúmať iba niektoré druhy správnych aktov, taxatívne ustanovené zákonom, ide o enumeratívny (vypočítavajúci) princíp. V Občianskom súdnom poriadku je právomoc súdov v § 248 ustanovená negatívnym spôsobom, pretože sa vymedzuje, ktoré rozhodnutia správnych orgánov súd nepreskúma.⁴⁴⁹ Je teda dokonalosť správneho súdnicstva závislá od miery preskúmateľných aktov vo vzťahu k nepreskúmateľným? A potom nasleduje otázka, prečo niektoré akty či úkony preskúmateľné sú a iné nie. A či v správnom súdnicstve nepreskúmateľné akty a úkony sú vôbec ešte preskúmateľné iným mechanizmom, a ak áno, akým. Aj tieto otázky sú výsostne vecou právnej úpravy konkrétneho štátu.

Platná právna úprava slovenského správneho súdnicstva je zahrnutá v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku. Označenie správne súdnicstvo je v tomto prípade chápané široko. Dokazuje to obsah piatej časti Občianskeho súdneho

448 Možno sa domnievať, že zásada prezumpcie správnosti aktu orgánu verejnej moci neodporuje podstate právneho štátu.

449 Podľa § 248 Občianskeho súdneho poriadku súdy nepreskúmajú rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania, rozhodnutia, ktorých vydanie závisí výlučne od posúdenia zdravotného stavu osôb alebo technického stavu vecí, ak samy osebe neznamenajú právnu prekážku výkonu povolania, zamestnania alebo podnikateľskej alebo inej hospodárskej činnosti, rozhodnutia o nepriznaní alebo odňatí odbornej spôsobilosti právnickým osobám alebo fyzickým osobám, ak samy osebe neznamenajú právnu prekážku výkonu povolania alebo zamestnania, a tiež rozhodnutia správnych orgánov, ktorých preskúmanie vylučujú osobitné zákony.

poriadku. Táto zahŕňa okrem všeobecných ustanovení o správnom súdnictve presné vymedzenie konaní v správnom súdnictve a ich predmetu. Ak by sme to porovnali s československou právnou úpravou po prvej svetovej vojne, t. j. na základe rakúskej úpravy, ktorá poznala iba správne súdnictvo ako konanie pred Najvyšším správnym súdom, ktorého predmetom mohli byť iba právoplatné správne rozhodnutia (tam, kde súd mal rozhodnúť o opravných prostriedkoch proti neprávoplatnému správnenému rozhodnutiu, bol príslušný riadny, dnes nazvaný všeobecný, súd), zistíme, že správne súdnictvo zaznamenalo na Slovensku podstatné zmeny, ktoré ovplyvnili aj samotný pojem správneho súdnictva. Teda, podľa súčasného stavu správneho súdnictva v Slovenskej republike v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku sú pod spoločným nadpisom "správne súdnictvo" upravené viaceré odlišné druhy konania, hoci za "pravé" správne súdnictvo, resp. správne súdnictvo v pravom zmysle slova, možno označiť iba súdnictvo vykonávané podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, ktorá upravuje prípady, v ktorých fyzická osoba alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu. Na domáhanie sa súdnej ochrany nie je relevantné, či k ukráteniu na právach skutočne došlo, ide o to, že fyzická osoba alebo právnická osoba ukrátenie na právach tvrdí. Či došlo alebo nedošlo rozhodnutím a postupom správneho orgánu k ukráteniu na jej právach, to je predmetom zisťovania v priebehu súdneho konania. V každom konkrétnom štáte však správne súdnictvo bude mať taký obsah, aký mu dá zákonodarca.

K vymedzeniu, resp. i obmedzeniu pôsobnosti správneho súdnictva dochádza tým, že je chápané ako nástroj ochrany verejných subjektívnych práv. Ide totiž o vzťah, v ktorom na jednej strane je orgán verejnej správy ako predstaviteľ verejnej (štátnej) moci a na druhej strane sa nachádza fyzická osoba či právnická osoba, pričom toto postavenie je vertikálne, orgán je "nad", orgán má právomoc konať a rozhodovať voči fyzickej osobe či právnickej osobe.⁴⁵⁰

Vzhľadom na to, že orgánmi príslušnými na preskúmanie rozhodnutí správnych orgánov sú všeobecné súdy, správne súdnictvo tak nie je ponímané inštitucionálne, ale len funkčne.⁴⁵¹

Výraz "správne súdnictvo" je spojením slov správa a súdnictvo. A, samozrejme, neznamená vonkoncom správu (organizovanie, riadenie, zabezpečenie) súdu. Predovšetkým záleží na tom, či sa tu výrazom "súdnictvo" rozumie rozhodovacia činnosť nezávislých súdov (súdov v technickom zmysle, orgánov tvoriacich súdnu moc so všetkými jej charakteristickými znakmi) v rámci ich právomoci aktuálne vymedzenej právnymi predpismi. V tomto prípade sa výrazom "správne súdnictvo" označuje súdna kontrola správy ako výkonnej moci. V druhom prípade sa skúma, či sa správnym súdnictvom mieri na jednu z funkcií štátu v materiálnom zmysle (hľadanie práva, rozhodovanie právnych sporov),

450 Nerovnocenné postavenie fyzických osôb a právnických osôb voči správnenému orgánu je základom pre právnoteoretické označenie orgánu starším výrazom „vrchnosť“.

451 PRŮCHA, P.: *Základy správného práva*. Masarykova univerzita. Brno 1992. str. 162

pretože tu ide o súdenie ("hľadanie práva") vo veciach "správnych", t. j. vo veciach, ktoré sú materiálne vecami verejného práva, pričom rozhodovanie o týchto veciach síce právny poriadok spravidla zveruje správnym orgánom, avšak nie zriedka o nich rozhodujú aj súdy v technickom zmysle (napríklad vo veciach rodinného práva). Prívlastok "správne" pritom vyvoláva dojem, že ide o niečo, čo patrí práve len "správe" (pre porovnanie: správny orgán, správne konanie, správne delikty, správne trestanie, správny akt, správna úvaha, správny poriadok). Naproti tomu napríklad výraz "súdna" (alebo "justičná") môže vyvolať dojem, že ide o činnosť súdov v technickom zmysle, aj keď v skutočnosti ide o činnosť správy (štátnu správu súdov).

II. Základné funkcie správneho súdnictva

Chápanie inštitútu správneho súdnictva už historicky vychádzalo z predpokladu, že existujú rozdiely medzi súdnictvom vykonávaným riadnymi (všeobecnými) súdmi a správnym súdnictvom, vykonávaným osobitnými súdmi, odlišujúcimi sa od riadnych súdov svojou organizáciou i funkciou.⁴⁵²

Pozorovať môžeme päť základných funkcií správneho súdnictva:

1. Ochrana subjektívnych práv fyzických osôb a právnických osôb ako klasická funkcia správneho súdnictva. Súdna ochrana jednotlivca pred verejnou mocou spravidla nasleduje až po skončení ustanoveného administratívneho postupu a vyčerpaní opravných prostriedkov administratívneho konania.⁴⁵³

2. Ochrana objektívneho práva. Táto funkcia v našom správnom súdnictve nemá tradíciu, keďže iniciátorom konania pred súdom môže byť v zásade len účastník skoršieho správneho konania. Prokurátor vtedy, ak ide o preskúmavanie zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov v prípadoch, v ktorých sa nevyhovelo protestu prokurátora, ak to vyžaduje verejný záujem a za podmienok uvedených v Občianskom súdnom poriadku.

3. Ochrana politických zákonodarných kompromisov. Na túto funkciu správneho súdu poukázal už v roku 1933 vtedajší predseda Najvyššieho správneho súdu Emil Hácha v súvislosti s koalíčnym spôsobom vlády: súd má dbať, najmä ak sú vládne rezorty rozdelené medzi koalíčné politické strany, aby zákony, ktoré vznikli v rámci politického kompromisu, uplatňovala správa v duchu tohto kompromisu a nie v duchu politickej strany, ktorá má v rukách príslušný rezort.⁴⁵⁴ Táto funkcia reálne súvisí s politickou neutralitou úradníkov.

4. Ochrana deľby štátnej moci. V civilnom súdnictve ide predovšetkým o právnu ochranu jedného súkromnoprávneho subjektu pred iným takýmto subjektom. V správnom súdnictve ide o ochranu moci zákonodarnej pred výkonnou mocou tak, aby sa zabránilo výkonnej moci privlastňovať si právomoci

452 MACUR, J.: *Správní soudnictví*. Universita J. E. Purkyně. Brno 1986. str. 122

453 Porov. tiež HOETZEL, J.: *Československé správní právo – část všeobecná*. Melantrich, a. s. Praha 1934. str. 393

454 Porov. RÁDL, Z.: *Nejvyšší správní soud*. Československý kompas. Praha 1933. str. 5

patriace orgánu zákonodarnej moci. Každé vybočenie z medzí vytýčených zákonom je porušením del'by moci, pretože podľa nášho právneho poriadku výkonná moc vychádza výhradne zo zákona.

5. Právnokultivačná funkcia. Správny súd má v istej miere k dispozícii prostriedky, ktorými môže ovplyvňovať celkové „právne prostredie“ vo verejnej správe.

III. Zákonná úprava správneho súdnictva

Správne súdnictvo je upravené v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku. Táto úprava je v súlade s ustanovením článku 36 ods. 2 ústavného zákona Federálneho zhromaždenia ČSFR č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd, a s ustanovením článku 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorých *"kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmavanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd."*

Ústava Slovenskej republiky okrem toho výslovne ustanovuje, že *"Súdy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach; súdy preskúmávajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon."*⁴⁵⁵

Konanie v správnom súdnictve, či chceme alebo nie, bolo až do účinnosti jednej z noviel Občianskeho súdneho poriadku nielen legálne využiteľné, ale až "legálne zneužiteľné". Ako? Závažným nedostatkom, ktorý bolo potrebné upraviť jednou z novelizácií Občianskeho súdneho poriadku, bola otázka plynutia lehôt. Totiž, v správnom práve je mimoriadne bohatá právna úprava lehôt, a to predovšetkým lehôt prepadných (prekluzívnych), objektívnych aj subjektívnych. Na zamedzenie problémov, ku ktorým dochádzalo práve v súvislosti s plynutím lehôt podľa administratívnoprávnych predpisov aj počas súdneho konania, a to bez ohľadu na jeho výsledok (žaloba sa ukázala byť nedôvodnou, či dokonca došlo k späťvzatiu žaloby), pristúpilo sa k zakotveniu prerušenia plynutia lehôt. Konkrétne šlo o zakotvenie ustanovenia § 246d do Občianskeho súdneho poriadku. Ide jednoduchú úpravu, podľa ktorej, ak osobitný zákon upravujúci priestupky, kárne, disciplinárne a iné správne delikty určuje lehoty pre zánik zodpovednosti, prípadne pre výkon rozhodnutia, tieto lehoty počas konania v správnom súdnictve⁴⁵⁶ neplynú. Obdobne to platí o lehotách pre zánik práva vo veciach daní, poplatkov a odvodov, ktoré sú príjmami štátneho rozpočtu, verejných fondov, rozpočtov obcí, miest a vyšších územných celkov.⁴⁵⁷

455 Ustanovenie článku 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky

456 A platí to pre všetky konanie zakotvené v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku „Správne súdnictvo.“

457 Porov. ust. § 246d, veta prvá a veta druhá Občianskeho súdneho poriadku

Toto ustanovenie zamedzuje účelovému zneužitiu inštitútu správneho súdництва na dosiahnutie zániku zodpovednosti. V oblasti správnych deliktov totiž najčastejšie platí jednoročná subjektívna prekluzívna lehota. Príslušný správny orgán je oprávnený napr. uložiť sankciu do jedného roka odo dňa, keď sa o protiprávnom konaní dozvedel, najneskôr do troch rokov od kedy k protiprávnemu konaniu došlo. Má sa na mysli právoplatné uloženie sankcie. Aj plná lehota jedného roka je relatívne krátkou, ak uznáme, že správne konanie môže prebiehať zásadne vo dvoch stupňoch, že počas konania môže dôjsť, ak sú na to dané dôvody, k jeho prerušeniu, že existujú zákonné lehoty na rozhodnutie a že sa vec môže z druhého stupňa vrátiť na ďalšie konanie do prvého stupňa. Ak do týchto úvah vstúpi možnosť (nie povinnosť) účastníka správneho konania využiť napríklad podanie žaloby (lehota na podanie žaloby je do dvoch mesiacov od doručenia rozhodnutia správneho orgánu v poslednom stupni). Ak by sme zvažili, že subjektívna lehota sa vzhľadom na objektívnu lehotu skončí najneskôr s koncom objektívnej lehoty, nástrojom možných špekulácií by, bez uvedeného spočítavania lehôt *ex lege*, bolo práve správne súdnictvo.

V súčasnosti je správne súdnictvo upriamené na ďalej uvedenú konkrétnu rozhodovaciu činnosť všeobecných súdov.

III.1. Rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov⁴⁵⁸ sa uplatňuje v prípadoch, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu. Pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní je predpokladom postupu podľa tejto hlavy, aby išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť. Predmetom preskúmania môže byť za týchto podmienok aj rozhodnutie, proti ktorému zákon neprípúšťa opravný prostriedok, ak sa stalo právoplatným.

Toto konanie je vybudované na základe generálnej klauzuly, teda zásady súdnej preskúmateľnosti (na základe žaloby) všetkých administratívnych rozhodnutí a postupov, ktoré im predchádzali, okrem tých, ktorých preskúmanie je vylúčené zákonom.

V súčasnosti súd okrem zamietnutia žaloby v prípade zistenia preskúmaného zákonného administratívneho postupu a rozhodnutia môže administratívne rozhodnutie zrušiť, prípadne v taxatívne vymedzených prípadoch zmeniť.⁴⁵⁹

458 Konanie podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (ust. § 247 až § 250k)

459 Možnosť zmeny administratívneho rozhodnutia súdom bola predmetom siahodlhých diskusií zástancov a odporcov „plnej jurisdikcie súdu“ v administratívno-právnych veciach. V súčasnosti je táto „plná jurisdikcia“ obmedzená iba na isté typy rozhodnutí.

III.2. Rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov⁴⁶⁰ prichádza do úvahy len v prípadoch, v ktorých zákon zveruje súdom rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti neprávoplatným rozhodnutiam správnych orgánov. V štátnej správe i v samospráve totiž existujú prípady, kde niet tradičného odvolacieho orgánu spravidla z dôvodu povahy veci alebo povahy rozhodovania (napr. samosprávna pôsobnosť obce). Primárne však zákonodarca ustanovuje, ktoré prvostupňové administratívne rozhodnutie bude preskúmateľné súdom. To však vonkoncom neznamená, že sa zo súdu stáva správny orgán druhého stupňa, a takéto chápanie, vzhľadom na rozdiely medzi súdom a orgánom verejnej správy, je neprijateľné.

III.3. Konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy⁴⁶¹ sa uplatňuje fyzickou osobou alebo právnickou osobou, ktorá tvrdí, že orgán verejnej správy nekoná bez vážneho dôvodu spôsobom ustanoveným príslušným právnym predpisom tým, že je v konaní nečinný. Môže sa domáhať, aby súd vyslovil povinnosť orgánu verejnej správy vo veci konať a rozhodnúť. Návrh však nie je prípustný, ak navrhovateľ nevyčerpal prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis. Prokurátor môže podať takýto návrh, ak orgán verejnej správy je v konaní nečinný aj po upozornení prokurátorom.

Celkové vyznenie pojmu nečinnosť, majúce negatívny charakter, odporuje chápaniu „správy ako určitej aktivity, činnosti, majúcej zvláštne znaky a uskutočňovanej v rámci realizácie cieľov verejnej povahy“.⁴⁶² Aj keď to môže znieť neveriteľne, správa je skutočne a doslova povinná "strpieť" práva priznané iným subjektom. Pre všetky definície správy (v zmysle činnosti) má zásadný význam aspekt činnosti a nie nečinnosti. Nečinnosť správy označuje Langrod⁴⁶³ ako "mlčanie moci".

Keďže bezdôvodná (a tým protiprávna) nečinnosť správnych orgánov (napr. neodôvodnené prietahy pri rozhodovaní o návrhu, žiadosti a pod.) môže mať pre účastníkov správneho konania závažné nepriaznivé (napr. hospodárske) dôsledky, je vítaná možnosť fyzických a právnických osôb domáhať sa ochrany pred prietahmi v správnom konaní (okrem, do úvahy prichádzajúceho, podania sťažnosti na nečinnosť⁴⁶⁴) aj prostriedkami danými správnomu súdnictvu.

460 Konanie podľa tretej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (ust. § 250l až § 250s)

461 Konanie podľa štvrtej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (ust. § 250t až § 250u)

462 Porov. DOBOSZ, P.: *Problém nečinnosti veřejné správy v řízení správním a soudněsprávním v Polsku*. In: *Správní právo*. 1997. č. 3 – 4. str. 181

463 Porov. LANGROD, J. S.: *O tzw. milczeniu władzy (O tzw. mlczaní moci)*. Studium prawno - administracyjne, Kraków - Warszawa 1939. str. 22

464 Tieto opatrenia proti nečinnosti sú upravené v ust. § 50 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších prepisov tak, že ak to dovoľuje povaha veci a ak nápravu nemožno dosiahnuť inak, správny orgán, ktorý by bol inak oprávnený rozhodnúť o odvolaní, sám vo veci rozhodne, pokiaľ správny orgán príslušný na rozhodnutie nezačal konanie, hoci je na to povinný, alebo pokiaľ nerozhodol v lehote ustanovenej v § 49 ods. 2 zákona o správnom konaní. O nečinnosti správneho orgánu sa tento orgán teda dozvie zo sťažnosti účastníka správneho konania.

Samozrejme, týmto súdnym konaním a jeho výsledkom nie je dotknuté oprávnenie osoby domáhať sa zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci, ⁴⁶⁵ pretože nesprávnym postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.

III.4. Konanie o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy⁴⁶⁶ má opodstatnenie pre osobu (fyzickú alebo právnickú), ktorá tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach a právom chránených záujmoch nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím, a tento zásah bol zameraný priamo proti nej alebo v jeho dôsledku bol proti nej priamo vykonaný. Môže sa pred súdom domáhať ochrany proti zásahu, ak taký zásah alebo jeho dôsledky trvajú alebo hrozí jeho opakovanie. Návrh nie je prípustný, ak navrhovateľ nevyčerpal prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis, alebo ak sa navrhovateľ domáha len určenia, že zásah bol alebo je nezákonný.

Súdna ochrana pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy má však isté procesné úskalia. Nezákonný zásah orgánu verejnej správy možno považovať za vážne spochybnenie práv subjektov v právnom štáte, ktorým Slovenská republika je.⁴⁶⁷ Na posilnenie ochrany pred takýmto zásahom sa vyžadovalo zakotvenie aj zákonnej úpravy konania o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy.⁴⁶⁸ Pod nezákonnosťou je možné rozumieť neželateľný jav, ktorý spočíva aj v tom, že určitý postup je v rozpore s konkrétnym ustanovením platného práva, prípadne pod ustanovenie platného práva bolo podriadené také konanie (činnosť), na ktoré sa príslušné ustanovenie nevzťahuje.⁴⁶⁹ Aj toto zákonné zakotvenie však so sebou prinieslo prísne procesné pravidlá, ktorých nedodržanie môže znamenať stratu súdnej ochrany.

Ide teda o zásah orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím, čiže, mieni sa tým bližšie nešpecifikovaný okruh zásahov, nemajúcich povahu (formu) individuálneho právneho aktu (rozhodnutia). Zásah má byť zameraný priamo proti fyzickej osobe alebo právnickej osobe alebo v jeho dôsledku bol (mal byť) proti nej priamo vykonaný. Priamosť zamerania nezákonného zásahu, respektíve priamosť vykonania zásahu voči konkrétnej fyzickej osobe alebo právnickej osobe je podmienkou oprávnenia domáhať sa ochrany proti zásahu pred súdom, no zároveň je podmienkou, že taký zásah alebo jeho dôsledky trvajú alebo hrozí jeho opakovanie. Aby bolo možné obrátiť na súd, uvedené okolnosti musia nastať.

465 Zodpovednosť za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci upravuje zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov.

466 Konanie podľa piatej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (ust. § 250v)

467 Podľa článku 1 ods. 1, vety prvej Ústavy Slovenskej republiky, Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a **právny štát**.

468 Ide o úpravu v piatej hlave piatej časti (ust. § 250v) Občianskeho súdneho poriadku.

469 Porov. SOTOLÁŘ, J.: *Zákon o obecnom zriadení (komentár)*. SOTAC, s.r.o. Košice 2003. str. 327

Prísnu procesnou podmienkou je vyčerpanie prostriedkov, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis, a tiež dodržanie objektívnej jednoročnej lehoty a subjektívnej jednomesačnej lehoty. Totiž, návrh nie je prípustný, ak navrhovateľ nevyčerpal prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis, alebo ak sa navrhovateľ domáha len určenia, že zásah bol alebo je nezákonný.⁴⁷⁰ Návrh musí byť podaný do 30 dní odo dňa, keď sa osoba dotknutá zásahom o ňom dozvedela, najneskôr však do jedného roka odo dňa, keď k nemu došlo.⁴⁷¹

Tu však fakticky môže vzniknúť situácia, že proti fyzickej osobe alebo právnickej osobe bol vykonaný nezákonný zásah orgánom verejnej správy a táto osoba mieni domáhať sa ochrany v správnom súdnictve. Ak navrhovateľ nevyčerpal prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis, návrh na súd nie je prípustný. Ak sa zásahom dotknutá osoba dozvie o zásahu, začína plynúť subjektívna jednomesačná lehota, počas ktorej treba súdu podať návrh na ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy. Ak však pred podaním tohto návrhu má dotknutá osoba vyčerpať prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis (predovšetkým prichádza do úvahy podanie sťažnosti a podanie podnetu prokurátorovi), v rámci konania o týchto iných prostriedkoch príslušným orgánom, samozrejme, môže dôjsť k márnemu uplynutiu jednomesačnej subjektívnej lehoty na podanie návrhu na súd. Čo treba rozumieť pod "vyčerpaním prípustných prostriedkov"? Vychádzajúc z účelu právnej úpravy ochrany pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, ktorým je poskytnutie ochrany v rámci správneho súdnictva, je jasné, že vyčerpaním prípustných prostriedkov nemožno rozumieť ukončenie konania príslušným orgánom o prípustnom prostriedku. V prípade, že by šlo o sťažnosť, príslušný orgán verejnej správy je povinný prešetriť a vybaviť sťažnosť do 30 dní odo dňa, keď mu bola sťažnosť doručená.⁴⁷² Dokonca, v prípadoch spornej príslušnosti začína lehota na vybavenie sťažnosti plynúť odo dňa, keď bolo doručené oznámenie o určení príslušnosti.⁴⁷³ No a ak si vybavenie sťažnosti vyžaduje súčinnosť iného orgánu verejnej správy, fyzickej osoby alebo právnickej osoby, príslušný orgán verejnej správy je povinný vybaviť sťažnosť najneskôr do 60 dní odo dňa, keď mu bola doručená.⁴⁷⁴ V prípadoch náročných na prešetrenie sťažnosti môže vedúci orgán verejnej správy predĺžiť lehotu na jej vybavenie o ďalších 30 dní.⁴⁷⁵ Je úplne zřejmé, že pri zákonom uplatnení lehôt príslušným orgánom na prešetrenie a vybavenie sťažnosti nemôže dotknutý subjekt vyčkávať, ale **návrh na súd musí podať**.

470 Porov. ust. § 250v ods. 3, prvá veta Občianskeho súdneho poriadku

471 Porov. ust. § 250v ods. 3, druhá veta Občianskeho súdneho poriadku

472 Ustanovenie § 13 ods. 1, veta prvá zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach

473 Ustanovenie § 13 ods. 1, veta druhá zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach

474 Ustanovenie § 13 ods. 2, veta prvá zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach.

475 Ustanovenie § 13 ods. 2, veta druhá zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach

Vyčerpanie prípustných prostriedkov je preto potrebné vykladať ako **urobenie patričného podania**, presnejšie, **všetkých patričných podaní, príslušným orgánom**. Prakticky sa podmienka vyčerpania prostriedkov, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis, splní tým, že dotknutá osoba všetky (osobitným predpisom umožnené) prostriedky podá a hneď (následne a radšej bezodkladne) podá súdu návrh na ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy.

V konaní o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy proti rozhodnutiu súdu nie je prípustný opravný prostriedok.⁴⁷⁶ Ak súd návrhu vyhovie, vo výroku rozsudku uvedie označenie orgánu, ktorému sa povinnosť ukladá (zákaz pokračovať v porušovaní práva navrhovateľa a príkaz, ak je to možné, obnoviť stav pred zásahom.⁴⁷⁷), predmet a číslo správneho konania a lehotu, v ktorej má orgán verejnej správy túto povinnosť vykonať.⁴⁷⁸ Na zabezpečenie rešpektovania výroku, teda za nedodržanie lehoty uvedenej v rozhodnutí súdu, môže súd na opakovaný návrh účastníka, s predchádzajúcim vyžiadaným stanoviskom nadriadeného správneho orgánu,⁴⁷⁹ uložiť (aj opakovane) pokutu.

Súd návrh zamietne, ak nie je dôvodný alebo návrh nie je prípustný.⁴⁸⁰ Práve zamietnutie návrhu sa môže opierať iba o dve alternatívy. **Dôvodnosť návrhu** sa preukáže tým, že fyzická osoba alebo právnická osoba skutočne bola ukrátená na svojich právach a právom chránených záujmoch nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím, a že tento zásah bol zameraný priamo proti nej alebo v jeho dôsledku bol proti nej priamo vykonaný, avšak so súčasným preukázaním, že taký zásah alebo jeho dôsledky trvajú alebo hrozí jeho opakovanie. Ide teda o kumulatívne splnenie týchto troch podmienok:

- preukázanie, že fyzická osoba alebo právnická osoba skutočne bola ukrátená na svojich právach a právom chránených záujmoch nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím,
- preukázanie, že tento zásah bol zameraný priamo proti nej alebo v jeho dôsledku bol proti nej priamo vykonaný,
- preukázanie, že taký zásah alebo jeho dôsledky trvajú alebo hrozí jeho opakovanie.

Prípustnosť návrhu spočíva v dodržaní procesných ustanovení, ktorými sú:

- vyčerpanie prostriedkov, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis,
- nedomáhanie sa navrhovateľom len určenia, že zásah bol alebo je nezákonný,
- podanie návrhu súdu do 30 dní odo dňa, keď sa osoba dotknutá zásahom o ňom dozvedela, najneskôr však do jedného roka odo dňa, keď k nemu došlo.

476 Porov. ust. § 250v ods. 7 Občianskeho súdneho poriadku

477 Porov. ust. § 250v ods. 4, tretia veta Občianskeho súdneho poriadku

478 Porov. ust. § 250v ods. 4, druhá veta Občianskeho súdneho poriadku

479 Porov. ust. § 250v ods. 4, štvrtá veta v spojení s ust. § 250u Občianskeho súdneho poriadku

480 Porov. ust. § 250v ods. 4, piata veta Občianskeho súdneho poriadku

III.5. Vykonateľnosť rozhodnutí cudzích správnych orgánov⁴⁸¹ sa v praxi využíva pri rozhodnutiach ukladajúcich povinnosti ako aj priznávajúcich práva. Ak medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná, obsahuje záväzok vykonávať rozhodnutia cudzích správnych orgánov a rozhodnutia cudzích súdov vo veciach, o ktorých rozhodujú správne orgány, možno nariadiť výkon cudzieho správneho rozhodnutia, len ak krajský súd na návrh osoby, o ktorej právo v cudzom správnom rozhodnutí ide, rozhodol, že cudzie správne rozhodnutie je vykonateľné. Cudzie správne rozhodnutie, o ktorom súd rozhodol, že je vykonateľné, sa vykoná ako rozhodnutie správneho orgánu. Potvrdenie o vykonateľnosti cudzieho správneho rozhodnutia nie je potrebné, ak súd už rozhodol o jeho vykonateľnosti.

III.6. Osobitné konania uskutočňujú všeobecné súdy v rámci správneho súdnictva.

III.6.1. Konanie vo volebných veciach sa člení na päť, procesne odlišných druhov konaní.

III.6.1.1. Konanie vo veciach zoznamov voličov a zoznamov oprávnených občanov na hlasovanie v referende⁴⁸² sa uskutoční, ak obec sama neodstráni chyby alebo nedostatky v stálom zozname voličov alebo v zozname oprávnených občanov na hlasovanie v referende, a občan tým dotknutý využije právo obrátiť sa na okresný súd príslušný podľa volebného okrsku s návrhom na vydanie rozhodnutia o vykonaní opravy alebo o doplnení zoznamu.

III.6.1.2. Konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín⁴⁸³ môže využiť dotknutá kandidujúca politická strana alebo koalícia a obrátiť na Najvyšší súd Slovenskej republiky s návrhom na zrušenie registrácie kandidátnej listiny, ak volebná komisia príslušná podľa osobitného zákona rozhodla o registrácii kandidátnej listiny. Takisto, ak volebná komisia príslušná podľa osobitného zákona rozhodla o registrácii kandidátnej listiny s úpravou vykonanou podľa osobitného zákona, môže sa dotknutá kandidujúca politická strana alebo koalícia obrátiť na Najvyšší súd Slovenskej republiky s návrhom na vydanie rozhodnutia o ponechaní kandidáta na kandidátnej listine. A ak volebná komisia príslušná podľa osobitného zákona rozhodla o odmietnutí registrácie kandidátnej listiny, môže sa dotknutá kandidujúca politická strana alebo koalícia obrátiť na Najvyšší súd Slovenskej republiky s návrhom na vydanie rozhodnutia o zaregistrovaní tejto kandidátnej listiny.

III.6.1.3. Konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávy obcí⁴⁸⁴ môže uplatniť kandidujúca politická strana, politické hnutie alebo nezávislý kandidát tak, že do troch dní odo dňa rozhodnutia miestnej (mestskej) volebnej komisie, ktorá rozhodla o zaregistrovaní alebo

481 Konanie podľa šiestej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (ust. § 250w až § 250y)

482 Konanie podľa ust. § 250z Občianskeho súdneho poriadku

483 Konanie podľa ust. § 250za Občianskeho súdneho poriadku

484 Konanie podľa ust. § 250zb Občianskeho súdneho poriadku

nezaregistrovaní kandidáta pre voľby do orgánov samosprávy obcí, sa obráti na okresný súd s návrhom na vydanie rozhodnutia o zrušení registrácie kandidáta alebo rozhodnutia o zaregistrovaní kandidáta.

*III.6.1.4. Konanie vo veciach prijatia návrhu na kandidáta na funkciu prezidenta Slovenskej republiky*⁴⁸⁵ je oprávnený navrhnúť dotknutý kandidát, ak predseda Národnej rady Slovenskej republiky rozhodol o odmietnutí návrhu na kandidáta na funkciu prezidenta Slovenskej republiky. O návrhu na vydanie rozhodnutia o prijatí jeho návrhu na kandidáta na funkciu prezidenta Slovenskej republiky koná Najvyšší súd Slovenskej republiky.

*III.6.1.5. Konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávneho kraja*⁴⁸⁶ je určené pre dotknutú politickú stranu alebo dotknutého kandidáta. Do 24 hodín od doručenia rozhodnutia volebnej komisie samosprávneho kraja, ak rozhodla o vyčiarknutí kandidáta z kandidátnej listiny pre voľby do orgánov samosprávneho kraja alebo registráciu kandidátnej listiny odmietla, môže podať okresnému súdu v sídle volebnej komisie samosprávneho kraja návrh na vydanie rozhodnutia o povinnosti volebnej komisie ponechať kandidáta na kandidátnej listine alebo zaregistrovať kandidátnu listinu.

III.6.2. Konanie vo veciach registrácie politických strán a politických hnutí⁴⁸⁷ môže využiť prípravný výbor politickej strany alebo politického hnutia, ak nesúhlasí s upozornením príslušného ministerstva, že návrh na registráciu nemá náležitosti požadované zákonom alebo že v návrhu sú neúplné alebo nepresné údaje. Môže sa domáhať určenia, že návrh na registráciu nemá nedostatky.

III.6.3. Konanie o preskúmaní zákonnosti uznesení obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku⁴⁸⁸ môže uplatniť iba prokurátor podaním návrhu na zrušenie uznesenia obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku, ak svoje uznesenie, ktoré je v rozpore so zákonom, nezruší na základe protestu prokurátora.

III.6.4. Konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce a vyššieho územného celku so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy⁴⁸⁹ je diskutabilnou súčasťou správneho súdnictva.

Ak obec alebo vyšší územný celok nezruší alebo nezmení na základe protestu prokurátora svoje všeobecne záväzné nariadenie, môže prokurátor vo veciach územnej samosprávy podať na súd návrh na vyslovenie nesúlady všeobecne

485 Konanie podľa ust. § 250zc Občianskeho súdneho poriadku

486 Konanie podľa ust. § 250zd Občianskeho súdneho poriadku

487 Konanie podľa ust. § 250ze Občianskeho súdneho poriadku

488 Konanie podľa ust. § 250zf Občianskeho súdneho poriadku

489 Konanie podľa ust. § 250zfa Občianskeho súdneho poriadku

záväzného nariadenia so zákonom. Vo veciach pri plnení úloh štátnej správy môže prokurátor podať na súd návrh na vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Ak súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi všeobecne záväzným nariadením a uvedenými právnymi predpismi je nesúlad, stráca všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia účinnosť dňom nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu. Obec, vyšší územný celok, ktoré vydali všeobecne záväzné nariadenie, sú povinné do šiestich mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu uviesť ho vo veciach územnej samosprávy do súladu so zákonom a vo veciach pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj neurobí, všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu.

Súd môže uznesením na návrh prokurátora dočasne pozastaviť účinnosť všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti, prípadne niektorého jeho ustanovenia, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok. Takéto uznesenie súd zruší, ak pominú dôvody, pre ktoré bolo vydané; inak dočasné pozastavenie účinnosti všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti, prípadne niektorého jeho ustanovenia zaniká nadobudnutím právoplatnosti rozhodnutia súdu o veci samej.

V súvislosti s týmito ustanoveniami Občianskeho súdneho poriadku⁴⁹⁰ je potrebné poukázať na skutočnosť, že všeobecným súdom (príslušný na rozhodnutie je krajský súd, v ktorého obvode sa nachádza obec, mesto, mestská časť alebo sídlo vyššieho územného celku) bola daná právomoc patriaca do pôsobnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky. Na tento fakt poukazuje aj Kseňák⁴⁹¹ s tým, že všeobecné sudy tým získali právomoc abstraktnej kontroly zákonnosti všeobecne záväzných nariadení jednotliviek územnej samosprávy.

Zároveň sa tento druh rozhodovania všeobecných súdov značne odlišuje od pojmu správneho súdnictva, v ktorom zásadne ide o preskúvanie rozhodnutí a postupov v individuálnych veciach, individuálnych správnych aktov a individuálnych správnych úkonov viazaných na konkrétne fyzické či právnické osoby. Všeobecné sudy tak môžu a majú preskúmať normatívne akty, ale iba z pohľadu ich súladu so zákonom, prípadne, vo veciach pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

490 Toto ustanovenie nadobudlo účinnosť 15. októbra 2008. Išlo o novelizáciu Občianskeho súdneho poriadku zákonom č. 384/2008 Z. z.

491 Pozri KSEŇÁK, Š.: *O nejasnostiach ex constitutione*. In: Ústava Slovenskej republiky a jej uplatňovanie v legislatívnej a právno - aplikačnej praxi. Zborník príspevkov z vedeckého seminára Košice 28. novembra 2008. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach 2009. str. 23

Totíž, Ústavný súd Slovenskej republiky rozhoduje o súlade všeobecne záväzných nariadení (vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona) podľa čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky⁴⁹² s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi, ak o nich nerozhoduje iný súd.⁴⁹³

A takisto Ústavný súd Slovenskej republiky rozhoduje o súlade všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy a všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podľa čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky⁴⁹⁴ s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ak o nich nerozhoduje iný súd.⁴⁹⁵

Uvedená formulácia v ústave môže vyvolať dvojaký výklad. Teda výklad, či posudzovanie súladu všeobecne záväzných nariadení jednotiek územnej samosprávy so zákonom je zároveň v pôsobnosti ústavného súdu, ak o nich práve reálne nerozhoduje iný súd (všeobecný súd). Alebo na vylúčenie pôsobnosti ústavného súdu stačí, ak iný súd (všeobecný súd) má zákonom danú právomoc posudzovať súlad všeobecne záväzných nariadení jednotiek územnej samosprávy so zákonom.

Posudzovanie súladu všeobecne záväzných nariadení jednotiek územnej samosprávy so zákonom je podľa ústavnej úpravy v pôsobnosti ústavného súdu a podľa Občianskeho súdneho poriadku v pôsobnosti všeobecných súdov.

Ak by malo ísť o generálne vylúčenie posudzovania tohto súladu ústavným súdom, nebolo by potrebné zotrvať na ústavnom zakotvení, že ústavný súd posudzuje súlad *všeobecne záväzných nariadení (...) so zákonmi (...)*.

Z výkladu ústavy vyplýva, že môže nastať situácia, že súlad všeobecne záväzného nariadenia jednotky územnej samosprávy so zákonom posúdi (a vysloví) všeobecný súd, no posúdenie súladu tohto všeobecne záväzného nariadenia s inými právnymi predpismi, než je zákon (t. j. s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom) ústavným súdom zostáva nedotknuté, pretože o nich nerozhoduje (a ani nerozhodol, lebo to všeobecnému súdu nepatrí) iný súd.

492 Podľa článku 68 Ústavy Slovenskej republiky „*Vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzné nariadenia.*”

493 Porov. článok 125 ods. 1 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky

494 Podľa článku 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky „*Pri výkone štátnej správy môže obec a vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia. Výkon štátnej správy prenesený na obec alebo na vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda. Podrobnosti ustanoví zákon.*”

495 Porov. článok 125 ods. 1 písm. d) Ústavy Slovenskej republiky

Či uvedená (ne)konceptia naozaj odľahčí ústavný súd, sa ukáže neskôr, pretože ľahko dôjde k situácii odlišného posúdenia zákonnosti a ústavnosti. Takisto nie je vylúčené, že zákonnosť obsahovo zhodného všeobecne záväzného nariadenia vo dvoch obciach môže inak posúdiť všeobecný súd (v prípade jednej obce), inak Ústavný súd Slovenskej republiky (v prípade inej obce). Poradie podávania návrhov (všeobecnému súdu a ústavnému súdu) nie je upravené, pri súčasnom alebo postupnom podaní návrhov (ústavnému súdu a všeobecnému súdu) môžeme uvažovať o prekážke *litispencie*, a to v konaní orgánov s nerovnakým ústavným postavením a poslaním.

Domnievam sa, že už prvý reálny konflikt môže vyvolať nutnosť zmeny prinajmenšom Občianskeho súdneho poriadku v uvedenom ustanovení.

III.6.5. Konanie vo veciach dohôd obcí o spolupráci s územnými celkami alebo orgánmi iných štátov a členstva v medzinárodnom združení⁴⁹⁶ môže iniciovať obvodný úrad v sídle kraja z dôvodu nesplnenia podmienok ustanovených zákonom, a to podaním návrhu na určenie povinnosti obci alebo vyššiemu územnému celku vypovedať dohodu o spolupráci uzavretú s inou obcou, s iným vyšším územným celkom alebo uzavretú s územným a správnym celkom iného štátu, alebo s orgánom, alebo s úradom iného štátu vykonávajúcimi regionálne funkcie. Rovnako môže obvodný úrad v sídle kraja podať návrh na určenie povinnosti vypovedať členstvo obce v združení obcí, členstvo vyššieho územného celku v združení vyšších územných celkov alebo ich členstvo v medzinárodnom združení územných celkov alebo územných orgánov. Toto konanie treba vítať, pretože posúdenie súladu obsahu verejnoprávných dohôd so zákonnými podmienkami sa dostalo do reálnej roviny. Súd tu v pravom zmysle slova plní kontrolnú funkciu.

IV. Modely správneho súdnictva

Demokratizačný proces u nás po novembri 1989 zasiahol i do teórie štátu a práva, a to aj s naliehavou potrebou vytvárania inštitútov právneho štátu. Podstata právneho štátu spočíva okrem iného v tom, že občania majú vytvorené dokonalé právne záruky na ochranu svojich subjektívnych práv. Demokratické štáty pri formulovaní právnych záruk vychádzajú z teórie delby moci medzi moc zákonodarnú, výkonnú a súdnu, ako to svojho času teoreticky vyjadril Montesquieu. Význam oddelenia jednotlivých mocí v štáte sa následne prejavuje v systéme "kontroly a rovnováhy", ktorý sleduje vzájomnú vyváženosť jednotlivých mocí. Závažné postavenie v rámci týchto mocí má súdnictvo. Nezávislé súdy vo svojej činnosti majú dôležitú úlohu pri ochrane demokracie.

Súdnictvo má silné postavenie najmä v anglickom a americkom práve, kde vládne *common law*, neobyčajnú silu majú súdne precedensy a zásada, podľa ktorej právo tvorí sudca.

496 Konanie podľa ust. § 250zg Občianskeho súdneho poriadku

Kontinentálne právo, do ktorého patrí aj právo slovenské, je charakterizované viac tvorbou právnych noriem - právneho poriadku, prostredníctvom zastupiteľských a výkonných štátnych orgánov.⁴⁹⁷

V západných demokraciách možno rozlišovať v podstate tri spôsoby (systémy, modely) súdnej kontroly verejnej správy:

1. Nemecký systém, ktorý zahŕňa Rakúsko, Spolkovú republiku Nemecko a čiastočne i Švajčiarsko. V ňom sa vyvinulo správne súdnictvo, vykonávané osobitnými súdnymi orgánmi, popri všeobecných súdoch ako oddelená a ucelená sústava.

2. Systém, ktorý je determinovaný vzorom francúzskej Štátnej rady a cez románske štáty sa dostal do Belgicka, Holandska, Luxemburska, Grécka, Turecka, Južnej Ameriky a štátov Blízkeho východu. V tomto systéme pôsobí Štátna rada, ktorá nie je súdnym orgánom, ale jej členovia majú v podstate postavenie nezávislých sudcov. Kontrolu verejnej správy tu vykonávajú kvázi súdne orgány (Francúzsko, Taliansko), formálne zaradené, ale nezávislé od orgánov štátnej správy.

3. Anglosaský a škandinávsky systém sa uplatňuje najmä vo Veľkej Británii, Spojených štátoch amerických a v škandinávskych štátoch. V tomto systéme poskytujú súdnu ochranu v podstate všeobecné súdy (pričom najmä Veľká Británia a USA majú právny systém v zásade odlišný od kontinentálneho práva). Pre úplnosť, hoci je to mimo rámca Európy, všeobecné súdy vykonávajú správne súdnictvo aj v Kanade, Novom Zélande a Austrálii. V niektorých krajinách sa vytvárajú pre niektoré oblasti správy osobitné správne súdy.

Inštitucionálne rozdiely v ochrane občana pred verejnou správou však nie sú len medzi uvedenými systémami (nemeckým, francúzskym, anglosaským, respektíve škandinávskym), ale rozdiely sú badateľné aj vnútri jednotlivých systémov. Dôvody odlišností možno vyvodit' na základe viacerých kritérií. Napríklad kontinentálne právo románsko - germánske, založené najmä na základoch rímskeho práva, ktoré vychádza z vybudovaného právneho poriadku a je kodifikované, musí sa, samozrejme, o tento poriadok opierať a judikatúra ho do istej miery dopĺňa. V anglosaskom systéme „*common law*“ má judikatúra silnejšie postavenie a je základným prameňom práva. Viacstupňový systém správneho súdnictva (najmä v Spolkovej republike Nemecko) je podmienený okrem iného existenciou, respektíve dokonalosťou úpravy administratívneho procesu v rámci štátnej správy. Pretože v Spolkovej republike Nemecko správne konanie nášho, respektíve rakúskeho typu nepoznajú, prenieslo sa sporové konanie do oblasti súdnej. Naopak, Rakúsku postačuje jediný najvyšší správny súdny orgán. V nemeckom systéme, ako o tom svedčí príklad Švajčiarska, poznáme aj koncepciu, ktorá v podstate kladie väčšiu váhu na vnútornú kontrolu. Je to tak v niektorých kantónoch, v ktorých na vnútornú kontrolu nadväzuje kontrola zastupiteľskými orgánmi.

497 Porov. NIKODÝM, D.: *K problematike správneho súdnictva*. Právny obzor. 1991. č. 6. str. 303 - 312

Rámec súdneho nachádzania práva prekračuje najmä francúzska Štátna rada, ktorá môže pôsobiť ako odborný poradca vlády v administratívnych veciach.

Pokiaľ ide o nápravné prostriedky súdnych orgánov, spočíva táto otázka predovšetkým v rovine vzájomného vzťahu štátnej správy a súdnictva. V podstate ide o to, či možno súhlasiť s koncepciou, podľa ktorej by súdne orgány mohli substituovať štátnu správu, t. j. rozhodovať v merite vecí.

Modely (systémy) súdnej kontroly podliehajú rôznorodým a častým reformám. Napríklad napriek tomu, že systém správneho súdnictva vo Francúzsku je ovládaný ideou jednotnosti judikatúry a Štátna rada je zásadne príslušná pre všetky druhy administratívnych sporov, postupom času sa vytvorili aj v tomto systéme niektoré špecializované správne súdy. V Anglicku pôsobí 50 druhov špecializovaných správnych súdov, ktorých vznik súvisel s rozvíjajúcou sa štatutárnou legislatívou, čím sa značne narušila pôvode platná všeobecná príslušnosť všeobecných súdov. Rozsiahla špecializácia je zjavná v Spolkovej republike Nemecko, kde pôsobia osobitné súdy pre oblasť správnu, finančnú, pracovnoprávnú a sociálnu.

V. Zachovať doterajšiu podobu slovenského správneho súdnictva alebo ho oddeliť od všeobecného súdnictva zriadením osobitnej sústavy správneho súdnictva?

Všeobecným súdom (respektíve orgánom s povahou všeobecného súdu) spravidla historicky patrilo rozhodovať o dvoch základných okruhoch vecí, a to veci súkromnoprávnej povahy (spory, statusové veci a iné) a veci trestnoprávne (rozhodovanie o vine a treste).

V Slovenskej republike z inštitucionálneho pohľadu je možné zachovať súčasný stav správneho súdnictva.

V prípade, že by sa mal doterajší model, t. j. správne súdnictvo vykonávané špecializovanými senátmi všeobecných súdov, zmeniť, je potrebné vyriešiť nasledovné otázky:

- Je potrebné inštitucionálnu zmenu zakotviť v ústave?
- Využije sa niektorý z existujúcich modelov organizácie správneho súdnictva alebo by malo ísť o nový, odôvodnený, inštitucionálny systém so špecifikami zohľadňujúcimi podmienky Slovenskej republiky (forma vlády, územie, počet obyvateľov, existujúci právny poriadok)?
- Ak má vzniknúť oddelené správne súdnictvo, bude jednostupňové alebo viacstupňové?
- Požiadavky - kritériá na výkon funkcie sudcu zostanú zachované?
- Spôsob obsadenia sudcovského miesta sa má uskutočniť voľbou alebo vymenovaním?
- Ktorý subjekt bude oprávnený navrhovať osobu do funkcie sudcu (subjekt ustanovený zákonom alebo iniciatíva dotknutej osoby)?
- Má byť sudca v rámci oddelených správnych súdov s časovým obmedzením alebo bez neho?

- Čo možno očakávať od novej realizácie zmeny správneho súdnictva pri jeho oddelení od všeobecného súdnictva?
- Bola by zmena iba dočasným krokom (do neznáma) alebo by perspektíva bola dlhodobá?

Odpovede na položené otázky možno formulovať nasledovne.

Prípadnú inštitucionálnu zmenu z doterajšieho správneho súdnictva, vykonávaného všeobecnými súdmi, smerom k oddelenému správne súdnictvu zriadením osobitnej sústavy správneho súdnictva je jednoznačne potrebné zakotviť v Ústave Slovenskej republiky. Oddelenie správneho súdnictva bez zásahu do ústavy, iba zmenou dotknutých zákonov, predovšetkým upravujúcich organizáciu súdov a proces súdneho konania, by spôsobilo nielen názorové rozpory, ale aj reálnu hrozbu následného skúmania neústavnosti oddeleného správneho súdnictva. Právne najvhodnejším, akékoľvek pochybnosti vylučujúcim spôsobom zriadenia oddeleného správneho súdnictva, sa ukazuje iba zmena Ústavy Slovenskej republiky. Za súčasného stavu by sa zakotvenie oddeleného správneho súdnictva dotklo v zásade troch článkov Ústavy Slovenskej republiky, a to článku 141, článku 142 a článku 143. Príkladom (vzorom) môže byť Ústava Českej republiky.⁴⁹⁸ Súdna moc v Českej republike je zakotvená vo štvrtej hlave Ústavy Českej republiky. Podľa Ústavy Českej republiky súdnu moc vykonávajú v mene republiky nezávislé súdy,⁴⁹⁹ Ústavný súd je súdnym orgánom ochrany ústavnosti,⁵⁰⁰ sústavu súdov tvorí Najvyšší súd, Najvyšší správny súd, vrchné, krajské a okresné súdy.⁵⁰¹

Na rozdiel od týchto ustanovení v Ústave Českej republiky, kde je Najvyšší správny súd zakotvený, v Ústave Slovenskej republiky oddelené správne súdnictvo *expressis verbis* zakotvené nie je.

Zmenou doterajšieho stavu správneho súdnictva ako súčasť všeobecného súdnictva na súdnictvo oddelené by prakticky nedošlo k zásahu do práva na súdnu a inú právnu ochranu, zakotveného v Ústave Slovenskej republiky, pretože vo vzťahu kohokoľvek k orgánu verejnej správy by aj naďalej zostalo zachované ustanovenie článku 46 ods. 2, podľa ktorého *"Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd."*⁵⁰²

498 Ústava České republiky zo dňa 16. decembra 1992 (ústavný zákon č. 1/1993 Sb. v znení ústavného zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb. a 515/2002 Sb.)

499 Porov. článok 81 ústavného zákona č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, v znení neskorších predpisov

500 Porov. články 83 až 89 ústavného zákona č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, v znení neskorších predpisov

501 Porov. článok 91 ods. 1 ústavného zákona č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, v znení neskorších predpisov

502 Porov. čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky

Súdna moc v Slovenskej republike má svoje ústavné zakotvenie v siedmej hlave Ústavy Slovenskej republiky.

Ústavné zakotvenie súdov Slovenskej republiky sa nachádza v druhom oddieli siedmej hlavy Ústavy Slovenskej republiky. *"V Slovenskej republike vykonávajú súdnicstvo nezávislé a nestranné súdy."*⁵⁰³ *"Súdy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach; súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon."*⁵⁰⁴ *"Sústavu súdov tvoria Najvyšší súd Slovenskej republiky a ostatné súdy."*⁵⁰⁵ *"Podrobnejšiu úpravu sústavy súdov, ich pôsobnosť, organizáciu a konanie pred nimi ustanoví zákon."*⁵⁰⁶

Prvou možnosťou, ktorá by však, podľa môjho už uvedeného názoru, nemala dostatočný ústavný podklad na oddelenie správneho súdnicstva od všeobecného súdnicstva, by bolo zakotvenie správnych súdov iba v osobitnom zákone, bez zásahu do ústavy, prípadne vykonaním novelizácie zákonov a iných právnych predpisov, zakotvujúcich širokú oblasť súdnej moci. Či už by sa oddelenie správneho súdnicstva od všeobecného súdnicstva udialo aj zmenou v ústave alebo bez tejto zmeny, muselo by sa uvažovať o zásahoch (novelizáciách) prinajmenšom v týchto aktuálne platných právnych predpisoch: Ústava Slovenskej republiky (č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov), zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok, zákon NR SR č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich, zákon NR SR č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon NR SR č. 548/2003 Z. z. o Justičnej akadémii a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon NR SR č. 549/2003 Z. z. o vyšších súdnych úradníkoch, zákon NR SR č. 550/2003 Z. z. o probačných a mediačných úradníkoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon NR SR č. 371/2004 Z. z. o sídlach a obvodoch súdov Slovenskej republiky a o zmene zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok, zákon NR SR č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Okrem zmien v zákonoch by zriadenie oddeleného správneho súdnicstva zrejme vyvolalo potrebu schválenia osobitného zákona, upravujúceho procesnú stránku správneho súdnicstva (konanie pred súdom), prípadne potrebu schválenia aj vykonávacích právnych predpisov, upravujúcich napríklad aj náležitosti rozvrhu práce, vnútornú revíziu súdu, používanie úradného odevu, ako aj spravovací a kancelársky poriadok pre dotknutý správny súd (pracovne ho nazvem "Najvyšší správny súd") či správne súdy (ak by ich bolo viac), pravda, iba pokiaľ by sa na súdy v oddelenom správnom súdnom súdnicstve nemali vzťahovať už existujúce vykonávacie predpisy.

Druhý, právne jednoznačný spôsob zakotvenia oddeleného správneho súdnicstva by bol vykonaním zmeny v Ústave Slovenskej republiky. Najmenší

503 Porov. článok 141 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky

504 Porov. článok 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky

505 Porov. článok 143 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky

506 Porov. článok 143 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky

rozsah konkrétneho ústavného zakotvenia správneho súdnictva by mohol byť nasledujúci:

"Druhý oddiel

SÚDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Čl.141

- (1) V Slovenskej republike vykonávajú súdnictvo nezávislé a nestranné súdy.*
- (2) Súdnictvo sa vykonáva na všetkých stupňoch oddelene od iných štátnych orgánov.*

Čl.142

- (1) Súdy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach; **správne** súdy preskúmavajú zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.*
- (2) Súdy rozhodujú v senátoch, ak zákon neustanoví, že vo veci rozhoduje jediný sudca. Zákon ustanoví, kedy sa na rozhodovaní senátu zúčastňujú aj prísediaci sudcovia z radov občanov a v ktorých veciach môže rozhodnúť aj zamestnanec súdu poverený sudcom. Proti rozhodnutiu zamestnanca súdu povereného sudcom je prípustný opravný prostriedok, o ktorom rozhoduje vždy sudca.*
- (3) Rozsudky sa vyhlasujú v mene Slovenskej republiky a vždy verejne.*

Čl.143

- (1) Sústavu súdov tvoria Najvyšší súd Slovenskej republiky, krajské súdy, okresné súdy a **správne súdy**.⁵⁰⁷*
- (2) Podrobnejšiu úpravu sústavy súdov, ich pôsobnosť, organizáciu a konanie pred nimi ustanoví zákon.*
- (3) V rozsahu ustanovenom zákonom sa na riadení a správe súdov podieľajú aj orgány sudcovskej samosprávy."*

Samozrejme, či by šlo o niekoľko stupňov správnych súdov (podľa môjho názoru najviac dva stupne) alebo o jeden stupeň, v texte ústavy by sa za výraz správne súdy použil zodpovedajúci výraz. Samozrejme, je možné uvažovať, že v dvojstupňovom správnom súdnictve by mohli ako prvostupňové konať krajské súdy (prípadne iné súdy v územnej pôsobnosti kraja, v počte osem, s označením napríklad "správny súd") a na druhom stupni (vrátane vymedzenia niektorých oprávnení súdu prvostupňového) namiesto Najvyššieho súdu Slovenskej republiky jediný správny súd (napríklad "Najvyšší správny súd").

Ak by Ústava Slovenskej republiky zakotvila oddelené správne súdnictvo, nevyhnutne by bolo potrebné premietnuť túto zmenu do Občianskeho súdneho poriadku, pokiaľ by sa mal používať aj naďalej ako procesný predpis na konanie pred správnymi súdmi, prípadne by sa musel schváliť nový procesný predpis vo forme, a teda s právnou silou, zákona, pričom jeho názov by bol "zákon o konaní

507 Na tomto mieste by bolo prípadné konkrétne označenie jedného (centrálneho) správneho súdu (napr. "Najvyšší správny súd") alebo správnych súdov, pokiaľ by ich malo byť viac.

pred správnymi súdmi", respektíve "zákon o konaní pred správnym súdom" či "zákon o správnom súdnictve", zohľadňujúc organizačné zakotvenie.

S ohľadom na súčasný fungujúci systém správneho súdnictva nie je, podľa môjho názoru, úplne nevyhnutné zaoberať sa otázkou konštituovania oddeleného správneho súdnictva. Jednotlivé novelizácie Občianskeho súdneho poriadku od roku 1992 postupne do piatej časti tohto súdneho procesného predpisu zakotvili všetky inštitúty súdneho konania v rámci správneho súdnictva, zodpovedajúce právnemu štátu. Počínajúc od využiteľnosti opravných prostriedkov (v tejto súvislosti by ešte bolo možno uvažovať o zmene doterajšieho ustanovenia, že proti rozhodnutiu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky opravný prostriedok nie je prípustný⁵⁰⁸ na zakotvenie možnosti využitia mimoriadnych opravných prostriedkov tak, ako je to vo všeobecnom občianskom súdnom konaní - najmä by šlo o dovolanie a mimoriadne dovolanie), cez rozšírenie predmetu preskúmania (konanie pri nečinnosti správnych orgánov, pri nezákonnom zásahu a iné).

VI. Úvahy o presune právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky do oblasti správneho súdnictva

Je otázkou, ktoré právomoci Ústavného súdu by podľa svojej povahy mohli (a mali) byť prenesené na správne súdnictvo, čím by sa vytvoril priestor pre odbremenenie ústavného súdu od agendy, ktorá principiálne patrí správne súdnictvu.

Volebné súdnictvo nie je tradičnou právomocou ústavných súdov, v iných štátoch je táto agenda ústavným súdom zverená len zriedkavo v takom rozsahu ako v Slovenskej republike.⁵⁰⁹

Ústavný súd Slovenskej republiky disponuje niektorými právomocami, ktorých výkon mu nemusí výhradne patriť. Ide napríklad o volebnú agendu, respektíve časť tejto agendy, zahŕňajúcu agendu sťažností proti výsledku referenda, agendu sťažností proti výsledku hlasovania o odvolaní prezidenta, či rozhodovanie v imunitných veciach.⁵¹⁰

V súčasnosti Ústavnému súdu Slovenskej republiky je zverené rozhodovanie o ústavnosti a zákonnosti volieb prezidenta, volieb do Národnej rady Slovenskej

508 Ide o všeobecné ustanovenie pre správne súdnictvo, zakotvené v ust. § 246c ods. 1, druhá veta Občianskeho súdneho poriadku, podľa ktorého proti rozhodnutiu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v žiadnom konaní v rámci správneho súdnictva opravný prostriedok nie je prípustný.

509 Porov. GAJDOŠÍKOVÁ, E. - LUBY, J. - MOCHNÁČOVÁ, M. - OROSZ, L. - MACKO, R.: *Rozširovanie právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe*. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky - zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6. - 7. septembra 2007. Právnická fakulta UPJŠ. Košický samosprávny kraj. Košice 2008. str. 254

510 Porov. GAJDOŠÍKOVÁ, E. - LUBY, J. - MOCHNÁČOVÁ, M. - OROSZ, L. - MACKO, R.: *Rozširovanie právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe*. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky - zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6. - 7. septembra 2007. Právnická fakulta UPJŠ. Košický samosprávny kraj. Košice 2008. str. 273

republiky, volieb do Európskeho parlamentu, volieb do orgánov samosprávy obcí a volieb do orgánov samosprávy vyšších územných celkov. Ide teda o päť druhov volieb, ktoré v periodických intervaloch tvoria z hľadiska množstva významnú časť agendy ústavného súdu.

Dá sa konštatovať, že ide o agendu, ktorá svojou povahou môže spadať do oblasti správneho súdnictva a v podmienkach Slovenskej republiky je prenesiteľná na správne súdnictvo. Teda, z jediného ústavného súdu by agenda mohla byť prenesená do oblasti správneho súdnictva, a to ani nie na výlučne vrcholný orgán správneho súdnictva, ale na nižší stupeň. Diskutovať možno následne predovšetkým o zakotvení vecnej príslušnosti "správnych súdov" a opravných prostriedkov. Dá sa veľmi jednoducho a jednoznačne špecifikovať, ktoré volebné veci sa vyznačujú takou exkluzivitou, že by preskúmanie ich priebehu a súladu s relevantnými právnymi predpismi mohlo patriť vrcholnému orgánu v správnom súdnictve (voľby prezidenta, voľby do Národnej rady Slovenskej republiky, voľby do Európskeho parlamentu) a ktoré by mohli zostať na úrovni správneho súdnictva na nižších stupňoch, pretože ich samotná povaha a podstata sa vyznačuje územným ohraničením (voľby do orgánov samosprávy obcí, voľby do orgánov samosprávy vyšších územných celkov).

V súčasnosti pod správne súdnictvo patrí agenda, v Občianskom súdnom poriadku v rámci správneho súdnictva zakotvená novelizáciami a označená ako osobitné konania.

Ide o nasledovnú agendu (pre úplnosť sú vymenované všetky osobitné konania):

1. Konanie vo volebných veciach
 - a) Konanie vo veciach zoznamov voličov a zoznamov oprávnených občanov na hlasovanie v referende (§ 250z O.s.p.)
 - b) Konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín (§ 250za O.s.p.)
 - c) Konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávy obcí (§ 250zb O.s.p.)
 - d) Konanie vo veciach prijatia návrhu na kandidáta na funkciu prezidenta Slovenskej republiky (§ 250zc O.s.p.)
 - e) Konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávneho kraja (§ 250zd O.s.p.)
2. Konanie vo veciach registrácie politických strán a politických hnutí (§ 250ze O.s.p.)
3. Konanie o preskúmaní zákonnosti uznesení obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku (§ 250zf O.s.p.)
4. Konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce a vyššieho územného celku so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy (§ 250zfa O.s.p.)

5. Konanie vo veciach dohôd obcí o spolupráci s územnými celkami alebo orgánmi iných štátov a členstva v medzinárodnom združení (§ 250zg O.s.p.)

Detailnejší pohľad na tieto konania je poskytnutý v predchádzajúcich pojednaniach.

V uvedenej súvislosti úvahy si treba položiť dve zásadné otázky.

1. Bolo by vhodné, aby sa kompletne kompetencie vo volebných veciach presunuli z ústavného súdu na iný súd či súdy?

2. Bolo by jednoduchšie a vhodnejšie, aby sa kompetencie vo volebných veciach presunuli na existujúcu sústavu všeobecných súdov, konajúcich v správnom súdnictve, alebo na novú sústavu oddelených súdov (špeciálne súdy s výhradne volebnou agendou by mohli byť ľahko podrobené kritike periodickej podávania návrhov), vykonávajúcich kompletnú agendu správneho súdnictva?

Porovnaním agendy správneho súdnictva a agendy ústavného súdu možno dospieť k názoru, že prenesenie niektorých konaní z ústavného súdu na správne súdnictvo nie je nereálne.

Prvým krokom k naplneniu tejto myšlienky by mohlo byť vytvorenie oddeleného správneho súdnictva v Slovenskej republike.

Vytvorením oddeleného správneho súdnictva by sa právne i fakticky zvýraznil okruh vecí, patriacich do kompetencie oddeleného správneho súdu či oddelených správnych súdov.

Tým by sa nepochybne vytvoril priestor na splnenie prvotnej "potreby" prenesenia niektorých konaní z ústavného súdu na správne súdnictvo, čím by sa ústavné súdnictvo "odbremenilo" od niekoľkých druhov konaní (s nezanedbateľným počtom konkrétnych vecí⁵¹¹) a venovalo by sa výsostne ústavnoprávnej agende, ktorá svojou podstatou patrí ústavnému súdu.

VII. Závěry

Z predchádzajúcich pojednaní vyplýva šesť ťažiskových záverov:

1. Právo na súdnu ochranu pred nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej správy, zakotvené v Ústave Slovenskej republiky i v Listine základných práv a

511 Ku konkrétnym problémom rozhodovacej praxe Ústavného súdu pozri bližšie GAJDOŠÍKOVÁ, E. - LUBY, J. - MOCHNÁČOVÁ, M. - OROSZ, L. - MACKO, R.: *Rozširovanie právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe*. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky - zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6. - 7. septembra 2007. Právnická fakulta UPJŠ, Košický samosprávny kraj. Košice 2008. str. 223 - 273

slobôd, je vo veľkej miere aj záležitosťou správneho súdnictva, vykonávaného všeobecnými súdmi.⁵¹²

2. Správne súdnictvo vo svojom špecificky slovenskom, ešte ani zďaleka nie ukončenom, vývoji, sa zdokonaľuje do tej miery, že právo na súdnu ochranu, tak, ako ho zakotvuje Ústava Slovenskej republiky a Listina základných práv a slobôd, patrí nie iba tomu, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, ale podľa ustanovení Občianskeho súdneho poriadku aj ďalšiemu okruhu podmetovo aj predmetovo identifikovaných subjektov.

3. V súčasnosti je rozsah preskúmovacích oprávnení všeobecných súdov dostatočný na konštatovanie, že ústavné právo na súdnu ochranu pred verejnou správou všeobecnými súdmi je rozvinuté primerane stupňu spoločenského vývoja minimálne v európskom kontexte, čím Slovenská republika upevňuje zákonnosť i právnu istotu, a je silným argumentom na potvrdenie ďalšieho ústavného zakotvenia, že Slovenská republika je právny štát.

4. Napriek neustálemu zdokonaľovaniu právnej úpravy správneho súdnictva, doposiaľ v nej pretrvávajú problematické či procesne nedôsledné formulácie, predurčujúce možné aplikačné ťažkosti, volajúce po relevantných novelizáciách predovšetkým procesného predpisu (Občianskeho súdneho poriadku) zohľadňujúcich a reagujúcich na potreby praxe a odrážajúcich poznanie existujúcich nedostatkov v účinnej právnej úprave.

5. Je možné uvažovať o oddelení správneho súdnictva od všeobecného súdnictva v Slovenskej republike.

6. Prenesenie niektorých konaní z ústavného súdu na správne súdnictvo nie je nereálne a môže k nemu dôjsť aj postupnosťou následných krokov: vytvorenie oddeleného správneho súdnictva v Slovenskej republike, tým zvýraznenie okruhu vecí, patriacich do kompetencie oddeleného správneho súdu či oddelených správnych súdov, a následné vytvorenie priestoru na prenesenie niektorých konaní z ústavného súdu na správne súdnictvo so súvisiacim odbremením ústavného súdnictva od niekoľkých druhov konaní a ponechanie mu výsostne ústavnoprávnej agendy, patriacej z hľadiska podstaty ústavnému súdu.

512 Podľa článku 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky *"Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd."* a podľa článku 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky *"(...) súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon."*

MIESTNA SAMOSPRÁVA V ÚSTAVNÝCH SÚVISLOSTIACH VÝVOJA NA ÚZEMÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY

(*aktuálne teoreticko - aplikačné problémy komunálneho práva*)

doc. JUDr. Jozef Sotolář, PhD.

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

I. Úvodné poznámky

Právny štát - znamenajúci na jednej strane viazanosť právom i povinnosť občanov podriaďovať sa zákonom, a na strane druhej tiež to, že všeobecné blaho závisí na tom, či sú rešpektované základné právne princípy – je veľmi úzko spätý s pojmami práva garancia (istota) a dôvera v právo. Takto jednou z dominantných a určujúcich funkcií práva, vrátane komunálneho práva je vnášať prvky istoty do systému usporiadania štátu. Moderná verejná správa vychádza z viacerých právnych predpokladov. Základným a určujúcim je to, že správu nevykonáva len štát, ale aj iné neštátne subjekty. Ide o prvok, ktorým sa zabezpečuje optimálna rovnováha medzi všeobecnými a miestnymi (lokálnymi) záujmami. V podmienkach Slovenskej republiky je ním aj samospráva obcí a miest. Takto vymedzený a deklarovaný záver, že správa má svojich nositeľov nielen v štátnych orgánoch, ale aj samosprávnych orgánoch a inštitúciách neštátneho charakteru uskutočňujúcich výkon miestnej verejnej správy, umožňuje konštatovať, že **špecifický a osobitný obsah úloh štátnej správy a samosprávy sa navonok musí prejavíť v špecifických formách**. Pritom nemožno zabúdať na to, že rozsah a intenzita výkonu verejnej správy je rôzna.

Administratívny štát a fungovanie verejnej správy v ňom – ako určitá vývojová forma nasledujúca po ére politického štátu – nesúvisí ani tak s funkčnými zmenami a redefiniáciou úloh verejnej správy. Revitalizácia je naviazaná predovšetkým na štrukturálnu a obsahovú premenu vzťahov v štáte ako celku. Najviac sa to týka zmeny vzťahov medzi súkromným právom a verejným právom. V tomto zmysle a kontexte možno hovoriť a rozoznávať dve základné dimenzie administrácie: vládnu správu (*administration of government*) a samosprávnu správu (*administration of self-government*). Prvá dimenzia sa viaže na globálnu organizáciu štátu, zatiaľ čo druhá je prepojená s tzv. lokálnou (miestnou alebo regionálnou) autonómiou. Organizácia štátu má viacero nosných prvkov – medzi ne patrí centralizácia, resp. decentralizácia a tiež koncentrácia, resp. dekoncentrácia. Ide vlastne o dotváranie a dobudovávanie systémov horizontálneho a vertikálneho spravovania a riadenia štátu, prostredníctvom ktorých sa musí zákonite lepšie vykonávať, dôkladnejšie zabezpečovať a objektívnejšie garantovať výkon činností a úloh štátu. V neposlednom rade ide o pregnantné dopracovanie kontrolnej činnosti a perfekcionizmus v rámci súčinnosti a koordinácie jednotlivých „zložiek“ verejnej správy.

Miestna samospráva v Európe je značne diferencovaná a preto nebolo a nie je možné univerzálne a jednotne vymedziť práva a povinnosti orgánov miestnej samosprávy – na druhej strane bolo nevyhnutné a žiaduce stanoviť aspoň všeobecne platné zásady. Taktiež tradície európskych štátov v súvislosti s miestnymi verejnými záležitosťami sú odlišné – v praktickej podobe išlo a ide o zakotvenie takých oprávnení na spravovanie vecí, ktoré majú širší dosah a obsah, aby nemohlo dochádzať k ich degradovaniu a odsúvaniu do úzadia. Jasným cieľom je to, aby **miestne samosprávne orgány mali rozsiahle kompetencie**, ktoré možno zabezpečovať a plniť na miestnej úrovni. Charakter týchto oprávnení a povinností tvorí základ existencie miestnej samosprávy a preto – v záujme právnej istoty a jednoznačnosti – **sa zakotvil aj v Ústave Slovenskej republiky nosný princíp, spočívajúci v tom, že poverovanie na výkon nebude realizované „ad hoc“, ale prostredníctvom právnych predpisov (kompetencie)**. Tým sú zároveň dané garancie právnej stability miestnej samosprávy na území Slovenskej republiky, pretože tieto povinnosti a oprávnenia vymedzuje ústava a zákony. Európske právo venovalo a venuje veľmi široký priestor otázkam správy (z lat. „*administratio*“ – *prisluhovanie, služobník*) a verejnej správy (z lat. „*administratio rei publicae*“).

Treba si uvedomiť, že Ústavou Slovenskej republiky a zákonmi upravený špecifický spôsob riešenia sporov vznikajúcich v súvislosti s výkonom miestnej verejnej správy a kritéria rozhodovania týchto sporov sa odlišujú od princípov a zásad obvyklých v súkromnoprávnej sfére. Porozumenie pojmu „miestna samospráva“ je podmienené pochopením súvisiacich pojmov – napríklad aj odlišenia od súdnej, legislatívnej (zákonodarnej) moci – najmä však rozlíšeniu dualizmu verejnej správy a súkromnej správy

Miestna samospráva na Slovensku – s poukazom na medzinárodné dokumenty a vnútroštátnu legislatívu - znamená právo a spôsobilosť miestnych orgánov spravovať a riadiť v medziach zákona podstatnú časť verejných záležitostí na vlastnú zodpovednosť a v záujme miestnych obyvateľov. Pojem „spôsobilosť“ vyjadruje schopnosť a myšlienku o tom, že zákonné právo spravovať a riadiť niektoré verejné veci musia sprevádzať také prostriedky (nielen právne), ktoré zabezpečia jeho účinnosť a efektívnosť. Formulácia „v medziach zákona“ akceptuje, že toto právo a spôsobilosť možno regulovať a bližšie upraviť zákonom. Spojenie „na vlastnú zodpovednosť“ v sebe obsahuje a zvyrazňuje tú skutočnosť, že miestna samospráva nie je len sprostredkovateľom vôle vyšších orgánov. „Záujem miestnych obyvateľov“ je špecifikovaný tzv. miestnymi záležitosťami, čo je vždy ponímané v rámci koncepcie usporiadania verejnej správy a vždy na ten – ktorý štát.

Do tejto definície sa tak vývojom transponovali všetky dominantné znaky a charakteristické črty systémového významu. Možno vyselektovať a následne

konštatovať, že sa v nej premieta *päť základných a nosných právnych podmienok* výkonu práva a spôsobilosti spravovať a riadiť miestne záležitosti:

- **prvá, tzv. regulatívne právo orgánov miestnej samosprávy** – predstavuje oprávnenie orgánov miestnej samosprávy spravovať a riadiť svoje vlastné záležitosti, vždy v medziach zákonov a na vlastnú zodpovednosť,

- **druhá, tzv. lokálne právo orgánov miestnej samosprávy** – výrazom je to, že miestna samospráva vždy koná v záujme miestnych obyvateľov. Zvýrazňuje sa tak myšlienka legálnosti, pričom základnou zásadou je to, že miestna aktivita nemá opodstatnenie, ak nevedie k uspokojovaniu potrieb obyvateľov, ktorí ju chceli,

- **tretia, tzv. kompetenčné právo orgánov miestnej samosprávy** – ide v praktickej podobe o regulovanie a spravovanie podstatnej časti verejných záležitostí,

- **štvrtá, tzv. efektívnosť spravovania verejných záležitostí orgánmi miestnej samosprávy** - je to právny základ schopnosti efektívne a racionálne spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí,

- **piata, tzv. primárne právo orgánov miestnej samosprávy na spravovanie a regulovanie miestnych záležitostí** – je odrazom princípu subsidiarity v činnosti regionálnych samosprávnych orgánov.

Konštituovaním - revitalizáciou samosprávy po roku 1989 bol vytvorený systém, o ktorého význame a opodstatnenosti vo svete a aj v našich podmienkach niet pochybností. Zároveň však nastolil pred právnou teóriou i právnou praxou potrebu riešiť nové úlohy a zodpovedať na mnohé problémy, napr.: vhodnosti a funkčnosti viackoľajnej miestnej verejnej správy, rozsahu kompetencií miestnej, resp. regionálnej samosprávy a štátnej správy, úrovne systémových väzieb a právnych vzájomne podmienených súvislostí medzi zložkami miestnej verejnej správy, a pod. Proces konštituovania a zakotvenia samosprávnych orgánov obcí, ako aj praktické uplatňovanie im zverených kompetencií, práv a zodpovednosti za správu vecí verejných, naráža na celý rad problémov, ktoré niekedy znemožňujú plné rozvinutie ich samosprávnych funkcií. Súčasná právna úprava obcí a ich postavenia vyvoláva a nutne ešte dlhú dobu bude vyvolávať v právnej praxi, ale aj v právnej teórii určité výkladové, pojmové a obsahové problémy a nejasnosti. Pritom zohráva určitú úlohu aj rozdielnosť názorov teoretickej obce na riešenie konkrétnych problémov. V konečnom dôsledku k tomu ešte pristupujú riešenia a závery obsiahnuté v nálezoch Ústavného súdu Slovenskej republiky a tiež rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.

Zákonodarstvo upravujúce právne postavenie obcí, ich kompetencie **nie je systémové**. Vývoj prebiehal postupne od roku 1989 prijatím zákona o obecnom zriadení a zákona o organizácii miestnej štátnej správy. Reforma miestnej verejnej správy sa v podmienkach Slovenskej republiky realizovala:

a) pozitívne

- vymedzením (demonštratívny) s odkazom na pôsobnosti bývalých národných výborov,
- vymedzením kompetencií v tzv. „prílohových tabuľkách“ jednotlivých zákonov,

b) negatívne

- cez Ústavu Slovenskej republiky podľa čl. 2 ods. 2; štát (štátna správa) môže konať iba na základe ústavy, v jej medziach a spôsobom, ktorý ustanoví zákon,
- cez Ústavu Slovenskej republiky podľa čl. 2 ods. 2; nikoho nemožno nútiť aby konal, čo nie zákon zakázané a čo ústava a zákony neukladajú.

Parciálny spôsob riešenia prevažoval aj v nasledovných obdobiach. Boli prijímané len čiastočné zmeny platných zákonov, sem - tam sa objavil komplexný, resp. komplexnejší zákon, ktorý by ucelene upravoval určitú oblasť spoločenských vzťahov, včítane postavenia miestnej samosprávy. Tak je to až doposiaľ, zakotvujú sa povinnosti obcí (obec je povinná..., obec zabezpečí ..., obec vydáva ..., obec poskytuje ... a pod). Sú to vo veľkej väčšine zákony, ktorými sa regulujú pôsobnosti v oblasti štátnej správy, t.j. orgánov štátnej správy a orgánov obcí (obcí ako takých). Opomínaná pritom stále zostáva problematika vlastných - originálnych kompetencií obcí a miest.

Právny systém štátu vyjadruje určité usporiadanie spoločnosti, t.j. právne usporiadanie štátu. Ako univerzálna kategória predstavuje súbor platných právnych noriem, resp. právnych predpisov, ktoré v logickej a usporiadanej podobe zabezpečujú obsahovú náplň pojmu verejná správa. Z toho pohľadu v e r e j n o u m o c o u sa rozumie taká moc, ktorá autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov, a to buď priamo alebo sprostredkované. Subjekt, o právach alebo povinnostiach ktorého rozhoduje orgán verejnej moci, nie je v rovnocennom postavení s týmto orgánom a obsah rozhodnutia tohto orgánu nezávisí od vôle subjektu. Za prioritné preto treba považovať dodržiavanie ústavného princípu del'by moci v štáte, vzájomný vzťah orgánov v štáte a ich kompetencie. **V právnom štáte kompetencie, práva a povinnosti a zákonom upravené postupy orgánov v štáte, ako aj právnických a fyzických osôb, vytvárajú nevyhnutný predpoklad pre ústavnú rovnováhu. Jej súčasťou je i systém del'by moci na zákonodarnú, súdnu a výkonnú moc, ktoré sú v parlamentnej demokracii autonómne a vzájomne prepojené len väzbami ústavnej kontroly a spolupráce.** Je nepochybne v súlade s princípmi právneho štátu, ak základom je úprava vzájomných vzťahov všetkých dôležitých štruktúr verejnej moci v ústave. Právna teória so zdôraznením princíпов právneho štátu a viazanosti štátnych orgánov zákonom za definičné znaky štátneho orgánu (zohľadňujúc problematiku verejnoprávnosti) označuje:

- pôsobnosť,
- právomoc (ako štátnomocenský charakter činnosti, resp. oprávnenie konať v mene štátu),
- vymedzenie rozsahu činnosti,

- vymedzenie zodpovedajúceho rozsahu práv a povinností.

Štátnomocenským charakterom činnosti štátneho orgánu treba rozumieť to, že uplatňovanie právomoci štátneho orgánu môže byť zabezpečené, resp. zabezpečené aj s použitím štátneho donútenia. To vyjadruje primát práva nad štátom (štátnou mocou) vyjadrený v zásade viazanosti štátu zákonom. Článok 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a článok 2 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd vyjadrujú vzťah občana a štátu, vychádzajúci z priority občana (jeho slobody) pred štátnou mocou (*Ústavný súd Slovenskej republiky – PL. ÚS 31/95*). Princíp viazanosti štátnej moci (teda aj verejnej moci) zákonom postihuje teda to, že verejná moc do postavenia občana a jeho slobôd môže zasahovať len na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom upraveným zákonom.

Štát priznáva obci osobitné postavenie (privilegovaná právnická osoba). Ak štát priznáva obci toto relatívne samostatné samosprávne postavenie vo vnútri štátu (štátneho zriadenia), musí vytvoriť adekvátne a právne relevantné mechanizmy regulácie tých okruhov spoločenských vzťahov, ktoré historicky, sociálne, kultúrne ale aj politicky patria do sféry tzv. „miestnych záležitostí“. **V tomto zmysle obci „prisľúcha právny nárok na výkon miestnej samosprávy“.** Nielen v živote, ale aj v práve je dôležité, aby boli dané jasné a určité pravidlá a hranice. To možno vtedy, ak právna úprava tieto hranice pozitívne vymedzí. Nezostáva tak priestor, príp. sa minimalizuje na rôzne úvahy, výklady a interpretácie právnych noriem. Požiadavka taxatívneho vymedzenia okruhov a oblastí pôsobnosti obcí má a bude mať význam len vtedy, ak budú v týchto oblastiach mať možnosť určovať pre osoby povinnosti jednostranne (v normách obce formulované príkazy, zákazy s možnosťami ukladať sankcie). *To v konečnom dôsledku korešponduje aj rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky.* V jednostrannosti (direktívnosti) treba vidieť základný nástroj novej právne významnej regulácie časti spoločenských vzťahov, ktorý by mohol a môže priniesť želaný a požadovaný účinok. V povahe direktívnosti treba zároveň vidieť prvok nadradenosti - ak chýba, potom miestna samospráva (jej orgány) môžu realizovať plnenie úloh vo vzťahu k ostatným subjektom výlučne formou odporúčaní a návrhov. Nemá oprávnenie dávať záväzné pokyny na odstránenie zistených nedostatkov, ani ukladať sankcie za zistené porušenia práva. Odporúčania a návrhy predstavujú v tomto zmysle „len“ formu vyjadrenia názoru samosprávy na určitý stav v práve (porušenie práva, nezákonnosť, a pod.). Takýmto opatrením (odporúčaním, návrhom) nemožno ukladať povinnosti, obmedzenia alebo úlohy. Z princípu ústavnej rovnováhy vyplýva, že ani zákonodarca a ani samospráva nemôže voľne „disponovať“ jednotlivými zložkami moci v štáte. Musí rešpektovať tieto existujúce zložky v štáte a je bez akýchkoľvek pochybností viazaná ústavou a jej princípmi, ktorých zmenu ústava nepripúšťa, lebo majú konštitutívny význam pre demokratickú povahu Slovenskej republiky tak, ako je to deklarované v článku 1 Ústavy Slovenskej republiky. Na miestnu samosprávu, zohľadňujúc vyššie uvedené, je potrebné hľadiť ako na demokratickú organizačnú formu:

- starostlivosti „o vlastné záležitosti“ dotknutých skupín obyvateľov,
- „relatívne“ nezávislú a samostatnú,
- pod tzv. štátnym dohľadom.

Pre miestnu samosprávu pojem „relatívnej“ nezávislosti a samostatnosti na strane jednej a štátneho dohľadu na strane druhej znamená, že vzniká a uskutočňuje sa na základe práva (zákona) a pod štátnym dohľadom zákonnosti („právnosti“) jej rozhodnutí a postupov. Prítom nie je štátnym orgánom (predovšetkým orgánom štátnej správy) podriadená – v právne vymedzenom rámci pôsobí. Obec je teda samosprávnym celok vykonávajúci časť verejnej moci.

S poukazom na vyššie uvedené poznámky možno definovať základné ústavné postavenie miestnej samosprávy na území Slovenskej republiky pomocou nasledovných zásadných a určujúcich (dominantných) črt:

- 1./ obec vystupuje ako **k o o r d i n á t o r** rozvoja územia
- 2./ obec vystupuje ako **r e g u l á t o r** rozvoja územia
- 3./ obec vystupuje ako **s t a b i l i z á t o r** rozvoja územia
- 4./ obec nie je a **nemôže byť r e a l i z á t o r o m** (vykonávateľom)

rozvoja územia.

Všetky tieto črty sa potom premietajú aj do jednotlivých oprávnení a povinností, do kompetencií jednotlivých orgánov obce a nachádzajú konkrétny výraz v reálnych podmienkach tej, ktorej obce.

Vedecký výskum problémov miestnej verejnej správy je v súčasných podmienkach jednou z najdôležitejších úloh teoretického frontu odborníkov. Efektívnosť a racionálnosť miestnej verejnej správy, prístup k problémom, ako aj metodológia riešení v tejto oblasti je zásadnou vecou, ktorá musí byť priebežne podrobne objašňovaná, vysvetľovaná a logicky zdôvodňovaná. Uvedomujúc si tieto súvislosti možno konštatovať, že nastupuje etapa reidentifikácie a rekognoskácie jednotlivých štýlov a prístupov k riešeniu problémov teoretického frontu v celom spektre komunálneho práva, zaoberajúceho sa miestnou samosprávou.

Dotváranie „siete“ úradov verejnej správy (tak vládnej správy, ako aj samosprávnej správy) po línii vertikálnej i horizontálnej sa stáva nosnou myšlienkou reformy miestnej verejnej správy na území Slovenska a dlhodobou víziou optimalizácie fungovania štátu ako celku. V rámci tohto procesu pri celkovej zmene systému sa musia naprávať nielen ťažkosti, ktoré sa vyskytujú v teórii, ale aj ostatné, ktoré ukáže, resp. bude odhaľovať prax.

II. Vývoj miestnej samosprávy

Pre celý historický vývoj miestnej samosprávy - slovenského komunálneho práva sú charakteristické formulácie a myšlienky Charlesa de Montesquieu v jeho

diele „Duch zákonov“, keď konštatoval: „*Lud si vie obdivuhodne vybrať tých, ktorým má zveriť nejakú časť moci ... Ako má väčšina občanov dosť schopností na to, aby mohla voliť, nemá ich dosť na to, aby mohla byť volená. Rovnako nie je schopný ľud riadiť niečo sám, aj keď má dostatočné schopnosti kontrolovať správu iných. Štátne záležitosti musia napredovať, a to určitým tempom, ktoré nesmie byť pomalé, ale ani priveľmi rýchle. Národ je však vždy priveľmi aktívny alebo priveľmi pomalý, nepružný. Niekedy jeho stotisíc rúk všetko vyvráti, a niekedy kráča na svojich státisícoch nohách ako slimák.*“

Miestna verejná správa na území dnešného Slovenska, vrátane samosprávy, predstavovala a predstavuje relatívne samostatný a ucelený systém budovaný so základným cieľom, a to zabezpečovanie potrieb verejnej správy na lokálnej, príp. regionálnej úrovni. Táto činnosť môže byť efektívna a funkčná jedine vtedy, ak je tu možnosť využitia a využívania tomu zodpovedajúcich právnych, ale aj ekonomických nástrojov - kompetencií a stabilných finančných zdrojov.⁵¹³ Terajší právny status predstavuje významnú pozitívnu zmenu predovšetkým v zmysle obmedzovania centrálnej štátnej regulácie. V praxi sledujeme narastanie „rozporov“ medzi tlakom na decentralizáciu (napr. prostredníctvom záujmových združení obcí - Združenie miest a obcí Slovenska, Únia miest a obcí Slovenskej republiky) a obmedzenými prostriedkami, ktoré by dovoľovali výraznejší efekt decentralizácie. Z tohto pohľadu možno hovoriť o určitých limitujúcich faktoroch reálnosti decentralizácie. Tie sú dané predovšetkým vo vymedzení kompetencií, v stupni autonómie rozhodovacieho procesu obcí, vo finančnom zabezpečení výkonu kompetencií, v možnostiach fakticky a reálne realizovať zverené kompetencie (úlohy), a v neposlednom rade tiež vo finančnom zabezpečení autonómie rozhodovania, technickom vybavení obce pre výkon jej právomocí a personálnych predpokladov obcí. Ponímanie miestnej samosprávy obcí po roku 1989 by však nebolo komplexné, keby sme sa aspoň stručne nevenovali a nerozobrali vývojové tendencie tohto inštitútu od najstarších čias. Je vhodné nadviazať na tradície a vývojové orientácie, ktoré dnes zohľadňujú nielen našu históriu, ale aj súčasný vývoj v okolitých krajinách Európy.

Nový model miestnej samosprávy na území Slovenska je v súčasnosti veľmi aktuálny. V každom prípade však treba vytvoriť taký systém, ktorý reflektuje na existujúcu realitu a prihliada na špecifiká doterajšieho vývoja na území Slovenska. V tomto zmysle je náležité začlenenie jednotlivých vývojových etáp do tejto štúdie, a to o to viac, že ani vývoj právnej úpravy a ani rozsah zákonom určených úloh miestnej samosprávy v samosprávnych systémoch v Európe nie je a zrejme nikdy ani nebude úplne jednotný. Stará skúsenosť hovorí, že bez poznania vývoja a histórie konkrétneho právneho odvetvia nie je možné dobre poznať pozitívne právo – kto nepozná históriu, nie je pripravený na budúcnosť. Historické súvislosti

513 SOTOLÁŘ, J.: *Miestna samospráva na Slovensku (komunálne právo)*. Košice 2002. str. 39 a nasl. (Autor v tejto súvislosti používa pojem „garancie ekonomickej stability“ obcí a miest.)

vývoja sú v mnohých smeroch inšpirujúcim východiskom pre uvedenie si zvláštností a osobitostí súčasného stavu. Na podklade takehoto prehľadu budú potom aj otázky týkajúce sa komunálneho práva ponímané ako pokračovanie vo vývoji, ktorý bol síce na viac ako štyridsať rokov prerušený, ale nie zatratený a zničený. História miestnej samosprávy na území dnešného Slovenska je plná rôznych stretov, vývojových kriviek, túžby po nadvláde jedného nad druhým, ale tvoria ju tiež vzájomné styky s okolitými krajinami, ovplyvňovanie, spoločné dedičstvo ako aj snaha o nájdenie čo najoptimálnejšieho variantu fungovania verejnej správy.

Už v najstarších dobách sa postupným vývojom na území dnešného Slovenska vytvárali určité korporácie a spoločenstvá obyvateľov. Tieto postupne získavali na význame a miestna samospráva v najpôvodnejšom ponímaní sa tak stáva a môže slúžiť ako prostriedok delby moci - popri klasickom delení na moc zákonodarnú, súdnu a výkonnú - je to tzv. „štvrtá moc v štáte“. Miestna, resp. územná samospráva vyjadruje od prvopočiatku určitý typ spoločného záujmu, záujmu na samoregulácii a záujmu na sebarozhodovaní. Jej nepostrádateľným atribútom a symptómom sa stáva to, že je postupne uznávaná štátnou mocou. Územie dnešnej Slovenskej republiky bolo od začiatku 9. storočia až do roku 1993 – s výnimkou obdobia tzv. „Slovenského štátu“ – vždy súčasťou väčších štátnych celkov: od veľkomoravského cez uhorský, rakúsky, rakúsko-uhorský až po československý. Verejnoprávne tradície sa začínajú kreovať od stredoveku, o čom svedčia početné archeologické nálezy sídlištných centier. Tieto boli obývané už v prvých storočiach nášho letopočtu a združovali občanov zo širokého okolia. Po príchode Slovanov na naše územie si toto postavenie udržali a možno povedať, že ešte upevnili. Hradiská (hrady) sa stali integrálnou súčasťou vytvárajúcich sa územnosprávnych štruktúr počas vládnutia kniežaťa Pribinu a neskôr po vzniku Veľkej Moravy. Stará hradisková sústava, ktorá dôsledne rešpektovala rozmanitosť a charakter územia, ako aj sieť osídlenia a hlavných dopravných ciest, sa stala základom pre štátnu moc a štátnu organizáciu vo Veľkomoravskej ríši. Veľkomoravskí veľmoži na ochranu svojho majetku a vlastných práv postupne vybudovali vlastnú štátnu (ríšsku) organizáciu. Na čele centrálnej správy štátu bol knieža - panovník, ktorý bol zároveň aj najvyšším správnym orgánom. Popri tom sa budovali špeciálne ústredné a dvorské orgány. Ústredné orgány boli sústredené na kniežacích dvoroch. K najdôležitejším rozhodnutiam sa priberala rada členov dynastie a drobných hodnostárov. Najnižšou zložkou miestnej samosprávy bola od začiatku stredoveku základná jednotka osídlenia – dedina („villa“).⁵¹⁴ Je možné reálne predpokladať, že v tomto období fungovala a bola logicky usporiadaná aj tzv. vidiecka správa. Obyvatelia mali právo a možnosť slobodne si zvoliť vlastných

514 Niekedy sa týmto termínom označovalo aj mesto. Ďalší výraz, ktorý sa objavuje v dochovaných dokumentoch je „possessio“.

richtárov – tzv. „villicus“⁵¹⁵, ktorí boli ich právnou a súdnou inštitúciou v občianskych i trestných záležitostiach. Vo výkone funkcie im pomáhali tzv. „prísazní“. Dávky a platby, ktoré sa získali od obyvateľov boli odovzdávané panovníkovi kolektívne za celú komunitu. Takéto právne a správne usporiadanie vzišlo zo stretu a splynutia dvoch svetov vyvíjajúcich sa vedľa seba, resp. popri sebe, z konvergenencie štruktúr rímskych a štruktúr slovanských, pripravených sa premeniť a oscilovať smerom dopredu.

Neskôr sa vytvorili samostatné organizačné jednotky – „dištrikty“ a podľa výsadných mestských listín môžeme začať hovoriť aj o existencii miest v právnom zmysle slova.⁵¹⁶ Z týchto výsadných listín miest vyplýva, že ich obyvatelia boli po právnej stránke osobne slobodní. Ako komunita (spoločenstvo obyvateľov) disponovali určitou autonómiou a na jej realizáciu mali vytvorenú všeobecne akceptovanú vnútornú samosprávu.⁵¹⁷

Prvú známu reformu verejnej správy v Uhorsku – a s tým aj na Slovensku – realizoval začiatkom 11. storočia kráľ Štefan I. Za jeho vlády materiálnym znakom neobmedzenej moci kráľa bol jeho dedičný súkromný majetok. Preto aj vláda, zákonodarstvo, verejná správa a ich organizácia súviseli úzko so správou kráľovských súkromných majetkov. Vyzdvihnúť možno tú skutočnosť, že bol akceptovaný prirodzený spôsob členenia terajšieho územia Slovenska, ktorý sa dokonca rozšíril aj do ostatných častí kráľovstva, kde predtým takéto členenie neexistovalo. Centrom kráľovskej správy bol kráľovský dvor a kráľovská kúria, na ktorú nadväzoval územno-správny systém tzv. „hradských španstiev“ (žúp), ktorých strediskami boli hrady. Kráľ a skupina popredných hodnostárov, ktorá ho obklopovala, vykonávala funkcie správne i hospodárske. Najvyšším funkcionárom na kráľovskom dvore bol nádvorný župan – palatín a nádvorník. Tento okrem súdnej a správnej právomoci zastával v 11. storočí aj funkciu dôverníka, t.j. správcu kráľovských financií. Najvyšším ústredným orgánom kráľovstva bola kráľovská rada. Členov rady vyberal a odvolával panovník. Hradské španstvá

515 Najstaršie označenie funkcionára miestnej samosprávy pochádza z latinčiny. V prvých uhorských zákonníkoch z polovice 11. storočia sa označovali práve výrazom „villicus“. Tento pojem začína od 13. storočia splyvať s novším „iudex“, znamenajúcim v preklade sudca. Pod vplyvom kolonizácie sa začína používať germánsky pojem „richter“, poslovakizovaný na richtár, ktorý od 15. storočia všeobecne prevláda v označovaní dedinských i mestských vedúcich funkcionárov. V praktickej podobe sa tento termín zachoval a používal až do začiatku 20. storočia, keď bol po roku 1918 nahradený pojmom „starosta“. Takáto terminológia našla svoj výraz aj v zákonoch o obecnej samospráve, schvaľovaných v roku 1990, a zostáva aktuálna až do dnešných dní.

516 K tomu možno bližšie pozrieť: TAJTÁK, L.: *Dejiny Rožňavy I-II.*, Rožňava 1998. str. 59 a nasl.; RATKOŠ, P.: *Príspevok k dejinám banského práva a baníctva na Slovensku*. Bratislava 1951. str. 10 a nasl.; BOKES, F.: *Dejiny Slovákov a Slovenska*. Bratislava 1945. str. 186 a nasl.

517 Mestá vznikajú ako nový prvok v stredovekom spôsobe spolunažívania, pričom nadväzujú sčasti na staré tradície antiky. Jednotlivé sídla sa stávajú mestom vtedy, keď dostanú od panovníka právo konať trhy, vybudovať si opevnenia a tiež „samosprávu“. Vytvárajú sa tam, kde sú podmienky a tradície na rozvoj obchodu a remesiel. Bližšie k tomu pozri Kol.: *Kronika ľudstva*. Bratislava 1994. str. 302 a nasl., najmä str. 303.

(župy) spravovali kráľovi podriadení hradskí špáni (župani). Do funkcie ich vymenúval kráľ a ten ich mal právo taktiež kedykoľvek odvolať. Župan bol na svojom území sudcom, vojenským veliteľom i hospodárskym správcom.

V 13. storočí dochádza k zásadným zmenám vo verejnej správe. Jednotliví panovníci a uchádzači o kráľovský trón odmieňali svojich verných predovšetkým a najmä rozdeľovaním kráľovskej pôdy a udeľovaním šľachtických titulov, čo viedlo k rozpadu uceleného kráľovského majetku („kráľovského patrimónia“) a tiež k rozpadu správy hradských španstiev (žúp). Koncom 13. storočia sa k moci ako nová kategória hlási zemianstvo – a tak sa kráľovská župa postupne mení na šľachtickú (zemiansku) stolicu. V nej ale rozhoduje už šľachta, reprezentovaná svojimi volenými orgánmi, šľachtickými sudcami (slúžnymi). Stoličného župana ako predstaviteľa kráľovskej moci aj naďalej menuje kráľ, no na bezprostredné riadenie stolice už nemá skoro žiadny reálny vplyv. Stará župa – ako správny a organizačný útvar správy kráľovských majetkov – prestáva existovať. Nové šľachtické stolice postupne nahrádzajú hradské španstvá, pričom sa územne kryjú s pôvodnými organizačnými útvarmi. Od 14. storočia sa začínajú venovať podrobnejšie aj verejnoprávnym – spoločným komunálnym problémom a v tomto zmysle môžeme hovoriť, že svojou podstatou a obsahom činnosti naplňajú rámec samosprávnych úloh a aktivít.⁵¹⁸ Okrem stoličnej správy sa už v 14. storočí vytvorili panstvá, tzv.: „domínia“. Boli to menšie územné celky a v každej stolici ich bolo niekoľko. Podstatou panstva bolo spravovanie majetkov určitého vlastníka a jeho sídlom býval spravidla hrad, ktorý bol hospodárskym, administratívnym, súdnym a vojenským centrom. Na čele panstva - hradu stáli kasteláni, vymenovaní vlastníkom hradu, ktorí spolu so svojimi familiármi a služobníkmi vykonávali všetky hospodárske, súdne, správne a vojenské funkcie. Kastelánska funkcia patrila medzi najvýznamnejšie funkcie v regionálnej správe. Následné historické udalosti (vpád Turkov, rozdelenie územia Uhorska, obsadenie územia Slovenska vojskami Habsburgovcov, reformácia, stavovské povstanie a pod.) neznamenali zrušenie šľachtických stolíc a tak táto organizačná forma usporiadania štátu vydržala až do roku 1785.

V druhej polovici 18. storočia dochádza k posilňovaniu postavenia panovníka v Rakúskej ríši najmä v dôsledku priemyselnej revolúcie, rozvoja výroby a obchodu na celom území ríše vrátane dnešného územia Slovenska. Absolutizmus je úzko spätý s centralizmom a preto cisár Jozef II. pristupuje k celkovej reforme verejnej správy. Dochádza tak k úplnej likvidácii stoličnej samosprávy, ktorá je nahradená štátnou byrokraciou od miestnej správy až po ústrednú, politicky riadenú správu. Formálne stolice aj naďalej pretrvávajú, so samosprávou to však nemá už nič spoločného – všetko je riadené centralisticky a direktívne, prostredníctvom politicky obsadzovaných štátnych úradníkov. Celé Uhorsko sa rozdeľuje na 10 správnych obvodov – dištriktov, pričom pri tejto reorganizácii na

518 Na území dnešného Slovenska sa vytvorilo a fungovalo celkom 19 šľachtických stolíc. Niektoré z nich však zasahovali aj do susedných štátov (samozrejme v dnešnom ponímaní).

Slovensku vznikajú tri samostatné dištrikty; Nitriansky, Banskobystrický a Košický. Na ich čele stoja kráľovskí komisári. Do každého dištriktu spadá spravidla viac stolíc (a to 4 – 6 stolíc). Takéto správne usporiadanie („Jozefínska reforma verejnej správy“) nemalo však dlhé trvanie a skončilo po úmrtí Jozefa II. Zásadným nedostatkom tejto reformy bolo jednak nepochopenie historických tradícií a nepochopenie tiež vnútornej sily jednotlivých národov. Nie zanedbateľnou skutočnosťou je to, že boli odmietnuté všetky progresívne a účelné zmeny rešpektujúce samosprávnosť a všeobecnú prospešnosť, vrátane práva spravovať si niektoré záležitosti samostatne a nezávisle od štátnej moci. Po roku 1790 sa verejná správa preto vracia k stavu spreď roka 1785.

Nové zmeny v organizačnej štruktúre štátu vyvolali až revolučné zmeny v rokoch 1848-1849. Tieto postupne otvárajú cesty kapitalistickému rozvoju. V dôsledku toho padol feudalizmus a otvára sa široké pole na vybudovanie moderného štátu a práva. Nič menej v podmienkach Uhorska je potrebné konštatovať že sa naďalej udržiavajú silné feudálne prežitky, ktoré brzdia spoločensko - politický, ale i administratívny vývoj. Nová kvalita sa prejavila predovšetkým vo fungovaní stoličných inštitúcií (národné zhromaždenie, vláda) a v úprave volebného práva, menej však pokiaľ ide o úpravy miestnej správy. Národné zhromaždenie (zák. čl. 4/1848) sa kreuje ako dvojkomorový orgán zložený z hornej a dolnej komory, ktoré majú rovnoprávne postavenie. Dolnú komoru (dolnú snemovňu) tvorili zástupcovia všetkých občanov, pričom predsedu komory si volili zo svojho stredy. Horná komora naďalej pozostávala zo šľachticov - predsedu menoval panovník.⁵¹⁹ Volebné právo (zák. čl. 5/1848) nebolo priznané všetkým, viazalo sa na splnenie určitých podmienok. V tomto zmysle občianstvo štátu tvorili šľachta a mestská šľachta, inteligencia a osoby, ktoré splnili predpísaný majetkový cenzus. Dochádza aj k úprave niektorých kompetencií samosprávnych jednotiek.⁵²⁰

S poukazom na vyššie uvedené možno konštatovať, že územná samospráva – moderné obecné zriadenie sa na našom území začalo legálne formovať po rozpade feudálneho absolutizmu s nástupom monarchie.⁵²¹ Ríšska ústava zakotvuje právo obce spravovať svoje záležitosti a následne právna úprava upravuje postavenie obcí

519 Poslanec Dolnej snemovne Národného zhromaždenia zastupuje záujmy nielen voličov, ale aj záujmy ostatných občanov. V tomto zmysle nezastupoval určitú kategóriu (stav) obyvateľstva, ani tých občanov, ktorí ho volili – stáva sa zástupcom všetkých občanov.

520 Reorganizácia župnej samosprávy na podklade „ľudového zastúpenia“ sa odložila. Administratívna, finančná a jurisdikčná právomoc slobodných kráľovských miest a aj ostatných miest sa rozšírila na všetkých obyvateľov. Zriadilo sa volené mestské zastupiteľstvo na určené obdobie, pričom ho volili občania tajným hlasovaním. Zasadnutia zastupiteľstva boli verejné. Reorganizácia obcí sa dôsledne neuskutočnila – správa obcí prešla na župu, voľbu obecného predstavenstva riadila župa. Bližšie možno odporúčať: HUBENÁK, L.: *Právne dejiny Slovenska do roku 1918*. Banská Bystrica 2000. str. 345

521 Pozri k tomu bližšie: SOTOLÁŘ, J.: *Kompetenčné právo v územnej samospráve*. Košice 2000. str. 15 a nasl.

na báze základnej tézy: „základom slobodného štátu sú slobodné obce“.⁵²² Sú tu obsiahnuté viaceré ustanovenia o kompetenciách miestnych obcí, ktoré sa členili na:

- prirodzené kompetencie,
- prenesené kompetencie.

Deklaruje sa tu takto v zreteľnej a nezameniteľnej podobe právny a faktický základ členenia pôsobnosti obcí, ktorý pretrváva až do súčasnosti – samozrejme, že obsah tohto členenia zodpovedá zmeneným podmienkam.⁵²³ Prirodzené kompetencie obcí obsahovali všetko, čo sa týkalo záujmov obce a mohlo sa realizovať v jej hraniciach. Prenesené kompetencie znamenali pre obce povinnosť zabezpečovať určité verejné záležitosti, ktoré boli delegované (prikázané) obciam od štátu. Kreovaním tohto systému usporiadania a vybavovania záležitosti sa „vytváralo“ spravodlivejšie usporiadanie štátu, v ktorom občanom bola daná možnosť, aby si - nezávisle od štátnej správy – vybavovali určitú agendu samostatne.⁵²⁴

Na dnešnom území Slovenska možno v tomto období zaznamenať prvý pokus o vytvorenie slovenskej národnej verejnej správy. Predstavitelia uhorskej revolúcie (najmä L. Kossúth) odmietali rokovať s nemaďarskými národmi a pripustiť ich účasť v orgánoch štátu a preto Slovenská národná rada dňa 19. septembra 1848 vyhlásila v Myjave slovenskú samostatnosť. Zároveň umožnila voliť tzv. revolučné slovenské miestne orgány na ľudových zhromaždeniach – miestnu samosprávu tak prevzali do svojich rúk obyvatelia Slovenska (Slováci). Nové orgány miestnej správy vybavovali bežnú agendu v spojitosti s vojenským povstaním a starali sa o zabezpečenie materiálnych potrieb povstaleckých dobrovoľníckych jednotiek. Slovenská národná rada menovala zároveň do skupín obcí svojich osobitných povereníkov ako komisárov s vymedzenými plnými mocami v oblasti správnej, súdnej a vojenskej.⁵²⁵ V následných revolučných stretoch sa slovenskí dobrovoľníci zúčastňovali bojov po boku rakúskych a cisárskych stavov - podarilo sa obsadiť Oravu, Liptov, Turiec a Zvolen a zriadiť tu tzv. „dočasné administratívne rady“. Tieto orgány miestnej verejnej správy boli obsadzované výlučne Slováckmi, ktorých si obyvatelia volili na verejných zhromaždeniach. Verejná správa však nemala dlhé trvanie, pretože začiatkom roku 1849 sa záujmy Rakúska a Uhorska začali zblížovať a upustilo sa od myšlienok rozdeliť Uhorsko na národnostnom základe.⁵²⁶ Revolúcia v Uhorsku bola potlačená a podobne to bolo aj na území dnešného Slovenska.

522 Porovnaj tzv. marcovú (Ríšska) ústavu z roku 1849, ktorá vyšla pod č. 150/1849 R. z.- dočasný obecný zákon zo 17. 3. 1849, ktorý vyšiel pod č. 170/1849 R. z.

523 Pozri k tomu: SOTOLÁŘ, J.: *Kompetenčné právo v územnej samospráve*. Košice 2000. str. 15

524 Porovnaj k tomu SCHELLE, K.: *Organizace veřejné správy v letech 1848-1948*. Brno 1993. str. 37 a naśl., PRŮCHA, P. – SCHELLE, K.: *Základy místní správy*. Brno 1995. str. 9

525 Bližšie pozri HUBENÁK, L.: *Právne dejiny Slovenska do roku 1918*. Banská Bystrica 2000. str. 358-359

526 HUBENÁK, L.: *Právne dejiny Slovenska do roku 1918*. Banská Bystrica 2000. str. 363

Po buržoáznej revolúcii dochádza k obnovovaniu spiatočníckych a absolutistických procesov. Badateľnú zjavnú snahu o centralizáciu štátnej moci a verejnej správy, ako i snahu o zavedenie predrevolučného politického systému. V úvodnej fáze išlo o nastolenie vojenskej diktatúry a správy, po nej to potom bola tzv. „dočasná organizácia miestnej správy“ (provizórium) a nakoniec tzv. „definitívna organizácia miestnej správy“ (definitívum). V etape vojenskej diktatúry sa vytvorili vojenské dištrikty – z toho na území dnešného Slovenska dva; Bratislavský a Košický. Obidva sa ďalej členili do 9 komítátov. K vojenským dištriktom prislúchali obvody civilnej správy. Vojenské dištrikty riadil vojenský veliteľ, civilné obvody spravovali hlavní komisári. V nasledujúcich etapách vývoja dochádza k unifikácii verejnej správy v celej habsburskej ríši. Vzniká Uhorské miestodržiteľstvo, ktoré bolo najvyššou správnu inštitúciou a riadilo päť novovytvorených civilných administratívnych dištriktov (na Slovensku boli dva). V nich fungovali miestodržiteľské odbory ako nadriadené administratívne inštalácie pre správu na území žúp a okresov. Civilné administratívne dištrikty (na čele s hlavným županom dištriktu) sa ďalej členili na župy (na čele stál župan) a okresy (na čele so slúžnym).⁵²⁷ Do tohto rámca spadajú aj aktivity slovenského národného hnutia prezentované navonok „Memorandom slovenského národa“ a „Viedenským memorandom“. Obidva tieto dokumenty⁵²⁸ obsahujú politickú deklaráciu a predstavy o územnosprávnom usporiadaní dnešného Slovenska – tzv. slovenského Okolia. Celé územie sa malo skladať zo 16 okresov riadených okresnými správami na čele s okresnými náčelníkmi, ktorých vymenoval panovník. Zároveň sa mal kreovať Slovenský snem so sídlom v Banskej Bystrici. Išlo o zastupiteľský orgán, ktorého právomoc zahŕňala legislatívu v odbore regionálnej a národnostnej politiky, ale tiež v oblasti hospodárskej, kultúrnej i sociálnej. Mal právo schvaľovať rozpočet, určovať dane a poplatky a spravovať niektoré druhy majetku. Výkonným orgánom snemu sa mal stať štátny výbor. Na čele snemu stál predseda snemu, ktorý mal súčasne funkciu prednostu politickej správy v slovenskom Okolí.⁵²⁹ V kontexte vývoja verejnej správy tieto snahy možno označiť za druhý významný pokus o vlastné usporiadanie krajiny – územia dnešného Slovenska. Nič z toho sa však v praktickej podobe neuskutočnilo pre zásadný odpor zo strany maďarskej šľachty.

527 Bližšie možno pozrieť: HUBENÁK, L.: *Právne dejiny Slovenska do roku 1918*. Banská Bystrica 2000. str. 370-373, 378-380; ŠKULTÉTY, P.: *Základy miestnej správy*. Bratislava 1999. str. 7, SOKOLOVSKÝ, L.: *História verejnej správy na Slovensku*. In: *Práva miest a ich ochrana*. Bratislava 1994. str. 102-103

528 Memorandum slovenského národa bolo schválené na celonárodnom zhromaždení predstaviteľov národného hnutia v dňoch 6. – 7. júna 1861 v Martine. Tvorcom bol významný právnik Štefan Marko Daxner. Viedenské memorandum je vlastne doplnené a dopracované Memorandum slovenského národa a v tomto znení bolo predložené slovenskou delegáciou priamo panovníkovi. Prílohou tohto dokumentu sú tzv. „Privilégia pre slovenské Okolie.“

529 Bližšie k tomu: HUBENÁK, L.: *Právne dejiny Slovenska do roku 1918*. Banská Bystrica 2000. str. 394-397

Októbrový diplom Františka Jozefa II. z roku 1860 začal proces dualistického usporiadania. Ani krátky návrat k centralizmu (v rokoch 1861 – 1865) nedokázal zabrániť snahám v štátoprávnom usporiadaní, ktoré vyvrcholili v roku 1867 Rakúsko – uhorským vyrovnaním. Územné a správne členenie Rakúsko - Uhorska po roku 1867 a systém miestnych orgánov v Uhorsku sa zásadne odlišoval od usporiadania v rakúskych krajinách. V Uhorsku celú politickú správu vykonávali samosprávne korporácie – „municípiá“. K ich obnoveniu došlo v marci 1867, pričom sa vychádzalo z pôvodného usporiadania so zvyškami feudálnej organizácie z obdobia slovenského štátu. Definitívnu podobu získali municípiá po Rakúsko - uhorskom vyrovaní. Právna úprava bola obsiahnutá vo viacerých predpisoch, ktoré prechádzali vývojom a modernizáciami – municípiálny zákon č. 42/1870, zák. čl. 6, 20 a 33 z roku 1876, zák. čl. 21 z roku 1886, zák. čl. 20 z roku 1901 a zák. čl. 60 z roku 1907. S poukazom na zhora citovaných právnu úpravu pod municípiami sa rozumeli verejnoprávne korporácie, charakterizované vlastnými (autonómnymi) orgánmi, ktorých úlohou bolo vykonávanie a realizovanie samosprávnych záležitostí a sprostredkovaný (delegovaný) výkon štátnej správy na vymedzenom územnom celku. Pre municípiá bolo charakteristické, že mali aktívne práva (napr. právo podávať petície v politických záležitostiach, právo rozkladu proti ministerským nariadeniam, ak ich považovali za protizákonné resp. nevykonateľné⁵³⁰ a pod.), ale aj pasívne práva (výkon delegovanej štátnej správy) a samosprávne práva (samostatné a nezávislé rozhodovanie vo vnútorných záležitostiach – vydávanie vnútorných predpisov, štatútov, právo voliť členov kolektívnych orgánov, obsadzovať úradnícky aparát, finančné hospodárenie a pod.). Municípiá boli dvojakého druhu: župy (stolice) a municípálne mestá.⁵³¹ Municípálne mestá vystupovali ako rovnocenný partner z pohľadu výkonu verejnej správy popri župách. Nachádzali sa mimo teritória žúp a neboli začlenené do žiadnej župy.⁵³² Na čele žúp a municípálnych miest stál hlavný župan, ktorého menoval a odvolával panovník. Bol predstaviteľom výkonnej moci. Municípiá obstarávali a zabezpečovali najmä nasledovné činnosti a úlohy:

- obstarávali vlastnú vnútornú autonómnú správu . t.j. výkon samosprávy,
- obstarávali a sprostredkovali štátnu administráciu; t.j. delegovaný výkon štátnej správy,
- obstarávali časti štátnej administrácie, ktoré netvorili tzv. „originálnu vnútornú politickú správu“; napr. daňová agenda a pod.,

530 Ide o špecifické aktívne právo komunity opierajúce sa o pozostatky tzv. „práva na odpor“ – ius resistendi et contradicendi.

531 Municípálne mestá nepatril do právomoci župy. Ich počet sa postupne redukoval (najmä zák. č. 20/1876) až na štyri: Bratislava, Košice, Banská Štiavnica a Komárno (zák. čl. 21/1886). Municípálne mestá treba odlišovať od miest so zriadeným magistrátom, ktoré boli vyňaté z okresnej správy a v pomere k župe mali postavenie okresu.

532 Pozri k tomu: SOTOLÁŘ, J.: *Kompetenčné právo v územnej samospráve*. Košice 2000. str. 15-16, ŠTENPIEN, E.: *Praktická realizácia ustanovení municípálneho zákona z roku 1870 na Above a v Turni*. In: *Právna kultúra a európsky integračný proces*. Košice 2004. str. 106 - 118

- mohli sa zaoberať aj inými záležitosťami verejného záujmu, ba aj celoštátneho významu, prejednávať ich a prijímať o nich uznesenia,
- mali právo obracať sa na vládu, zákonodarný zbor (snem) i ostatné municípie a s akoukoľvek žiadosťou,
- vytvárali rozpočet a hospodárili s ním,
- nakupovali a predávali nehnuteľnosti, poskytovali pôžičky,
- zriaďovali a zrušovali svoje úrady.⁵³³

Župná samospráva sa realizovala navonok prostredníctvom kolektívnych orgánov a úradníckeho aparátu. Ku kolektívnym orgánom patrili: municipálny výbor, stály výbor, overovací výbor, stály posudzovací výbor, určovací volebný výbor, správny (administratívny) výbor, odborné komisie. Úradnícky – výkonný aparát tvorili najmä: hlavný župan, podžupan (mešťanosta), hlavný notár a notári, hlavný fiškál a fiškáli, predseda sirotskej stolice, pokladník, kontrolór, archivár. Úradníci boli buď volení municipálnym výborom na dobu 6 rokov, príp. aj doživotne alebo boli menovaní hlavným županom.⁵³⁴ Každé municípiium (župa) sa členilo na okresy. Okres ako územná a správna jednotka členenia štátu bola riadená hlavným slúžnym. Tento vystupoval ako najvyšší výkonný orgán a mal na výkon záležitostí pridelený administratívny a odborný personál. Bol podriadený priamo podžupanovi.

Obecná samospráva sa realizovala v rámci tzv. slúžnovských okresov. Platná právna úprava (zák. čl. 21/1886) rozoznávala tri základné kategórie samosprávnych územných zväzkov:

a) **malé obce** – také, ktoré neboli spôsobilé samostatne zabezpečovať výkon úloh, a preto sa museli zlučovať s inými obcami, aby zabezpečili plnenie kompetencií obce,

b) **veľké obce** – také, ktoré boli dostatočne vybavené a odborne spôsobilé plniť a zabezpečovať jednotlivé kompetencie obce. Nepotrebovali sa zlučovať – sem možno zaradiť mestecká a veľké obce.

c) **mestá so zriadeným magistrátom** – boli vyňaté z okresnej správy a podliehali priamo župe.

533 Porovnaj k tomu bližšie: SOTOLÁŘ, J.: *Kompetenčné právo v územnej samospráve*. Košice 2000. str. 16, HUBENÁK, L.: *Právne dejiny Slovenska do roku 1918*. Banská Bystrica 2000. str. 413, SCHELLE, K.: *Organizace veřejné správy v letech 1848-1948*. Brno 1993. str. 54-55

534 Bližšie a podrobne k tomu možno pozrieť a porovnať SOTOLÁŘ, J.: *Kompetenčné právo v územnej samospráve*. Košice 2000. str. 15-16, HUBENÁK, L.: *Právne dejiny Slovenska do roku 1918*. Banská Bystrica 2000. str. 412- 421, SCHELE, K.: *Organizace veřejné správy v letech 1848-1948*. Brno 1993. str. 54-61, ŠTENPIEN, E.: *Prijatie zákonného článku 21/1886*. In: *Právna kultúra a európsky integračný proces*. Košice 2005. str. 77 – 84

Ako orgány vystupovali v obci obecné zastupiteľstvá⁵³⁵ a obecné predstavenstvá, u miest so zriadeným magistrátom to boli mestské predstavenstvá, mestské zastupiteľstvá a mestské rady. V mestách so zriadeným magistrátom to ešte bol osobitný užší orgán tzv. „mestský magistrát“ tvorený z členov mestského predstavenstva. Zhora uvedený stav v systéme uhorskej verejnej správy pretrval až do vzniku československého štátu. Na území dnešného Slovenska existovalo spolu 16 historických žúp, 94 okresných slúžnovských jednotiek, 30 miest so zriadeným magistrátom a 4 municipálne mestá.⁵³⁶

Právnymi úpravami v rokoch 1918 a 1919⁵³⁷ sa naďalej posilňovalo už centralizované postavenie municípií: na čele župnej organizácie bol župan (menovaný priamo ministrom), pričom ako nové funkcie sa vytvorili župní tajomníci a župní radcovia. Zároveň sa postupne rozpúšťajú obecné zastupiteľstvá a obecné výbory. Dochádza k zásadným zmenám vo fungovaní samosprávnych orgánov:

- teritoriálne zmeny v obvodoch žúp a okresov,
- zmeny v spôsobe a obsahu hospodárenia obcí,
- zmeny v oblasti dozoru a dohľadu nad činnosťou obcí, tzv. „dozorčie právo“,
- odlúčenie daňovej a poručenskej agendy od obcí a miest,
- zrušenie správnych výborov,
- zoštátnenie župných úradníkov.⁵³⁸

Následný vývoj miestnej samosprávy na území dnešného Slovenska možno z hľadiska systémového a systematického rozdeliť na viacero etáp, pričom každá etapa sa viaže k určitej historickej udalosti alebo k účinnosti právnej úpravy regulujúcej práve oblasť miestnej verejnej správy:⁵³⁹

- 1.) recepcia uhorského systému verejnej správy (28. 10. 1918 - 31. 12. 1922),
- 2.) župné zriadenie (prvá reforma) [1. 1. 1923 - 30. 6. 1929],
- 3.) krajinské zriadenie (druhá reforma) [1. 7. 1928 - 31. 12. 1939],

535 Centralizačné tendencie uhorskej vlády smerovali aj k obciam a snažili sa obmedzovať ich právomoci a postavenie. Dôsledkom toho je aj oprávnenie ministra vnútra rozpustiť každé obecné zastupiteľstvo, ak sa domnieval, že jeho aktivity a rozhodovacia činnosť by mohla ohroziť alebo ohrozuje záujmy štátu ale tiež záujmy samotnej obce. Ďalej je to napríklad oprávnenie ministra vnútra zasahovať do rozpočtu obce, zasahovať do rozhodovacej činnosti obce a pod.

536 SCHELLE, K.: *Organizace veřejné správy v letech 1848-1948*. Brno 1993. str. 61

537 Pozri zák. č. 64/1918 Zb. z. a n. o mimoriadnych prechodných ustanoveniach na Slovensku a nariadenie č. 555/1919 Zb. z. a n. o organizácii politických úradov

538 Pozri: SOTOLÁŘ, J.: *Kompetenčné právo v územnej samospráve*. Košice 2000. str. 16-17

539 K jednotlivým etapám vývoja bližšie pozri SOTOLÁŘ, J.: *Vývoj územnej samosprávy a miestnej štátnej správy v historických súvislostiach na území Slovenska*. In: Zborník: K niektorým otázkam územnej samosprávy a miestnej štátnej správy. Košice 1990. str. 26 a nasl.

4.) obdobie Slovenského štátu (1940 - 1945),

5.) krajské zriadenie (tretia reforma) [1945 - november 1990],

6.) štvrtá reforma organizácie verejnej správy (začína novembrom 1990 a predstavuje súčasnú formu a organizáciu miestnej verejnej správy).

Dňa 28. októbra 1918 bol vyhlásený samostatný československý štát a hneď prijal tzv. recepčnú normu (zák. č. 11/1918 Zb. z. a n.), podľa ktorej všetky doterajšie zákony a nariadenia zostávajú v platnosti, pričom všetky samosprávne, obecné i štátne úrady sú podriadené Národnému výboru a vykonávajú svoju činnosť podľa doterajších právnych predpisov (čl. 2 a čl. 3 citovaného zákona). Obdobne zák. č. 64/1918 Zb. z. a n. v ust. § 1 konštatuje, že všetky mestské a obecné výbory sa rozpušťaťajú a ich právomoc prechádza na komisie ustanovené zmocnencom vlády. Pritom však ešte ako určitý pozostatok zotrávajú municipálne výbory a administratívne výbory. Obecná samospráva sa dostala takto do stredu pozornosti a jej výsledkom mala byť zásadná reforma. V roku 1920 pod č. 126/1920 Zb. z. a n. bol schválený tzv. župný zákon (o zriadení župných a okresných úradov v republike Československej), na základe ktorého sa vytvorili predpoklady unifikácie miestnej správy. V praktickej podobe však zákon sa neuplatnil, účinným sa stal až v roku 1923 - len na území Slovenska. Následne potom bol schválený zák. č. 210/1920 Zb. z. a n. o dočasnej úprave správy politickej na Slovensku, ktorý zakotvuje, že na čele župného úradu je župan, ktorý je zodpovedný za správu župy a „je mu podľa potreby prideloňovaný k výkonu agendy odborný, účetný a manipulačný i sluhovský personál“ (§ 5 citovaného zákona). K vykonaniu zákona bolo prijaté nariadenie vlády ČSR č. 361/1920 Zb. z. a n. Územie Slovenska sa rozdelilo na nové župy (zlúčením bývalých uhorských žúp) a tieto ďalej na okresy (§ 1 citovaného zákona – „vnútornú správu v republike Československej vykonávajú ... úrady župné a im podriadené úrady okresné. Úrady tieto sú služobne podriadené ministerstvu vnútra ...“). V župách sa zriadili župné úrady so županmi. Ako prvky samosprávy vznikajú pri každom župnom úrade župné zastupiteľstvá (zložené z 35 členov; ak má župa aspoň 700.000 obyvateľov má byť na každých ďalších 20.000 obyvateľov volený ďalší jeden člen – a volených na 6 rokov), župný výbor (zložený z 8 členov volených z členov župného zastupiteľstva, pričom je volených aj 8 náhradníkov) a župné komisie (ako fakultatívne orgány pre „správu a dozor i pre obstarávanie jednotlivých župných vecí“). Predsedom výborov i komisií sa stáva župan (§ 12 – 16 citovaného zákona). V okresoch boli zriadené okresné úrady na čele s okresným náčelníkom, ktorý bol podriadený služobne županovi. Pri okresnom úrade sa zriadil okresný výbor (skladal sa z 8 členov volených na obdobie 4 rokov a 8 náhradníkov), pričom na čele okresného výboru stál okresný náčelník. Okresné výbory sa stali jednak orgánmi autonómnej správy okresu a jednak dohliadacím a „dozorčím“ orgánom nad činnosťou obcí a miest (§ 69 a nasl. citovaného zákona). Župan aj okresný náčelník sú pritom štátnymi úradníkmi (§ 7 citovaného zákona).

Pretrvávajúci stav dualizmu miestnej správy viedol k prijatiu zák. č. 125/1927 Zb. z. a n. o organizácii politickej správy (tzv. zákona o krajskom zriadení), ktorý

nadobudol účinnosť od 1.7.1928. Tento zákon možno charakterizovať tak, že ide o historicky zásadnú zmenu vo vývoji verejnej správy, ktorou sa zrušujú základy župného zriadenia a samotných žúp ako správnych jednotiek.⁵⁴⁰ Netreba pritom zabúdať, že župné zriadenie malo svoju minulosť a dlhodobú tradíciu a preto pretrhnutie takejto kontinuity sa javí ako zásadná konsolidačná a unifikácia snaha politických a regionalistických štruktúr na území dnešného Slovenska. Cieľom bolo kreovanie jednotnej verejnej správy, jednotného správneho poriadku a právnych noriem (zjednocovanie práva hmotného i procesného). Podstatou správnej reformy bolo zavedenie krajinskej správy na území celej republiky: vytvorili sa štyri krajiny (česká, sliezská, slovenská a podkarpatskoruská). V rámci krajín fungovali krajinské úrady (politické úrady) na čele s menovaným krajinským prezidentom. Zriadilo sa ďalej krajinské zastupiteľstvo, pri kreovaní ktorého sa využívala kombinácia volebného práva a menovacieho práva. (§ 11 a nasl. citovaného zákona). Funkčné obdobie bolo stanovené na 6 rokov. Voľbou spomedzi členov krajinského zastupiteľstva sa vytvoril aj krajinský výbor, ktorý na území dnešného Slovenska pozostával z 12 členov a 12 náhradníkov (§ 26 ods. 1 citovaného zákona). Popri tom pôsobnosť v krajoch vykonávali i krajinské komisie. Každá krajina sa členila na okresy, pričom v nich pôsobili analogické orgány ako v krajoch (okresný úrad na čele s okresným hajtmanom, okresné zastupiteľstvo, okresný výbor). Krajinské zriadenie upravovalo správne pomery na Slovensku až do roku 1939, keď bolo zrušené zákonom č. 190/1939 Sb. z. o verejnej správe vnútornej. Týmto predpisom sa zaviedla jednotná dvojstupňová štátna miestna správa rozdelením územia na župy, ktoré sa ďalej členili na okresy.⁵⁴¹

Dekrétom prezidenta republiky č. 18/1944 Ú. v. o národných výboroch sa zakotvilo, že v prechodnom období na oslobodenom území bývalého Československa bude všetku štátnu moc vykonávať zvrchovaný ľud prostredníctvom zvolených miestnych, okresných a krajských národných výborov. Povojnový vývoj bol završený prijatím zákona č. 280/1948 Zb. o krajskom zriadení. Týmto zákonom boli zrušené predpisy platné dovtedy na Slovensku a krajinské a župné zriadenie bolo nahradené krajským zriadením. Tým sa dokončila prestavba miestnej správy do podoby, ktorá s určitými modifikáciami v pôsobnosti národných výborov a v územnom členení pretrvala až do konca roku 1990. Hoci cieľom bolo zakotviť národné výbory aj ako samosprávne orgány, nepodarilo sa to. Dôvodom bola univerzálnosť národných výborov ako orgánov štátnej moci a štátnej správy, závislých na štátnej správe. Vláda riadila národné výbory ako celok.

540 Bližšie pozri monografiu PEŤKO, K.: *Verejná správa na Slovensku (Príručka samosprávnych činiteľov)*. Bratislava 1930

541 V súlade s touto platnou právnou úpravou sa územie Slovenska rozdelilo na 6 žúp - Bratislavskú, Nitriansku, Trenčiansku, Tatranskú, Šarišsko-zemplínsku a Pohronskú. Župy predstavovali samosprávne jednotky, v rámci ktorých sa vytvárali župné úrady na čele so županom, ďalej župné výbory a župné komisie.

Samosprávnosť riešenia miestnych záležitostí bola potlačená direktívnym rozhodovaním štátu a potlačením suverenity.

Konštituovanie miestnej samosprávy na Slovensku bolo podmienené hlbokými spoločenskými premenami po roku 1989. Vychádzalo zo skutočnosti, že sústava národných výborov, ako nástroj administratívno-direktívneho riadenia štátu minimalizovala miestnu aktivitu a samosprávu obcí a presadzovala centrálné riadenie všetkých zložiek života miest a obcí. Nedostatky tejto sústavy boli evidentné a viedli k vypracovaniu návrhu reformy národných výborov. Postupne sa ukázalo, že ani reforma národných výborov by neutvárala podmienky pre vznik samosprávy miest a obcí, preto sa pristúpilo k urýchlenému rozpracovaniu návrhu zákona o obecnom zriadení. V nových podmienkach bolo nemysliteľné, aby fungoval demokratický štát bez miestnej samosprávy, ktorá by podmienila nové usporiadanie miestnej samosprávy a štátnej správy. Voľbami do orgánov samosprávy obcí a zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení sa utvorili právne i faktické predpoklady a podmienky pre začatie fungovania miestnych samospráv. Uvedený zákon vytvoril v nadväznosti na zákon SNR č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy základnú legislatívnu bázu novej sústavy miestnej samosprávy a štátnej správy.

Z historického prehľadu a súvzťažností tohto vývoja ako aj historických súvislostí možno logicky vyvodit' nasledovné závery: Vývoj v Európe (snád' s výnimkou obdobia 1948 – 1989) sa prelína s vývojom verejnej správy a územným usporiadaním dnešného Slovenska. Zároveň sa však objavujú aj slovenské špecifiká: zohľadňujú sa historické, územné, politické a ekonomické osobitosti. Verejná správa v celom tomto vývoji bola využívaná ako mocenský nástroj, závislý od politickej situácie a politických zmien.

III. Ústavný rámec obecného zriadenia na území Slovenska (kompetenčné právo obcí)

Kompetenčné právo obcí a miest na území Slovenskej republiky treba ponímať ako poznanie a poznávanie hraníc pôsobenia a fungovania jednotlivých komunít (obcí a vyšších územnosprávnych celkov). Súvisí to najmä s tým, že verejná moc v štáte sa uplatňuje na miestnej úrovni na územnom základe. Rozsah právnej regulácie miestnych záležitostí a ich úzke previazanie riešením konkrétnych vecí konkrétnych občanov má nedoceneniteľné a významné miesto pri ponímaní demokratičnosti usporiadania štátu a demokratickom výkone jeho úloh. Veľmi úzko s tým súvisí disponovanie potrebnými právomocami a tiež pôsobnosťou, aby dochádzalo k reálnemu výkonu (nie len deklarovanému - prostredníctvom ustanovení právnych noriem bez konkretizácie) pri plnení úloh miestnej samosprávy a úloh štátu prenesených na miestnu samosprávu. **Rozsah, vymedzenie a poznanie kompetencií sa tak stáva určujúcim a dominantným**

kritériom pre postavenie miestnej samosprávy, pre odpoveď na otázku, či je žiaduce a potrebné vytvárať tento relatívne samostatný stupeň správy štátu. Reálna vynutiteľnosť je potom predpokladom výkonnosti miestnej samosprávy.

Z Ústavy Slovenskej republiky nepochybne vyplýva, že stanoviť právomoc je v našom právnom poriadku, prípustné a možné len ústavou alebo zákonom. Preto východiskovým momentom skúmania predmetnej problematiky je dôsledné poznanie zákonov. Rozdelenie verejnej správy vykonávanej orgánmi obcí na vlastnú a prenesenú má svoj význam najmä:

- z hľadiska subjektov rozhodovania,
- z hľadiska rozsahu oprávnení orgánov štátnej správy voči obciam a jej orgánom.

*Na druhej strane, je potrebné vidieť, že platná právna úprava od roku 2002 (po novele zákona o obecnom zriadení zákonom č. 453/2001 Z. z.) už dôsledne zohľadňuje výkon samosprávnych a prenesených úloh, čo vyplýva i z ust. § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení, ktorom je zakotvené tzv. **výkladové kompetenčné pravidlo**: „ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesených úloh, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.“* Je však potrebné pamätať, že toto pravidlo nemožno aplikovať spätne – na prípady pred roka 2002, a preto pre záver, o ktorý druh pôsobnosti ide v danom prípade a v akom rozsahu môže obec regulovať spoločenské vzťahy, je potrebné podrobne skúmať právnu úpravu, s prihliadnutím k časovým súvislostiam. V tejto súvislosti vyvstáva otázka, či zákonodarca môže úplne „svojoľne konštatovať“ v právnom predpise, že istá pôsobnosť je výkonom prenesených resp. samosprávnych úloh, alebo či má vychádzať z historických súvislostí a opierať sa o nespochybniteľné atribúty výkonu samosprávnych úloh. Určitým vodidlom by sa mohla stať rozhodovacia prax bývalého Najvyššieho správneho súdu ČSR, ktorý v plnom rozsahu akceptoval právne opodstatnenie výkonu samosprávnych úloh opierajúce sa o historické súvislosti a danosti vývoja samosprávneho zriadenia.

Do skupiny originálnej kompetencie - vlastnej pôsobnosti by mali byť zaradené predovšetkým také záležitosti, ktoré sa bezprostredne dotýkajú života obyvateľov obce, pričom ich význam tento rámec nepresahuje. Právny poriadok z tohto dôvodu ponecháva relatívne samostatné rozhodovanie v týchto záležitostiach obci (vždy v súlade s ústavou, zákonmi, poprípade i ďalšími právnymi predpismi).

Kompetencie vykonávané v prenesenej pôsobnosti naopak presahujú svojim významom rámec obce, do tejto skupiny by mali byť zaradené tie záležitosti, u ktorých má štát záujem na intenzívnejšom ovplyvňovaní ich výkonu. Rozsah oprávnení orgánov štátnej správy je potom daný právne významnými možnosťami zasahovania do rozhodovacej, príp. aj inej činnosti obce (napr. oprávnenie zrušiť rozhodnutia obce – príslušný orgán štátnej správy ako odvolací orgán vo vzťahu k rozhodnutiam obce, povinnosť rešpektovať podzákonné právne akty a pod.).

Navonok správa vykonávaná obcou vystupuje jednotne - ako jednotný celok a útvar bez ohľadu na to, či vykonáva pôsobnosť originálnu alebo prenesenú. Hranice medzi týmito druhmi pôsobnosti nie sú nemenné a nezrušiteľné - práve naopak, predpokladá sa (a práve úprava od roku 1990 je toho dôkazom), že aj do budúcnosti legislatíva bude presúvať viaceré činnosti z prenesenej pôsobnosti do pôsobnosti vlastnej a opačne. Demokratický spôsob a základ existencie a činnosti obcí predpokladá skôr vývoj od prenesených k vlastným kompetenciám. **Možno tak hovoriť o tzv. dynamickej koncepcii vlastnej pôsobnosti obce.**

Samostatná pôsobnosť robí z obce obec, bez nej by obec klesla na úroveň štátneho ústavu. Tým je daný základný rámec postavenia obce. Podľa čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky vo veciach územnej samosprávy rozhoduje obec samostatne; povinnosti a obmedzenia jej možno ukladať len zákonom. Vo veciach územnej samosprávy môže obec vydávať všeobecne záväzné nariadenia. V zmysle ust. § 4 ods. 1 a 3 zákona o obecnom zriadení obec rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku samostatne, ak osobitný zákon takéto úkony nezveruje štátu alebo inej právnickej osobe alebo fyzickej osobe. Zároveň obec vykonáva tzv. „samosprávne funkcie“ demonštratívne vypočítané v ods. 3 tohto ustanovenia. Prostredníctvom platnej právnej úpravy obecného zriadenia možno charakterizovať:

- a.) úlohy obce, resp. vlastné záležitosti obce,
- b.) právne prostriedky, prostredníctvom ktorých realizuje obec vlastnú pôsobnosť,
- c.) zodpovednosť obce za výkon vlastnej pôsobnosti,
- d.) zdroje zabezpečovania výkonu vlastnej pôsobnosti.

Ad a) Pod vlastnými záležitosťami obce rozumieme predovšetkým tie, plnenie ktorých súvisí bezprostredne a významne s existenciou a rozvojom obce ako samosprávnej územnej korporácie, tie sú zakotvené výslovne i v zákone o obecnom zriadení v rámci samostatnej pôsobnosti obce. Účelom výkonu samostatnej pôsobnosti obce je zabezpečovať hospodársky, sociálny a kultúrny rozvoj územia obce, tvorbu a ochranu životného prostredia a uspokojovanie potrieb obyvateľov obce. Pri zabezpečovaní týchto úloh obec úzko spolupracuje s politickými stranami a hnutiami, s občianskymi združeniami a inými právnickými osobami, ako aj s fyzickými osobami pôsobiacimi v obci (ust. § 4 zákona o obecnom zriadení). Rozsah samosprávnych funkcií (úloh) je, z pohľadu praxe, žiaduce členiť na dve relatívne samostatné oblasti: funkcie a úlohy obce v oblasti výkonu verejnej správy a hospodárska činnosť obce. V prvej oblasti obec vystupuje ako nositeľ moci a subjekt verejnej správy. Na základe toho využíva svoje vrchnostenské postavenie, samozrejme rešpektujúc medze stanovené Ústavou Slovenskej republiky, Listinou základných práv a slobôd a zákonmi. V druhej oblasti má obec postavenie „obyčajnej“ právnickej osoby s rovnakými právami a povinnosťami ako ostatné právnické osoby. Je teda právnickou osobou súkromného práva a zabezpečuje plnenie svojich úloh súkromnoprávnymi

prostriedkami (napr. v investičnej činnosti, pri realizácii podnikateľských aktivít a pod).

Ad b) Právne prostriedky realizácie originálnej kompetencie charakterizuje samostatnosť pri plnení úloh a realizácii úkonov; ide pritom o „relatívnu samostatnosť“ danú rámcom jednotlivých právnych úprav. Na výkon záležitostí v rámci vlastnej pôsobnosti prislúcha obci právny nárok; štát a jeho orgány môžu do jej pôsobnosti zasahovať len spôsobom a v rozsahu vymedzenom v § 1 ods. 2 zákona o obecnom zriadení. Výkon samosprávnych záležitostí je teda subjektívnym právom konkrétnej obce. Medze právnych prostriedkov obce vymedzoval postupne, v svojich rozhodnutiach aj Ústavný súd Slovenskej republiky.

Možno spomenúť nález Ústavného súdu Slovenskej republiky pod č. 10/95, v zmysle ktorého: *„Obec sa podľa ústavy vytvára ako privilegovaná právnická osoba. Ako jediná právnická osoba má právne postavenie upravené v osobitnej hlave ústavy. Podľa prvej vety čl. 67 ústavy: Vo veciach územnej samosprávy rozhoduje obec samostatne; povinnosti a obmedzenia jej možno ukladať len zákonom“. Na rozdiel od iných právnických osôb ústava a zákon jej zveruje normotvornú činnosť. Právomoc určovať pravidlá správania v právnom predpise sa orgánu územnej samosprávy priznáva voči všetkým, ktorí sa zdržujú na území územnej samosprávy. Rozsah tejto pôsobnosti však nie je neobmedzený. Prvé obmedzenie sa zavádza tým, že podľa čl. 68 ústavy sa obci umožňuje vydávať všeobecne záväzné nariadenie územnej samosprávy len vo veciach územnej samosprávy. Ďalšie obmedzenie pôsobnosti pri vydávaní všeobecne záväzných nariadení vyplýva orgánu územnej samosprávy z jeho vzťahu orgánu územnej samosprávy k štátnym orgánom. Orgán územnej samosprávy je oprávnený ukladať všeobecne záväzným nariadením povinnosti osobám, avšak len pri zachovaní ich základných práv a slobôd a len za podmienok ustanovených ústavou a zákonom.“*

Obdobne aj v rozhodnutí II. ÚS 70/97 Ústavný súd Slovenskej republiky deklaroval: *„Obec ako právnická osoba má privilegované postavenie len vo veciach územnej samosprávy. Normotvornú právomoc podľa čl. 68 ústavy môže obec uplatniť kedykoľvek, bez splnomocnenia v zákone. Normotvornú právomoc podľa čl. 68 ústavy nemôže obec uplatňovať v neobmedzenej miere na úpravu všetkých spoločenských vzťahov existujúcich v územnom obvode orgánu územnej samosprávy. Normotvorná pôsobnosť podľa čl. 68 ústavy sa orgánu územnej samosprávy udeľuje len na úpravu vecí územnej samosprávy podľa čl. 65 ods. 1 ústavy, ako aj podľa § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení, pričom aj na uplatnenie tohoto ustanovenia sa vzťahuje čl. 152 ods. 4 ústavy: Výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou. To znamená, že 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. Pri uplatnení normotvornej právomoci orgán územnej samosprávy môže ukladať povinnosti, ale nie spôsobom obmedzujúcim základné práva a slobody nad rámec zákona. Obec teda ani v rámci svojej normotvornej právomoci nemôže obmedziť základné práva a slobody nad rámec zákonov. V rámci zákona nemôže upraviť vzťahy, ktoré nepatria do normotvornej právomoci orgánu územnej samosprávy vymedzenej ústavou.“

Ad c) V rámci originálnych kompetencií **obec vykonáva právomoc vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť** (na rozdiel od prenesených právomocí, za výkon ktorých zodpovedá štát). Takéto vymedzenie má zásadný význam pri posudzovaní zodpovednosti za nezákonné rozhodnutie alebo nesprávny úradný postup zo strany obce, resp. orgánu obce.

Ad d) **Záležitosti v originálnej kompetencii obec vykonáva zásadne obecnými prostriedkami.** V súlade s ust. § 7 zákona o obecnom zriadení obec financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov. Na plnenie úlohy, na plnení ktorej má štát záujem, sa obci poskytne účelová štátna dotácia. Obci, ktorej vlastné príjmy nepostačujú na plnenie úloh samosprávy, môže štát poskytnúť neúčelovú štátnu dotáciu podľa normatívu určeného vládou. Svoje úlohy môže obec financovať aj z prostriedkov združených s inými obcami, s právnickými alebo fyzickými osobami. Na plnenie svojich úloh môže obec zriadiť mimorozpočtové peňažné fondy.

Rozsah úloh, ktoré musí samospráva zabezpečovať je naviazaný na prostredie, v ktorom jednotlivé obce pôsobia. V rámci vlastnej pôsobnosti obce možno rozlišovať:

- fakultatívne úlohy obce,
- obligatórne úlohy obce.

Fakultatívne úlohy sú vlastným a charakteristickým prvkom obecnej samosprávy, keď sa ponecháva na vôli samotnej obce, či bude určité zabezpečovať danú záležitosť, plniť určitú úlohu. Fakultatívnosť spočíva v tom, že obec má možnosť rozhodnúť sa, či bude určitú oblasť regulovať, a tiež to, akým spôsobom. Vytvára sa tým priestor pre samostatné a slobodné rozhodovanie obce o tom, či využije svoje oprávnenia. Ako príklad možno uviesť stanovenie podmienok poskytovania dotácií a návratných finančných výpomocí jednotlivým subjektom. (zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v platnom znení).

Obligatórne úlohy samosprávy patria taktiež medzi jej základné a charakteristické znaky a prejavujú sa v povinnosti obce zabezpečovať určité úlohy a činnosti. Plnenie takýchto úloh nie je na rozhodnutí obce, ktorá je pri splnení zákonných podmienok povinná tieto úlohy splniť buď sama, alebo je povinná zaistiť ich plnenie iným subjektom. Obec musí danú úlohu splniť a rozhoduje sa len o tom, akým spôsobom. Nie je tu významné, či obec disponuje

materiálnymi, alebo personálnymi podmienkami potrebnými pre zabezpečenie týchto úloh. Obec sa nemôže povinnosti plniť právne významným spôsobom zbaviť. Ako príklad možno uviesť výstavbu, správu a údržbu miestnych komunikácií, zásobovanie obyvateľov pitnou vodou, správu pohrebiska a pod .

Významnú úlohu zohrávajú kompetenčné konflikty vo vnútri chodu samosprávy – a to počas celej existencie, len intenzita a ich rozsah sa mení v závislosti od zloženia obecného zastupiteľstva na strane jednej a osoby starostu na strane druhej. Kompetenčné konflikty sa navonok prejavujú ako:

- snaha obecného zastupiteľstva rozhodovať vo všetkých veciach správy obce, resp. skoro vo všetkých veciach a záležitostiach obce,

- snaha starostu obce „privlastniť si“ rozhodovanie vo veciach patriacich do kompetencie obecného zastupiteľstva, alebo naopak snaha predkladať na rokovanie zastupiteľstva aj tak záležitosti, ktoré sú v jeho výlučnej kompetencii (rozhodovacej právomoci),

- snaha ostatných orgánov obecného zastupiteľstva zasahovať do vyhradených kompetencií obecného zastupiteľstva a starostu obce (napríklad komisie),

- snaha hlavného kontrolóra obce realizovať výkon kontrolných oprávnení aj v tých oblastiach, ktoré nie sú zverené do jeho kompetencií (niekedy sa „opierajúc“ o požiadavky poslancov obecného zastupiteľstva).

Platná právna úprava Slovenskej republiky a nadväzujúca prax v miestnej samospráve nie vždy tieto oblasti pregnantne zohľadňuje, čo má za následok „nejasnosti“ a znamená potrebu výkladu konkrétnej právnej normy. Dôkazom toho sú početné nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky (napríklad II. ÚS 94/95, I. ÚS 29/94 a pod.).

IV. Organizácia miestnej samosprávy na území Slovenska (ústavnoprávne hľadisko)

Obec a orgány obce vykonávajú svoju kompetenciu nielen voči obyvateľom obce, ale aj voči ostatným fyzickým a právnickým osobám, ktoré sa nachádzajú alebo prechádzajú územím obce. Sem možno zaradiť napr. podnikateľské subjekty so sídlom alebo prevádzkarňou na území obce, vlastníci nehnuteľného majetku na území obce, tých, ktorí majú na území obce prechodný pobyt, zahraničné subjekty a pod.

Na rozdiel od právnej úpravy národných výborov je však právnickou osobou obec a nie jej orgán. Obec vykonáva samosprávu obce vlastnými orgánmi samostatne v medziach Ústavy Slovenskej republiky a zákonov. Obec ako nositeľka právnej subjektivity nadobúda práva a zaväzuje sa vo vlastnom mene s akýmkoľvek právnym subjektom. Obec ako taká vystupuje v právnych vzťahoch svojím menom a nesie zodpovednosť z týchto vzťahov vyplývajúcu. Pojem právnická osoba je bližšie vymedzený v ust. § 18 - 20a Občianskeho zákonníka, príp. v ust. § 13 Obchodného zákonníka. Právnická osoba je útvar vytvorený

občanmi, ktorý je považovaný podľa zákona za samostatný subjekt práv a záväzkov.

Spôsobilosť právnickej osoby nadobúdať práva a povinnosti môže byť obmedzená len zákonom. Právne úkony právnickej osoby vo všetkých veciach robia tí, ktorí k tomu sú oprávnení zákonom (tzv. štatutárne orgány). Podľa § 13 ods. 1 veta druhá Obchodného zákonníka, právnická osoba koná prostredníctvom štatutárneho orgánu, alebo za ňu koná zástupca. Uvedený postup však nemožno rigorózne aplikovať na podmienky miestnej samosprávy - tu je totiž rozhodovacia

a ostatná právomoc striktné delená medzi jednotlivé orgány samosprávy obce - starostu a obecné zastupiteľstvo.⁵⁴²

Podľa Ústavy Slovenskej republiky miestna samospráva sa uskutočňuje:
- na zhromaždeniach obyvateľov obce,

542 Právna prax sa s uvedeným osobitným postavením relatívne veľmi dlho nevedela vypoariadať a až posledné rozhodnutia Najvyššieho súdu SR podporené mimoriadnym dovolaním Generálneho prokurátora SR vniesli jednoznačný názor a právny záver do tejto významnej problematiky .

Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 3 Odo 21/02 konštatuje, že v danom prípade dovolateľ nerozlišuje u obce ako právnickej osoby (§ 18 ods. 2 písm. c/ Občianskeho zákonníka a § 1 ods. 1 zák. č. 369/1990 Zb.) vykonávanie právnych úkonov od rozhodovania o týchto úkonoch. Zatiaľ čo rozhodovanie znamená vytváranie vôle vo vnútri, v rámci organizačnej štruktúry obce o tom, či, resp. aký právny úkon obec urobí (vykoná), právne konanie je prejavom už takto vytvorenej vôle navonok voči tretím osobám s cieľom založiť, zmeniť alebo zrušiť právny vzťah. Funkcia štatutárneho orgánu právnickej osoby ktorým je nesporne starosta obce (§ 13 ods. 3 cit. zákona), znamená výhradné oprávnenie konať menom obce navonok, t.j. prejavovať vôľu obce vo vzťahu k tretím osobám. Táto funkcia však sama osebe nezahŕňa jeho výlučné oprávnenie vytvárať vôľu, ktorá je potom prejavovaná navonok práve v podobe právnych úkonov urobených na základe uvedeného konateľského oprávnenia. Oprávnenie rozhodovať o právnych úkonoch, t.j. o tom, či, resp. aký úkon obec urobí (prejaví) je zo zákona rozdelené medzi štatutárny orgán a obecné zastupiteľstvo (porovnaj § 11, § 13 a § 14 zák. č. 369/1990 Zb. v spojení s § 7 a nasl. zák. č. 138/1991 Zb.). Rozhodnutie obecného zastupiteľstva o majetkoprávnom úkone nie je autoritatívnym výrokom obce, ktorým sa individuálny právny vzťah účastníkov zakladá, mení alebo ruší, ale je prejavom vôle obce. Tento prejav sa tvorí a prejavuje uznesením obecného zastupiteľstva. Právne účinky vyvolá však len vtedy, ak spĺňa formálne a meritórne náležitosti. Ak sa pred súdom vyskytne v občianskom súdnom konaní ako sporná otázka platnosti zmluvy uzavretej medzi obcou a druhým účastníkom zmluvy, ktorej predmetom je niektorý z majetkoprávnych úkonov, ktorý vyžadoval rozhodnutie obecného zastupiteľstva, musí súd skúmať platnosť prejavu vôle tak z hľadiska formálnych (prijatie uznesenia spôsobom stanoveným v zákone), ako aj z hľadiska meritórnych náležitostí, ktorého jadrom je prejav vôle. Bez prejavu vôle a jeho vyjadrenia v objektívne zistiteľnej forme nemožno hovoriť o právnom úkone. Táto zásada platí aj pre prejav vôle obce v oblasti občianskeho práva.

Starosta obce nemôže urobiť bez prejavu vôle obce majetkovoprávny úkon, ku ktorému sa vyžaduje predchádzajúce rozhodnutie obecného zastupiteľstva a zaviazat' ním obec, pretože mu k tomu zákon o majetku obcí s príslušnými predpismi nedáva oprávnenie, takže jeho právny úkon by ani nevyvolal právne účinky.

Obdobne v rozsudku **Najvyššieho súdu SR ako súdu dovolacieho, sp. zn. 1 M Obd V 3/2004** sa konštatuje - s poukazom na to, že v danom prípade ide o stav, keď primátor musí rešpektovať rozhodnutie mestského zastupiteľstva a tiež jeho rozsah, pričom prekročenie predstavuje neplatný právny úkon ... že činnosť samosprávy obcí a miest, ich práva a povinnosti sú upravené zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, pričom v zmysle § 11 ods. 4 písm. a/ a g/ obecné zastupiteľstvo je zastupiteľským zborom, ktorý rozhoduje o základných otázkach života obce. Primátorka mesta podpísala ručiteľskú listinu a to bez akéhokoľvek časového obmedzenia / napriek uzneseniu, ktoré bolo limitované dobou 2 rokov/, z čoho je zrejmé, že uvedeným úkonom prekročila citované uznesenie mestského zastupiteľstva, na čo nebola oprávnená.

- miestnym referendom alebo
- prostredníctvom orgánov obce.

Dotvára sa tak systém miestnej samosprávy tým, že popri územných a personálnych predpokladoch existencie obcí sa vymedzujú právne, inštitucionálne a organizačné predpoklady ich reálnej existencie. Právo obcí ustanovovať svoje orgány a úradné osoby bez zásahu štátnej správy je jedným z prejavov obecnej samosprávy. Literatúra hovorí v tomto smere o **tzv. organizačnej výsosti** - oprávnení obcí upravovať si svoju vnútornú a vonkajšiu organizáciu samostatne. Predmetom zákonnej úpravy sú spravidla len základy vnútornej organizácie obce .

Organizačné a kompetenčné usporiadanie obecných orgánov sa v jednotlivých krajinách odlišuje. Dôvodom je predovšetkým historická tradícia a právna koncepcia. Vo všeobecnosti možno vidieť **dva základné systémy usporiadania** a to:

- monistické usporiadanie,
- dualistické usporiadanie.

Podstatnou črtou monistického usporiadania je reálna existencia a fungovanie jediného orgánu obce - je ním zásadne kolektívny, spravidla volený orgán. Fungovanie dvoch orgánov obce je typicky pre dualistickú koncepciu výstavby obecného zriadenia. Medzi tieto dva orgány je rozdelená verejná moc, pričom však jeden z nich je spravidla kolektívny orgán. Obecné zriadenie na Slovensku sa blíži viac dualistickému usporiadaniu, no sú tu určité zvláštnosti. „Zmiešané“ spôsoby usporiadania sú typické aj pre okolité krajiny strednej Európy. **Možno konštatovať, že takýto model usporiadania sa javí vhodným a nadväzuje na historické usporiadanie**, pritom ponecháva nosné prvky vnútorného rozhodovania na samosprávnych orgánoch. Ústava Slovenskej republiky hovorí výlučne o orgánoch obce, pričom právna úprava zákona o obecnom zriadení rozlišuje medzi:

- **orgánmi obce** - sú to obecné zastupiteľstvo a starosta obce (§ 10 ods. 1 zákona o obecnom zriadení),
- **orgánmi obecného zastupiteľstva** [napr. obecná rada, komisie obecného zastupiteľstva, obecná polícia a pod. (§ 10 ods. 2 zákona o obecnom zriadení)].

Obec je budovaná ako samostatný a samosprávny subjekt, preto zákon musel zakotvovať právne inštitúty tak, aby v rámci vnútorného chodu samosprávy bol vytvorený funkčný systém určitých vzájomných brzd a protiváh umožňujúcich plynulý chod a existenciu obce. **Vzájomný vzťah orgánov obce je podmienený a determinovaný tým, že oba orgány sú orgánmi s tzv. originálnou kompetenciou.** Majú rovnocenné postavenie, každý na svojom úseku pôsobnosti. Obecné zastupiteľstvo má relatívne nezávislé postavenie a rozhoduje o základných otázkach života obce, o koncepčných a koncepcnejších záležitostiach rozvoja obce. Starosta obce je tiež orgánom relatívne nezávislým (obecné zastupiteľstvo ho

nevolilo), a preto ho nemôže obecné zastupiteľstvo ani odvolať. Medzi charakteristické črty oboch orgánov obce patrí, že

- výkon samosprávnych funkcií realizujú v mene obce,
- v prevažnej väčšine zabezpečujú výkon samosprávnych funkcií, t.j. časť úloh verejnej správy,
- kompetencia (právomoc a pôsobnosť) je vymedzená právnou normou,
- obecné zastupiteľstvo je kolektívnym orgánom a rozhoduje v zbore, starosta obce je monokratickým orgánom (štatutárnym zástupcom).

Ústava Slovenskej republiky n e r o z č l e ň u j e pôsobnosť obce medzi starostu obce a obecné zastupiteľstvo a ponecháva to na bežné zákonodarstvo (s poukazom na § 1 zákona o obecnom zriadení to musí byť zákonom). Starosta obce zásadne pôsobí v tých istých veciach ako aj obecné zastupiteľstvo, najmä v prípravnej fáze.

Pri hľadaní ústavne konformných zodpovednostných vzťahov v podmienkach miestnej samosprávy si je žiaduce uvedomovať minimálne nasledovné právne relevantné skutočnosti a okolnosti :

A./ rozlišovať u obce ako právnickej osoby (§ 18 ods. 2 písm. c/ Občianskeho zákonníka a § 1 ods. 1 zák. SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov) vykonávanie právnych úkonov na strane jednej a na strane druhej rozhodovanie o týchto úkonoch. Zatiaľ čo rozhodovanie znamená vytváranie vôle vo vnútri, v rámci organizačnej štruktúry obce o tom, či, resp. aký právny úkon obec urobí (vykoná), právne konanie je prejavom už takto vytvorenej vôle navonok voči tretím osobám s cieľom založiť, zmeniť alebo zrušiť právny vzťah.

B./ Funkcia štatutárneho orgánu právnickej osoby ktorým je nesporne starosta obce (§ 13 zák. SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov), znamená výhradné oprávnenie konať menom obce navonok, t.j. prejavovať vôľu obce vo vzťahu k tretím osobám.

Táto funkcia však sama osebe nezahŕňa jeho výlučné oprávnenie vytvárať vôľu, ktorá je potom prejavovaná navonok práve v podobe právnych úkonov urobených na základe uvedeného konateľského oprávnenia.

Oprávnenie rozhodovať o právnych úkonoch, t.j. o tom, či , resp. aký úkon obec urobí (prejaví) je zo zákona rozdelené medzi orgány obce - štatutárny orgán a obecné zastupiteľstvo (porovnaj k tomu najmä § 11 a § 13 zákona o obecnom zriadení, § 7 a nasl. zák. SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov).

C./ Starosta obce nemôže urobiť bez prejavu vôle obce právny úkon, ku ktorému sa vyžaduje predchádzajúce rozhodnutie obecného zastupiteľstva a zaviazat' ním obec, pretože mu k tomu platná právna úprava nedáva oprávnenie, takže jeho právny úkon nemôže vyvolať právne účinky.

D./ Prejav vôle príslušného orgánu obce – obecného zastupiteľstva - právne účinky vyvolá len vtedy, ak spĺňa formálne a obsahové náležitosti.

E./ Prejav vôle orgánu obce – obecného zastupiteľstva - je potrebné sledovať aj z pohľadu jeho rozsahu oprávnení na ten – ktorý právny úkon.

Orgány obce v rámci vymedzenej kompetencie realizujú viacero druhov aktivít :

a) rozhodovanie, ktoré nie je výkonom štátnej správy (neštátnosprávne riadiace rozhodovanie. Takáto aktivita obce predstavuje ťažisko a prevažnú časť činností v samospráve a je uskutočňovaná v mene obce, nie v mene štátu),

b) rozhodovanie v rámci výkonu štátnej správy (štátnosprávne riadiace rozhodovanie. Uskutočňuje sa orgánmi obce v mene štátu),

c) iné aktivity obce [v tejto oblasti obec nemá riadiaci charakter a ide vlastne o zabezpečovanie praktického chodu a fungovania samosprávy obce (orgánov obce a orgánov obecného zastupiteľstva) najmä z pohľadu materiálneho a personálneho].

Obec môže vstupovať napr. do zmluvných vzťahov - občianskoprávných, pracovnoprávných, obchodno právnych a pod. Vystupuje tak ako právnická osoba.

Okrem orgánov obce určité úlohy v rámci správy obecných záležitostí plnia aj orgány obecného zastupiteľstva. Tieto orgány si fakultatívne zriaďuje obecné zastupiteľstvo - nie je to teda jeho povinnosť, ale možnosť zriadenia, ak je to účelné, hospodárne a vhodné z hľadiska výkonu obecnej správy. Zákon o obecnom zriadení a ani ostatné zákony rozsah týchto orgánov obecného zastupiteľstva neobmedzuje. Výnimkou je prípad, keď vytvorenie takéhoto orgánu, príp. orgánov stanovuje osobitný zákon (na úseku verejného obstarávania, na úseku sťažností, na úseku konfliktu záujmov).

Z pohľadu zodpovednosti a závislosti možno konštatovať, že za svoju činnosť zodpovedajú tomu orgánu, ktorý ich vytvoril, t.j. obecnému zastupiteľstvu.

Vo všetkých prípadoch vytvorenia takýchto orgánov obecného zastupiteľstva však musí byť splnená zákonná podmienka - určenie náplne práce pre tieto orgány obecného zastupiteľstva.

V. Obecné zriadenie a komunálne právo na území Slovenska (európska budúcnosť a teoretické vízie)

V súlade s Európskou chartou miestnych samospráv – čl. 3 je miestna samospráva výrazom práva a schopnosti miestnych orgánov, v medziach daných zákonom, v rámci svojej zodpovednosti a v záujme miestneho obyvateľstva regulovať a riadiť podstatnú časť verejných vecí.

Členitosť a rozmanitosť európskeho právneho priestoru má za následok, že v súčasnosti je badateľná snaha o zblížovanie názorov na funkčnosť inštitucionalizácie Európskej únie na strane jednej a na strane druhej potreba garantovať efektívny a kvalifikovaný spoločný priestor na vzájomnú administratívnu kooperáciu a spoluprácu. Takýto správnoprávny štandard miestnej samosprávy v meniacej sa Európe vyžaduje čoraz viac krajín a navonok sa prejavuje v harmonizačných, unifikačných, štandardizačných, kodifikačných a

integračných opatreniach.⁵⁴³ Odlišnosti vo vývoji jednotlivých krajín - rozdielne historické, kultúrne, sociálne i ekonomické podmienky a tradície - typické pre európske správne právo znamenajú v určitom slova zmysle aj pozitívum.⁵⁴⁴ Komparácie a porovnávanie medzi týmito jednotlivými právnymi systémami majú obrovský význam a vplyv pri skúmaní obsahu a podstatných súvislostí, ako aj pri zavádzaní všeobecne akceptovateľných postupov v oblasti miestnej samosprávy. Znamenajú tiež vytváranie a konštituovanie tzv. „relatívne jednotného“ komunálneho práva. Do tohto systému však nevstupujú všetky zásady a princípy, ktoré uznáva právo jednotlivých štátov, ale len tie, ktoré sú akceptované a schvaľované príslušnými európskymi inštitúciami - spoločnými a všeobecnými právnymi zásadami sa teda nemusia stať tie, ktoré prijali a schválili jednotlivé krajiny (aby zohľadnili miestne špecifiká vývoja a podmienok).

Netreba pritom zabúdať, že samotná tvorba a realizácia „komunálneho samosprávneho práva“ môže spoluvytvárať, ba aj zakladať nové všeobecné právne zásady uplatňované v podmienkach tej – ktorej krajiny v oblasti miestnej samosprávy. Miestna samospráva v podmienkach Európy tak nadobúda čoraz väčší význam a to najmä z pohľadu spravovania vlastných záležitostí na miestnej úrovni. Jej vplyv na podmienky Slovenska sa taktiež prehlbuje. Dôkazom toho je aj prijatie a ratifikovanie Európskej charty miestnej samosprávy do vnútroštátneho práva nielen Slovenskej republiky ale aj okolitých štátov. Európska charta miestnej samosprávy⁵⁴⁵ predstavuje všeobecne uznávaný a akceptovaný európsky štandard v tejto oblasti od roku 1985, kedy bola podpísaná

543 Od roku 1949, kedy sa vytvorila Rada Európy, v jej činnosti prevládali predovšetkým celoeurópske záležitosti. Postupne sa objavujú tendencie a záujem o činnosť miestnych a regionálnych samospráv. Najprv je to činnosť a aktivity Stálej konferencie miestnych a regionálnych orgánov a potom – od roku 1994 – je to Kongres miestnych a regionálnych samospráv. Kongres miestnych a regionálnych samospráv vznikol transformáciou Stálej konferencie miestnych a regionálnych orgánov.

V 70 - tých rokoch začína prebiehať v západoeurópskych krajinách integračný proces aj na miestnej a regionálnej úrovni. Pôvodná verzia tzv. „Charty komunálnych práv a slobôd“ (Versailles v roku 1953) prerastá v roku 1981 do diskusie o reforme miestnej a regionálnej samosprávy a vrcholí v roku 1985 prijatím Európskej charty miestnej samosprávy. Tým je založený európsky štandard práva na miestnu samosprávu.

544 V Európskej únii sa uplatňujú vedľa seba dva systémy správneho práva – vnútroštátne právo jednotlivých členských krajín a komunitárne (spoločné) právo Európskeho spoločenstva. Tieto právne systémy sa postupne zblížujú a partikularizmus sa postupne odstraňuje (tzv. „acquis communautaire“).

Do popredia sa dostáva vízia európskeho administratívno – politického usporiadania, v rámci ktorého by miestne a regionálne samosprávy plnili podstatne významnejšiu a obsahovo širšiu úlohu.

545 Európska charta miestnej samosprávy je významným medzinárodným dokumentom Rady Európy. Rada ministrov ju prijala v podobe konvencie v júni 1985 a podpísanie sa uskutočnilo 15. októbra 1985. Charta je vyvrcholením série iniciatív a mnohoročných úvah o miestnej samospráve na pôde Rady Európy.

v Štrasburgu. Charta je koncipovaná tak, aby umožňovala postupne uvádzať základné princípy samosprávy do reálneho života. Pritom je stanovený minimálny rozsah ustanovení, ktoré každá členská krajina musí akceptovať. Cieľom je zabezpečiť jednotlivým miestnym samosprávam potrebnú mieru právnej, finančnej aj politickej nezávislosti a vyplniť tak medzeru v nedostatku spoločných európskych noriem správneho práva. Je prejavom vôle a zároveň presvedčenia dať miestnej samospráve zodpovedajúci právny rámec. Definuje a obraňuje princípy miestnej samosprávy ako rozhodujúce piliere demokracie v jednotlivých krajinách.

Základ charty tvorí osem základných princípov ako základných ukazovateľov rešpektovania demokratických hodnôt tým – ktorým štátom. Týchto osem princípov sa najčastejšie premieta cez medzinárodné dokumenty a právne predpisy aj do nášho právneho poriadku. **Prvý princíp** spočíva v právnej úprave miestnej samosprávy (čl. 2 charty), vyjadrenej v ústave alebo inom právnom predpise. Súčasne musí existovať možnosť domáhať sa nápravy pri porušení tejto právnej úpravy (čl. 11 charty). **Druhý princíp** je obsiahnutý v samotnej koncepcii miestnej samosprávy, ktorá vychádza zo suverénneho postavenia každého stupňa samosprávy v oblasti samostatnej pôsobnosti zverenej zákonom (čl. 3 charty) s tým, že správny dohľad nad činnosťou samosprávy je zvyčajne zameraný na zabezpečenie jej súladu s právnymi a ústavnými zásadami. Výnimku tvorí dohľad nad činnosťami zabezpečovanými miestnou samosprávou v rámci zákonmi prenesenej pôsobnosti zo štátu na miestnu samosprávu (čl. 8 charty). **Tretí princíp** sa dotýka rozsahu pôsobnosti miestnej samosprávy (čl. 4 charty) a ustanovuje: originálne (základné) kompetencie miestnej samosprávy, delegované (prenesené) kompetencie miestnej samosprávy, princíp subsidiarity, požiadavku konzultácii s miestnou samosprávou. **Štvrtý princíp** predstavuje povinnosť štátu umožniť každému samosprávnemu orgánu zvoliť si primerané prostriedky na efektívne splnenie jeho samosprávnych funkcií. Ide predovšetkým o podmienky výberu vysokokvalifikovaných zamestnancov (čl. 6 ods. 2 charty), podmienky slobodného výkonu funkcií na miestnej úrovni (čl. 7 ods. 1 charty), právo miestnych orgánov na vlastné finančné zdroje (čl. 9 ods. 1 charty) primerane zodpovedajúce kompetenciám (čl. 9 ods. 2 charty), dostatočne diverzifikované a životaschopné vzhľadom na vývoj nákladov spojených s plnením ich úloh (čl. 9 ods. 4 charty), z ktorých určitú časť musia tvoriť miestne dane a miestne poplatky vo výške určovanej miestnymi orgánmi v medziach zákona (čl. 9 ods. 3 charty). **Piaty princíp** je vyjadrením solidarity a je zakotvený v čl. 9 ods. 5 charty. **Šiesty princíp** vyjadruje právo miestnej samosprávy na združovanie (čl. 10 charty), a to vo vnútroštátnom meradle, ako aj medzinárodne v rámci medzinárodnej spolupráce. **Siedmy princíp** zakotvuje participáciu na správe vecí verejných nielen v rámci samostatnej pôsobnosti, ale i tam, kde je štát oprávnený určovať politiku alebo priamo konať. Explicitne charta uvádza dve oblasti – plánovanie a rozhodovanie vo veciach, ktoré sa priamo dotýkajú miestnych orgánov (čl. 4 ods. 6 charty) a spôsob, akým sa rozdeľujú zdroje (čl. 9 ods. 6 charty). **Ôsmy princíp** spočíva v práve miestnych orgánov na určovanie ich vlastnej štruktúry (čl. 3 ods. 2 a čl. 6

ods. 1 charty), pritom jedinou deklarovanou požiadavkou je zastupiteľský zbor zložený z členov, ktorí boli riadne zvolení v tajných voľbách.

Všetky princípy sa navzájom dopĺňajú a prelínajú – nemožno ich teda charakterizovať izolovane jeden od druhého, prípadne aj samostatne, pretože by došlo k opomenutiu súvzťažností a právnych súvislostí. V podmienkach Slovenskej republiky možno konštatovať, že jednotlivé postuláty Európskej charty miestnej samosprávy našli svoj konkrétny výraz a svoje opodstatnenie.⁵⁴⁶ Faktom však zostáva, že sa prejavujú aj retardačné tendencie reformného procesu a neustále brzdia presadzovanie ďalších regulatívov. „Ospravedlniť“ to možno azda len tým, že od roku 1989 uplynula relatívne krátka doba a pozostatky predchádzajúceho systému vo vedomí obyvateľov sa veľmi ťažko prekonávajú. Reformné procesy vo verejnej správe začaté v roku 1989 doposiaľ nie sú ukončené a možno predpokladať ešte ich dlhodobé pôsobenie – reforma v tomto zmysle zrejme nikdy neskončí, len sa budú meniť formy jej realizácie, nachádzať konkrétne spôsoby realizácie.

Podstatným a zásadným právnym krokom v podmienkach Slovenska je vytvorenie regionálnej samosprávy v roku 2001 (tzv. vyššie územné celky, resp. samosprávne kraje).⁵⁴⁷ Oproti „právu na miestnu samosprávu“, ktoré je ponímané v európskych krajinách ako štandardný systém funkčného usporiadania, tak „právo na regionálnu samosprávu“ je javom v tejto oblasti skôr neštandardným a ojedinelým. V tomto zmysle vymedzenie práva na regionálnu samosprávu nadväzuje nepochybne (nikdy nie opačne) na právny stav založený existenciou miestnej samosprávy. Nikdy to však nemožno stotožniť, príp. porovnávať s malým významom, príp. len okrajovou úlohou v rámci fungovania verejnej správy.

Popri sebe teda fungujú a vzájomne sa ovplyvňujú na území Slovenskej republiky v súčasnosti dva relatívne samostatné systémy samospráv:

- miestna samospráva
- regionálna samospráva.⁵⁴⁸

Na rozdiel od miestnej samosprávy regionálna samospráva v zhora uvedenom členení je výrazom práva a schopnosti najväčších územných spoločenstiev vo vnútri štátu (v podmienkach Slovenska sú to samosprávne kraje), ktoré majú volené orgány a charakter administratívnej mezoštruktúry, spravovať podstatnú časť verejných záležitostí na vlastnú zodpovednosť, v záujme obyvateľov regiónu a v súlade s princípom subsidiarity. Z tohto právneho vymedzenia vyplývajú aj

546 Premietnutím a akceptovaním jednotlivých postulátov Európskej charty miestnej samosprávy je aj podpísanie tohto dokumentu Slovenskou republikou.

547 Regionálna samospráva bola vytvorená zák. č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) a zák. č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku. Prvotný rozsah kompetencií týchto orgánov zakladá zák. č. 416/2001 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2002.

548 Vo vzájomných vzťahoch regionálnej samosprávy a miestnej samosprávy musí byť rešpektovaná Európska charta miestnej samosprávy a taktiež princíp subsidiarity.

markantné rozdiely v prístupe k obsahu a k charakteristike jednotlivých fungujúcich sústav verejnej správy.

Dobre fungujúca spoločnosť z hľadiska svojho progresívneho vývoja musí neustále hľadať nové potenciály a možnosti pre rozvoj municipalít. Základným kameňom takejto modernej spoločnosti je práve autonómna miestna správa spolu s ekonomickou pluralitou. ***Pri formovaní efektívnej a racionálnej samosprávy na území Slovenska, ktorá bude fungovať v systéme trhového hospodárstva v nasledovnom období, je žiaduce brať do úvahy všeobecné zásady a princípy ako aj nedostatky týkajúce sa tohto procesu:***

A. Predpoklady a princípy

- potreba urýchlenej komplexnosti reformy verejnej správy
- princíp verejnosti
- trhový princíp a postavenie štátu aj obcí
- princíp korekcie dôsledkov trhového systému
- princíp informatiky a informácií

B. Nedostatky

- absencia mechanizmov vzájomného pôsobenia
- nedostatočná funkčnosť deľby práce
- nedostatočná liberalizácia noriem, ktoré regulujú oblasť územnej samosprávy
- nedostatočná municipálna autonómia
- profesná nepripravenosť volených funkcionárov
- nedostatočná odborná príprava pracovníkov v územnej samospráve (tzv. územný management)
- systémovosť financovania územnej samosprávy

K tomu možno uviesť bližšie:

a./ potreba urýchlenej komplexnosti reformy verejnej správy - ide o inštitucionalizáciu demokratických reforiem na tom - ktorom územnom celku - na miestnej úrovni smerujúca k rozvoju adaptabilného a autonómneho systému zodpovednosti miestnej správy.

b./ princíp verejnosti - akékoľvek postupy, úlohy, rozhodnutia a plány nebudú dostatočne účinné, pokiaľ sa nimi nebude sledovať prvok verejnosti (t.j. názory obyvateľov obce a ostatných subjektov). Miestne plánovanie je politicko-odborný a technický proces k vypracovaniu a realizácii ktorého je nevyhnutná „miestna aktivita“. To v konečnom dôsledku korešponduje základným demokratickým prvkom rozvoja štátu.

c./ trhový princíp a postavenie štátu aj obcí - ide o požiadavku základného súladu medzi dvoma činiteľmi, ktorými sú trh (trhové prostredie) a štát (štátne orgány a orgány obce, pokiaľ zabezpečujú plnenie prenesených úloh zo štátu na obce).

d./ princíp korekcie dôsledkov trhového systému - je to veľmi dôležitá úloha spočívajúca v „náprave nedokonalostí trhu“. V predmetnom období vývoja Slovenskej republiky nemožno zabúdať, že trhový mechanizmus nefunguje proporcionálne a vždy stimulujúco. Zapojenie miestnej samosprávy do tohoto procesu znamená predovšetkým reguláciu, nie usmerňovanie administratívnymi príkazmi a direktívnym rozhodovaním.

e./ princíp informatiky a informácií - základnou a nevyhnutnou podmienkou pre efektívnu a účinnú činnosť miestnych orgánov, ale aj širokej verejnosti je vysoká úroveň vzdelávania, samozrejme v kontinuite s výborným prístupom k informačnej databáze.

f.) absencia mechanizmov vzájomného pôsobenia - nevyjasnenosť kompetencií má za následok postupné okliešťovanie samosprávnej suverenity a zodpovednosť obcí. V súvislosti s princípmi Európskej charty miestnej samosprávy je potrebné dotvoriť riadiaci a organizačný model, ktorý by prinavrátil obci rozhodovanie a štátnym orgánom výkon dohľadu a dozoru nad dodržiavaním zákonov.

g.) nedostatočná funkčnosť del'by práce - doposiaľ neboli jednoznačne pomenované a vytypované jednotlivé druhy správnych aktivít, ktoré v miestnej verejnej správe budú plniť jednak orgány štátnej správy a jednak orgány územnej samosprávy.

Prítom treba poňmať výkon takejto činnosti ako službu sui generis a z tohoto pohľadu potom skúmať, ktoré služby i pri ponechaní si charakteru štátnosprávnej aktivity nevyžadujú také subordinačné a vysoko odborné zabezpečenie, že môžu byť „presunuté“ do pôsobnosti orgánov územnej samosprávy.

h.) nedostatočná liberalizácia noriem, ktoré regulujú oblasť územnej samosprávy - štát prostredníctvom ústavy a zákonov reguluje pole pôsobnosti miestnej správy a teda aj územnej samosprávy. V tejto oblasti sa jednoznačne prejavuje tendencia „nedôvery“ v sily samosprávy s potrebou kontrolovať a dohliadať - a to aj v oblastiach, ktoré možno začleniť medzi tradičné samosprávne úlohy.

Liberalizácia noriem v tomto zmysle znamená posilnenie dôvery v miestnu samosprávu na území Slovenskej republiky.

i.) nedostatočná municipálna autonómia - koncepcia samosprávy predpokladá čím menej vzťahov medzi orgánmi samosprávy a orgánmi štátnej správy. Vyšší počet vzťahov pôsobí na ohraničovanie samostatnosti a nezávislosti samosprávy a tým aj na zníženie jej autonómnosti. Autonómia municipalít je nepochybne determinovaná tiež silou väzby medzi štátom a obcou v oblasti tzv. štátnych dotácií a európskeho „financovania“.

j.) profesná nepripravenosť volených funkcionárov - súčasný samosprávny systém je postavený na princípe voliteľnosti funkcionárov samosprávy - poslancov obecného zastupiteľstva a starostu obce.

Z toho potom vyplýva, že rozhodujúcim prvkom sa nestáva vždy odbornosť, ale všeobecné demokratické kritéria spájané všade vo svete s voliteľnosťou.

k.) nedostatočná odborná príprava pracovníkov v územnej samospráve (tzv. územný management) - odborná príprava a systém vzdelávania sa v územnej samospráve ešte len vytvára a nemožno hovoriť o postupnom systémovej a odbornom komplexnom vzdelávaní v samospráve.

Podmienky trhového hospodárstva koncipujú vytváranie novej skupiny odborníkov (tzv. územných managerov). Miestna samospráva musí disponovať odborným a profesionálnym aparátom. Tento sa vo voľbách totiž nemení, ale má povinnosť - na podklade platnej právnej úpravy - rešpektovať a realizovať rozhodnutia orgánov územnej samosprávy.

l.) systémovosť financovania územnej samosprávy - v súčasných podmienkach od roku 1990 – a to už máme rok 2009 a množstvo vlád (pravícových i ľavicových) za sebou - chýba právne reglementovanie systémových prvkov financovania.

V praxi sa to realizuje výlučne zákonmi o štátnom rozpočte na ten-ktorý rok s možnosťou štátu v podstate neobmedzene do tohto rámca kedykoľvek zasahovať – tomu zodpovedá i rozhodovacia činnosť súdov.

To má ale spätný dopad na nemožnosť koncepčného plánovania dynamického rozvoja obcí a miest - nie je totiž garancia finančných prostriedkov, príp. aj iných zdrojov. Úvahy a realizácie tzv. programových rozpočtov a programového rozpočtovania tak zostávajú skôr len ilúziou a nesplniteľnou víziou. Stačí skúmať len obdobie rokov 2007 až 2009.

VI. Závbery

Sumarizujúc vyššie uvedené fakty a skutočnosti (*ktoré treba zohľadňovať nielen pri budúcom vývoji, ale aj z praktického hľadiska*) možno konštatovať, že miestna samospráva je mnohostranný právne -ekonomický jav s dopadom na rozvoj celého štátu. Ide vlastne o súhrn možných a reálnych praktických riešení v každodennej praxi. Viaceré oblasti sa pritom ešte len kryštalizujú, iné hľadajú svoj obsah, právnu formu a pod. Znamená to spojenie praktických podmienok (vznikajúcich z miestnych a lokálnych úloh) a možností poskytovaných právnou úpravou - súčasne platnou, ale i budúcou.

Teória súčasného správneho práva (vedy správneho práva) bohužiaľ len okrajovo popisuje a definuje administratívnoprávne kategórie vzťahujúce sa na chod verejnej správy, i na chod praktického života Slovenskej republiky. Ide najmä o úpravu tzv. samosprávnych systémov a ich väzieb na systémy štátu a opačne, kreovanie relatívne nových subjektov správy a ich vnútornej štruktúry, tiež posilnenie ingerencie súdnictva (v niektorých smeroch už neúnosné) do rozhodovania a činnosti samosprávy.

Postupné budovanie samosprávneho systému znamená totiž dôsledné a detailné poznanie (rozoznávanie) samosprávnych úloh, organizačnej základne územnej samosprávy, metód a foriem ich riešenia a zabezpečovania - v skratke

možno hovoriť o tzv. samosprávnej politike na danom územnom celku, prostredníctvom ktorej sa formulujú samosprávne ciele a samosprávne záujmy.

Nesystémová a nárazová decentralizácia i dekoncentrácia v miestnej verejnej správe je veľmi riskantná a nebezpečná - najmä z pohľadu zamieňania formy s obsahom a opačne. To spôsobuje aj ďalšie negatívne tendencie, spôsobujúce skôr retardačný ako progresívny vývoj štátu i obcí. Do tohto rámca možno zahrnúť i kompetencie.

Konštatovať – aj napriek tomu, že sme v roku 2009 – možno dôležitý záver a to, že z doterajšieho vývoja, analýz, kladov a nedostatkov vyplýva, že nie je ešte stále dotvorený proces decentralizácie i dekoncentrácie (a ešte ani tak skoro ani nebude dotvorený, o plnej funkčnosti nehovoriac).

Zjavne teda vystupuje do popredia novelizácia Ústavy Slovenskej republiky ohľadne garancií právnej a ekonomickej stability miestnej samosprávy a tiež základných samosprávnych zákonov i zákona o obecnom zriadení. V tejto súvislosti treba znova zvýrazniť, že nemá ale žiadny význam vymedzovať základné úlohy, ak tomu nebudú zodpovedať právne nástroje (donucovacia moc, regulačné oprávnenia, normotvorná právomoc a pod.).

POSTAVENIE PROKURATÚRY V ÚSTAVNOM SYSTÉME SLOVENSKEJ REPUBLIKY

JUDr. Marta Tóthová, PhD.

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

I. Krátka história a súčasnosť ústavnej úpravy inštitútu prokuratúry

Inštitút verejnej obžaloby a prokuratúry pôsobí v záujme ochrany práva a verejného záujmu. V našom právnom systéme je prokuratúra definovaná ako samostatný a hierarchicky usporiadaný systém orgánov, ktorý zabezpečuje ochranu subjektov a verejného záujmu a pôsobí najmä v trestnoprávnej oblasti. Podľa hľadiska prostriedkov, ktoré tento orgán ochrany práva v najširšej miere využíva možno prokuratúru zaradiť ku kontrolným orgánom ochrany práva.⁵⁴⁹ Inštitút prokuratúry nastoľuje niekoľko zásadných otázok, ktoré sú predmetom častých odborných polemík ale aj politických diskusií. V našich podmienkach sa ako prvá vynára otázka opodstatnenosti ústavného zakotvenia tohto inštitútu. Ustanovenia o jednotlivých orgánoch štátnej moci (obvykle v duchu princípu trojdelenia štátnej moci), ustanovenia o ich pôsobnosti a právomociach patria v zásade k základným ustanoveniam v obsahu ústavného textu. Považujeme za samozrejmé, aj napriek skutočnosti, že každá ústava je dokumentom *sui generis*, že v obsahu každého ústavného textu nájdeme ustanovenia o orgánoch moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej, teda legislatívny a exekutívny orgán, sústavu všeobecného, príp. špecializovaného súdnictva, hlavu štátu a spravidla aj orgán kontroly ústavnosti. V tomto duchu sú základné zákony štátov predovšetkým plánom, či rámcom slobodnej vlády. Javia sa ako nástroje vlády, ktoré limitujú a krotia výkon politickej moci a umožňujú jej kontrolu.⁵⁵⁰ Na druhej strane je neprehliadnuteľná tendencia, objavujúca sa najmä v ústavných systémoch krajín strednej a východnej Európy, rozširovania a kvalitatívnej premeny predmetu ústavnej regulácie. Ústava sa už nevníma len ako akt upravujúci vzťahy medzi najvyššími orgánmi v štáte, doplnený o katalóg základných práv a slobôd. Čo má a čo nemá byť predmetom ústavnej regulácie je stále aktuálnou otázkou do diskusie. Dnes už nemôžeme považovať za vzácnosť ústavnú úpravu nových štátnych orgánov (účtovné dvory, ekonomické poradné orgány a pod), resp. ústavnými inštitútmi sa stáva aj napr. armáda, polícia, organizácia samosprávy justície a pod.⁵⁵¹

549 SVÁK, J.: *Organizácia a činnosť orgánov ochrany práva*. Bratislava 1995. str. 10 a nasl. ISBN 80-7160-078-4

550 SARTORI, G: *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha 2001. str. 197. ISBN 80-85850-94-X

551 JIRÁSKOVÁ, V.: *Ústavní reformy 90. let v zemích střední a východní Evropy*. In: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Zborník z konferencie. Praha 2000. str. 19 a nasl. ISBN 80-85889-31-5

Keď sa ohliadneme po ústavných systémoch demokratických štátov zistíme, že ústavná úprava orgánu verejnej žaloby nie je v nich bežnou samozrejmosťou. Spravidla sa v „zabehaných“ západných demokraciách nepovažuje za inštitút, ktorý je predmetom ústavnej úpravy. Pôvodné členské štáty Európskej únie regulujú tento inštitút prostredníctvom zákona, pričom niektoré ich ústavy môžu obsahovať zmienky o orgáne verejnej žaloby (napr. talianska), základná úprava je však prenechaná zákonu.⁵⁵²

Pri porovnávaní súčasných ústavných textov, by sa mohlo zdať, že prokuratúra a štátne zastupiteľstvo sa za ústavné inštitúty považujú najmä v systémoch bez relevantných demokratických tradícií (predovšetkým v bývalých socialistických štátoch, ale napr. aj Španielsku), príp. v systémoch nestabilných, so silnými národnostnými, náboženskými a politickými konfliktmi. Ilustruje to v podstate aj slovenský, resp. československý ústavný vývoj.

V našom ústavnom systéme sa objavuje inštitút prokuratúry až v období reálneho socializmu na základe sovietskeho vzoru. Ústavné dokumenty pred roka 1948 prokuratúru nezriaďujú. Ústavné vyjadrenie prokuratúry „nového“ typu sa prvýkrát objavuje v ústavnom zákone č. 64/1952 Zb. o súdoch a prokuratúre. Tento ústavný zákon zriadil samostatnú prokuratúru a ukončil stav, keď prokuratúra mala charakter správneho orgánu a bola podriadená ministerstvu spravodlivosti podľa ustanovení zákona č. 232/1948 Zb. Politický režim potreboval rozširovanie prokurátorského dozoru na čo najširšiu sféru právnych vzťahov. Vyčlenil prokuratúru z rezortu spravodlivosti a zriadil ju ako samostatnú súčasť systému štátnych orgánov. Jej zvláštne postavenie v systéme ústavných inštitútov sa prejavovalo v tom, že jej neprislúchala funkcia iných štátnych orgánov a nemala oprávnenie zasahovať do činnosti orgánov, nad ktorými vykonávala dozor.⁵⁵³ Prokurátorský dozor bol vnímaný ako samostatná ústavná forma činnosti štátu, ktorá zabezpečovala dôsledný výkon a zachovávanie zákonov a ostatných právnych predpisov, vykonávaná prokuratúrou ako orgánom štátu a v jeho mene špecifickými právnymi prostriedkami.⁵⁵⁴ V tomto trende pokračoval vývoj prokuratúry po prijatí ústavy ČSSR č. 100/1960 Zb.. Prokuratúra, ako od ostatných štátnych orgánov odlišný orgán, odvodzovala svoju pôsobnosť a právomoc od zákonodarného zboru, voči ktorému bol generálny prokurátor a spolu s ním celá sústava orgánov prokuratúry vo vzťahu zodpovednosti. Generálny prokurátor bol povinný podávať parlamentu správy o stave socialistickej zákonnosti. Upozorňoval tiež zákonodarný zbor na kolíziu právnych predpisov s ústavou, alebo kolíziu zákonov a tiež mohol pred ním prezentovať svoje názory *de lege ferenda*. Na základe novej ústavnej úpravy sa zmenila aj zákonná úprava a definoval sa

552 DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky*. Komentár. 2. vyd. Šamorín, Heuréka 2007. str. 1114 a nasl. ISBN 80-89122-38-8

553 FLEGL, V.: *Československá justice a prokuratura*. Ústav státní správy. Praha 1979. str. 161. ISBN 57-901-79

554 PLUNDR, O.- HLAVSA, P.: *Organizace justice a prokuratury*. Panorama. Praha 1987. str. 156. ISBN 11-072-87

prokurátorský dozor nad zachovávaním socialistickej zákonnosti. Ten sa vzťahoval na všetky oblasti právneho poriadku, na všetky orgány, organizácie ako aj jednotlivcov, s výnimkou najvyšších štátnych orgánov, teda, parlamentu, vlády a prezidenta republiky.

Federalizácia spoločného štátu nepriniesla zásadné zmeny v postavení a pôsobnosti prokuratúry. Zmena politickej klímy v šesťdesiatich rokoch minulého storočia síce priniesla niekoľko návrhov odlišnej koncepcie, výrazne oslabujúcej pozície tohto ešte stále ústavného inštitútu. Prokuratúra nemala ďalej pôsobiť ako orgán dozoru nad zachovávaním zákonnosti ale mala sa premeniť na orgán pôsobiaci iba v trestnom konaní pred súdom ako inštitút verejnej obžaloby. Tieto predstavy boli pochované „normalizačnými procesmi“, ktoré zachovali existujúcu koncepciu orgánu prokuratúry a ústavný zákon č. 155/1969 Zb. riešil len problematiku suverenity oboch národov v oblasti justície a prokuratúry. Zachovala sa zodpovednosť federálneho a republikových generálnych prokurátorov voči zákonodarnej moci. A zachoval sa aj inštitút prokurátorského dozoru.⁵⁵⁵

Zmena politického systému a štátoprávne zmeny determinovali aj potrebu dôsledných zmien v koncepcii inštitútu prokuratúry. Pretože neexistovali osvedčené modelové postupy demokratickej transformácie existujúcich inštitúcií, aj Slovensko ich muselo riešiť vo svojich konkrétnych politickosociálnych podmienkach a žiaľ bez možnosti opierať sa o vlastné demokratické tradície. Nová slovenská ústava vznikala v období zložitých politických a ekonomických pomerov. Niektoré jej slabšie miesta sú daňou obdobia v ktorom sa utvárala. Pri príprave pôvodného znenia Ústavy Slovenskej republiky sa ukázalo, že prokuratúra je problémovým inštitútom, o účele zaradenia ktorého do ústavy a o jeho charaktere a pôsobnosti sa viedli pri vzniku ústavy spory a keďže sa nedosiahla zhoda v nazeraní naň, do ústavy sa dostala len jeho rámcová regulácia.. Stal sa súčasťou samostatnej subtitlnej ôsmej hlavy ústavy, kde sa jeho úprava zhmotnila do troch článkov. Čl. 149 definuje prokuratúru ako orgán, ktorý chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu. Čl. 150 upravuje spôsob ustanovovania generálneho prokurátora, stojaceho na čele prokuratúry a napokon čl. 151 má povahu blanketovej normy, ktorá odkazuje na ďalšiu zákonnú úpravu. Celkovo pri vzniku ústavy zostali nevyjasnené otázky úlohy, funkcie a pôsobnosti prokuratúry v právnom štáte, najmä rozsah jej pôsobnosti v netrestnej oblasti, jej prípadné pretransformovanie na štátne zastupiteľstvo a pod. Jednoznačne sa nezodpovedala ani otázka účelu jej ústavného zakotvenia, účelu pozdvihnutia tohto kontrolného orgánu ochrany práva do systému ústavných inštitútov, resp. definovanie hrozieb, ktoré by pre právny štát a fungujúcu demokraciu znamenalo jeho dekonšitucionalizácia, t. j. jeho zmena na právny inštitút upravený normatívnym právnym aktom nižšej právnej sily ako je ústava. Najmä za situácie, keď súčasná ústavná úprava je len rámcová by sa mohlo zdať, že hlavným zmyslom ústavnej inštalácie tohto inštitútu je vyše päťdesiatročná ústavná tradícia, spájajúca sa však s obdobím neslobody. Aj keď sa

555 Bližšie pozri napr. FLEGL, V: *c.d.*, str. 156 - 203

opakovane objavujú názory o nevyhnutnosti nahradiť súčasnú rámcovú úpravu, samotná otázka opodstatnenosti ústavnej úpravy prokuratúry sa vyskytuje zriedkavo. Existujú aj názory, že zakotvenie verejnej žaloby v ústave nie je z hľadiska jej postavenia podstatné.⁵⁵⁶ Bez ohľadu na tradície ale možno poukázať na relevantné argumenty podporujúce potrebu ústavnej úpravy inštitútu prokuratúry. Jeden z nich je uvedený aj v dôvodovej správe k vládnemu návrhu ústavy a nájdeme ich aj v judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky. V dôvodovej správe je okrem iného uvedené:

*„Prokuratúra, vychádzajúc z princípov ústavnosti a zvrchovanosti zákona a priority súdnej ochrany ústavných práv a slobôd občanov, je organickým článkom sústavy právnych záruk zákonnosti v demokratickom právnom štáte. Na ochranu záujmov štátu, ako aj práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb sa podieľa pôsobením pri uplatňovaní právnej zodpovednosti a zabezpečení nápravy nezákonnosti. Nenahrádza orgány výkonnej ani súdnej moci. V záujme toho, aby sa presne vymedzilo postavenie prokuratúry, je žiadúce, aby ich vymedzila priamo ústava“.*⁵⁵⁷

Dôležitým argumentom podporujúcim opodstatnenosť ústavného zakotvenia inštitútu prokuratúry je zabezpečenie istej nevyhnutnej miery nezávislosti tohto štátnemu orgánu, ktorá je dosiahnuteľná len jeho zakotvením v ústave. Určite je neodškriepiteľným faktom skutočnosť, že ústavné zakotvenie pôsobí ako garancia nezávislosti každého ústavného inštitútu, v zmysle požiadavky súladu akejkoľvek zmeny, akéhokoľvek zásahu doň s ústavou. Pôsobí ako brzda prípadných účelových zmien. Samozrejme, táto skutočnosť ešte sama osebe ako garancia nezávislosti nestačí. Mala by v samotnom ústavnom texte byť doplnená ústavnou definíciou, z ktorej by malo byť jednoznačné ponímanie daného inštitútu v právnom systéme, jeho postavenie medzi najvyššími štátnymi orgánmi a vzťah k nim, ako aj doplnená o ďalšie garancie nezávislosti, napr. v procese kreovania orgánu verejnej žaloby.

Z takto chápaného významu predmetu úpravy ústavného textu vyplýva, že súvisiacou otázkou je aj vnímanie miesta prokuratúry v systéme deľby moci a jej (ne)závislosť na inej moci, resp. jej vzťah k iným orgánom štátnej moci.

II. Prokuratúra v systéme deľby moci

Moderné demokratické ústavy vo všeobecnosti uplatňujú princíp trojdelenia moci. V rámci tohto systému vytvárajú mechanizmus vzájomného pôsobenia jednotlivých orgánov štátnej moci. Kreujú a stanovujú vzťahy jednotlivých štátnych orgánov k sebe navzájom tak, aby sa vytvoril taký mechanizmus

556 Napr. BENEČ, Š.: *Prokuratúra v právnom poriadku Slovenskej republiky*. In: *Metamorfózy práva ve střední Evropě. Ústav státu a práva AV ČR*. Praha 2008. str. 231. ISBN 978-80-904024-6-1

557 Dôvodová správa k vládnemu návrhu Ústavy Slovenskej republiky, parlamentná tlač (<http://www.nrsr.sk/>)

rozdelenia štátnej moci, ktorý dokáže čeliť jej zneužitiu. Štátne orgány sa z toho dôvodu navzájom brzdia, obmedzujú, kontrolujú a dopĺňajú.

Otázka či prokuratúra má alebo nemá byť premetom ústavnej matérie nie je jedinou zásadnou otázkou, ktorú je potrebné vyriešiť pri jej kreovaní. Zároveň je potrebné zodpovedať otázku, kam zaradiť prokuratúru v systéme del'by moci, čo je, zdá sa, ďalším chýlostivým problémom, najmä v transformujúcich sa systémoch, budujúcich nové, demokratické štruktúry. Samotná verejná žaloba sa definuje spravidla ako kontrolný orgán ochrany práva a vzhľadom na jej podstatu, charakter a funkcie, jej postavenie v systéme del'by moci nie je vyhranené. Súčasné demokratické ústavy sú budované spravidla na báze trojdelenia moci. Kontrolná moc sa ako samostatná štvrtá moc v ústavnom systéme spravidla nevyčleňuje, resp. vyčleňuje sa len výnimočne v systémoch, kde má dlhovekú tradíciu (napr. v čínskej právnej tradícii aj moc vyšetrovacia). V odbornej literatúre sa však diskutuje aj o rozšírení a doplnení klasického trojdelenia na štvordelenie mocí, s argumentáciou, že kontrola moci je súčasne s del'bou moci jeden zo základných znakov právneho štátu.⁵⁵⁸ Často sa poukazuje na fakt, že dogma triády mocí na horizontálnej úrovni je prelomená a ako ďalšie samostatné moci sa okrem kontrolnej moci uvádza niekde aj dozorná moc, ako moci, ktoré sa emancipovali z moci súdnej.⁵⁵⁹ Ako súčasť moci kontrolnej sa uvádza predovšetkým štátne zastupiteľstvo a ombudsman.

Aj napriek týmto úvahám je v procese kreovania tohto inštitútu bežné, že sa ústavodarca, resp. zákonodarca, pokúša včleniť verejnú žalobu, resp. priradiť ju k jednej z klasických mocí. Druhou možnosťou je, že sa vyhne jej začleneniu do systému a definuje ju ako orgán *sui generis*, s rôzne vymedzenou mierou nezávislosti na klasických mociach. Vo fungujúcom systéme del'by moci je potrebné zároveň poukázať na verejnú žalobu ako orgán, ktorý pri napĺňaní jej zverených právomocí je schopný prispieť k zabezpečeniu rovnováhy mocí. Z tohto aspektu sa opätovne vynára opodstatnenosť úvah o kontrolnej moci v štáte.

Na základe vyššie uvedených úvah sa postavenie verejnej žaloby kryštalizuje v podstate v troch modeloch:

- prokuratúra ako (zväčša) ústavný inštitút *sui generis*, ktorá je nezávislá od výkonnej a súdnej moci a je zodpovedná parlamentu,
- prokuratúra začlenená do moci výkonnej, podriadená v drvivej väčšine ministromi spravodlivosti a prostredníctvom neho (výnimočne aj priamo) exekutíve (spravidla nie je zakotvená v ústave, resp. ústava sa o nej len zmieňuje),
- prokuratúra zaradená, alebo inklinujúca k súdnej moci.

Okrem týchto modelov, by sme mohli uvažovať aj o typoch zmiešaných, typických ingerenciou viacerých subjektov do inštitútu verejnej žaloby. Často sa

558 Napr. KANÁRIK, I.: *Parlamentná forma vlády a del'ba moci*. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Košice 2008. str. 315. ISBN 978-80-7097-699-9

559 Napr. GERLOCH, A.: *Dělba moci v ústavě Československé republiky a v ústavě České republiky*. In: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 1 – 2. 1999. str. 170

ani nedá jednoznačne zistiť, či je verejná žaloba súčasťou moci výkonnej alebo súdnej, dokonca rôznych autori zaraďujú jednotlivé systémy raz do jedného a inokedy do druhého modelu.⁵⁶⁰ Je to najmä tam, kde formálne v ústave je verejná žaloba zaradená napr. do moci súdnej ale ministromi spravodlivosti sú zároveň priznané značné oprávnenia voči tomuto inštitútu.

Typy verejnej žaloby, zriaďované ako orgán nezávislý na moci výkonnej a súdnej sú niekedy priradované k moci zákonodarnej, a to tam, kde že parlament kreuje alebo sa výrazne spolupodieľa na kreovaní generálneho verejného žalobcu a stanovuje jeho zodpovednosť voči sebe. Na tomto procese sa vo väčšine prípadov výrazne spolupodieľa hlava štátu. Druhou možnosťou je upevnenie nezávislosti daného orgánu zakotvením jeho kreačnej nezávislosti a konštituovanie orgánu (napr. justičnej rady, resp. inej „menovacej“ rady), ktorý menuje, navrhuje alebo vyberá v rámci výberového konania, prípadne aj konzultuje, či dodatočne schvaľuje osobu generálneho verejného žalobcu. V niektorých systémoch sa takéto orgány vyslovujú, resp. menujú aj funkčne vyšších verejných žalobcov, alebo dokonca aj všetkých prokurátorov, či štátnych zástupcov. V štátoch kontinentálnej Európy nie je výnimkou orgán verejnej žaloby, ktorý je deklarovaný ako nezávislý, na jeho kreovanie sa však podieľa výkonná moc, či už menovaním generálneho verejného žalobcu (napr. Írsko), alebo predkladaním návrhu na menovanie hlave štátu, alebo justičnej rade (napr. Fínsko, Taliansko). Pochybnosti o nezávislosti môže vzbudzovať aj financovanie orgánu verejnej žaloby z rozpočtu ministerstva spravodlivosti.

Verejná žaloba zaradená do moci výkonnej (označovaná spravidla ako štátne zastupiteľstvo) sa danom právnym systéme väčšinou vníma ako orgán správneho charakteru. Ako zložka výkonnej moci je charakterizovaná predovšetkým tým, že predstaviteľ výkonnej moci (spravidla minister spravodlivosti) je nadriadeným orgánom a má vo vzťahu ku generálnemu verejnému žalobcovi, prípadne aj k ostatným verejným žalobcom určité právomoci. Osobitným príkladom je personálne prepojenie úradu verejnej žaloby a ministerstva spravodlivosti, keď minister spravodlivosti je ex lege aj generálnym prokurátorom, ako to demonštruje poľský príklad.

Právomoci predstaviteľa exekutívy voči verejnému žalobcovi by sme mohli vymedziť nasledovne:

- v prvom rade sú to právomoci menovacie, keď predstaviteľ výkonnej moci menuje a odvoláva generálneho verejného žalobcu, príp. aj ostatných verejných žalobcov,

- významnou právomocou, je právomoc nariaďovacia, ktorej rozsah je významným ukazovateľom miery závislosti verejnej žaloby na exekutive. V prípade, ak má výkonná moc len oprávnenie akéhosi generálneho dohľadu nad orgánom verejnej žaloby jej miera závislosti je nižšia. Ďalšou možnosťou je oprávnenie výkonnej moci ukladať verejnej žalobe všeobecné pokyny

560 Napr. francúzsky model sa vníma niekedy ako súčasť moci výkonnej. V súčasnosti ho však väčšina autorov priraduje k moci súdnej.

a najrozsiahlejšie zasahuje výkonná moc do verejnej žaloby, ak je oprávnená ukladať verejnej žalobe pokyny pri postupe v konkrétnej veci,

- disciplinárna právomoc,
- zabezpečovanie činnosti v oblasti správy,
- financovanie orgánu verejnej žaloby cez rozpočet príslušného ministerstva.

Najčastejšie sa vzťah verejnej žaloby k výkonnej moci obmedzuje na vzťah orgánov verejnej žaloby a ministra spravodlivosti. Tento vzťah sa môže pohybovať od úplnej podriadenosti k relatívnej nezávislosti. Orgán verejnej žaloby tohto typu spravidla nie je ústavným inštitútom, aj keď napríklad český model potvrdzuje opak. Nie je však vylúčený prípad, že v ústave sa objavuje zmienka o orgáne verejnej žaloby.

Priradenie verejnej žaloby k moci súdnej vychádza z konštatovania, že ide o orgány podobného typu. Inštitút verejnej žaloby sa totiž často označuje aj ako polojudiciálny orgán. Zaradenie do moci súdnej sa prejavuje navonok aj tým, že orgány verejnej žaloby sú zriaďované pri súdoch jednotlivých stupňov. Predstavitelia súdnej moci zväčša participujú na procese ustanovovania generálneho verejného žalobcu (prípadne aj ďalších verejných žalobcov). Dôležitým pravidlom je však vzájomné oddelenie oboch systémov navonok (najmä personálne oddelenie) a definovanie ich postavenia a úloh a tiež ich oddelenie v procese prijímania rozhodnutí tak, aby nemohli vzniknúť pochybnosti o nezávislosti súdov. Zdôrazňuje sa aj podobnosť povolaní, rovnaká kvalifikácia a požiadavka priestupnosti povolania sudcu a verejného žalobcu. Zároveň je bežné, že sa verejná žaloba nejakým spôsobom dostáva pod sféru vplyvu aj exekútyvy, najmä v oblasti správy a financovania. Pri porovnaní súčasných európskych modelov si možno všimnúť aj fakt, že takéto modely sa formujú najmä v tých krajinách, kde dochádza k systémovej prestavbe koncepcie verejnej žaloby ako súčasť moci výkonnej. Jej priklonenie k moci súdnej potom najčastejšie vytvára modely zmiešané.

Všetky uvedené systémy sú funkčné a uplatniteľné v demokratickom právnom štáte. Badateľnou tendenciou je však modifikovanie modelu verejnej žaloby zaraďovanej do výkonnej moci a obmedzovanie ingerencie predstaviteľa exekútyvy do funkcie verejného žalobcu. Základnou požiadavkou v demokratickom právnom štáte je ustanovenie ukladať všetky pokyny písomnou formou, nemožnosť prikázať upustenie od trestného stíhania alebo jeho zastavenie. Obmedzujú sa možnosti ukladať pokyny v konkrétnych veciach. Rôznymi zásahmi zákonodarcu sa kreujú systémy zmiešané, a to rôznej podoby, nielen vyššie spomínané systémy s vplyvom výkonnej a súdnej moci. Tiež je badateľná tendencia posilňovania nezávislosti verejnej žaloby a jej definovania ako orgánu *sui generis*. Objavujú sa aj reformy zamerané na vytvorenie špecializovaných orgánov verejnej žaloby, zameraných najmä na skvalitňovanie postihovania ekonomickej kriminality. Uvedené tendencie korešpondujú aj s harmonizačnými snahami Rady Európy, vyjadrenými najmä v jej Odporúčaní č. R (2000) 19⁵⁶¹ (ďalej len „odporúčanie“).

561 <http://www.radaeuropy.sk/?569>

III. Nezávislosť prokuratúry

Zaradenie prokuratúry v systéme del'by moci súvisí s mierou nezávislosti tohto inštitútu. Pod nezávislosťou v tomto prípade rozumieme také postavenie a realizáciu funkcií, ktoré je bez vonkajších vplyvov zo strany iných štátnych orgánov. Je to nielen jedna zo základných zásad organizácie tohto inštitútu ale aj základný predpoklad pre riadne zabezpečovanie funkcií a poslania orgánu verejnej žaloby. Na rozdiel od moci súdnej, je v prípade prokuratúry otázka nezávislosti často spochybňovanou záležitosťou. V tejto súvislosti predstavitelia odbornej verejnosti poukazujú na to, že orgány prokuratúry a jednotliví žalobcovia ťažko môžu dosiahnuť nezávislosť sudcov, môžu sa jej však značne priblížiť a zabezpečiť tak presadzovanie verejného záujmu pri plnení svojich funkcií.⁵⁶² Nezávislosť prokuratúry vyvoláva skepsu najmä kvôli dvom skutočnostiam: korelácii politických procesov a tvorby politickej vôle s ústavnými inštitútmi a hierarchickej organizácii systému verejnej žaloby. V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že v teórii sa rozlišujú dve formy nezávislosti inštitútu – externá a interná nezávislosť.

Externá nezávislosť je nepochybne z uvedených dvoch foriem významnejšia. Dokazuje to aj skutočnosť, že v súčasnosti sa reformujúce systémy verejnej žaloby preferujú takú jej úpravu, ktorá zabezpečuje vyššiu mieru vonkajšej nezávislosti, najmä projekty európskych integračných zoskupení (konkrétne inštitút európskeho generálneho verejného žalobcu) a medzinárodného spoločenstva, ale aj prípady najnovších reforiem niektorých krajín, napr. Fínska a ďalších.⁵⁶³ Bezpochyby sa vonkajšia nezávislosť aj zložitejšie dosahuje. Ťažko sa hľadá politická vôľa najmä v podmienkach poznamenaných zložitou politickým systémom a politických procesov, čo je typické pre niektoré postsocialistické krajiny. V recentných politických systémoch narástol význam politických strán do takej miery, že sa tieto neraz usilujú ovládnuť okrem iných aj proces výberu sudcov a prokurátorov. V záujme transparentnosti vzťahov medzi politickou mocou a prokuratúrou je nevyhnutné uznanie takého formálneho statusu každého verejného žalobcu, ktorý zaistí ich nezávislosť najmä pri ich menovaní a kariérom postupe a zabezpečenie garancií proti akýmkoľvek vonkajším zásahom do ich činnosti. V prípade vonkajšej nezávislosti je dôležité stanoviť primeranú škálu vzťahov orgánu verejnej žaloby so všetkými najvyššími štátnymi orgánmi. Súčasťou vonkajších záruk je aj primerané financovanie, prostredníctvom samostatného rozpočtu. Najnáročnejšie je garantovanie nevyhnutnej miery vonkajšej nezávislosti v systémoch verejnej žaloby priradených k výkonnej moci.

Interná nezávislosť súvisí s mierou centralizácie a byrokratizácie orgánu verejnej žaloby. Dôraz je kladený na postavenie jednotlivých verejných žalobcov pri vykonávaní ich funkcie, ktoré musí byť nestranné, a táto nestrannosť musí byť

562 Napr. FENYK, J.: *Veřejná žaloba*. I. díl Příručky Ministerstva spravedlnosti České republiky – svazek 62.. Institut ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců. 2001. str. 150

563 Tamtiež.

primeraným spôsobom aj kontrolovaná. Riadne fungovanie prokuratúry predpokladá, s ohľadom na zverené úlohy, hierarchickú štruktúru. V zhode s európskymi harmonizačnými tendenciami vyjadrenými aj v spomínanom odporúčaní Rady Európy je vnútorná neustrannosť v rámci tejto štruktúry zabezpečovaná najmä stanovením presných a transparentných pravidiel medzi jednotlivými hierarchickými úrovňami. V systémoch, ktoré uznávajú právomoc hierarchicky pridelovať príkazy v jednotlivých prípadoch alebo vo všeobecnosti sa podľa odporúčania treba vyhnúť dvom extrémom – všeobecnému priznaniu tzv. „práva na neposlušnosť“, ktoré by viedlo k nefunkčnosti celého systému a tiež aj núteniu verejných žalobcov vykonávať príkazy, ktoré sa priečia zákonu alebo ich svedomiu. Tiež sa zdôrazňuje právo každého verejného žalobcu požadovať, aby mu boli príkazy vydávané v písomnej podobe.⁵⁶⁴

Z pohľadu právnej úpravy je otázka vnútornej nezávislosti tradične predmetom zákonnej úpravy. Vonkajšia nezávislosť v systémoch, kde je verejná žaloba ústavným inštitútom by mala byť vyjadrená v ústavnom texte, a to nie len formálne, ale aj so základnými garanciami tejto formy nezávislosti.

IV. Porovnanie orgánu verejnej žaloby vo vybraných krajinách EÚ

Vo vybraných krajinách Európskej únie je problematika postavenia a pôsobnosti orgánov verejnej žaloby upravená nasledovne:

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.⁵⁶⁵

Súčasný francúzsky model je budovaný na hierarchickej úrovni. Jeho základnou oblasťou pôsobnosti je trestné konanie, v ktorom zastupuje verejný záujem, okrem neho má však aj niektoré špecifické kompetencie v oblasti občianskeho a správneho súdnictva. Prokurátori sú vymenúvaní dekrétom prezidenta republiky, a to tak, že u vedúcich prokurátorov návrh pochádza od vlády, v ostatných prípadoch návrh pripravuje Najvyššia justičná rada. Pri plnení svojich úloh, vyplývajúcich z ich funkcie sú prokurátori viazaní pokynmi nadriadeného prokurátora. Subjektom, ktorý je oprávnený dávať prokurátorom pokyny všeobecnej povahy 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.⁵⁶⁶

564 <http://www.radaeuropy.sk/?569>

565 SVÁK, J.: *c.d.*, str. 11

566 IVOR, J.: *Trestné právo procesné*. Bratislava 2006. str. 890 a nasl. ISBN 80-8078-101-X

V odbornej literatúre je tento model často zaradovaný k moci súdnej⁵⁶⁷ ale aj k moci výkonnej. Vzhľadom na prepojenosť s mocou súdnou a na právomoci výkonnej moci voči orgánom verejnej žaloby, ako aj na proces ustanovovania prokurátorov sa tento model javí skôr ako model zmiešaný.

Podobným spôsobom je v súčasnosti organizovaný aj systém verejnej žaloby v Belgicku a Rumunsku.

Z postkomunistických krajín je systémom, ktorý jednoznačne formálne priraduje prokuratúru k súdnej moci, systém bulharský. Bulharská ústava upravuje inštitút verejnej žaloby v čl. 126 a nasl. v rámci moci súdnej. Čl. 127 ustanovuje okruh činností verejnej žaloby a v čl. 129 je zakotvený spôsob kreovania tohto inštitútu Najvyššou súdnou radou, okrem generálneho prokurátora, ktorého menuje prezident na návrh Najvyššej súdnej rady.

Ďalším modelom, ktorý na kontinente ovplyvňoval vývoj inštitútu prokuratúry je model nemecký, ktorý je založený na zásade, že prokuratúra je orgánom, ktorý pôsobí výlučne v trestnom konaní. Najskôr ho možno priradiť k výkonnej moci. 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. 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.⁵⁶⁸

Z podobného modelu vychádza úprava inštitútu verejnej žaloby v Českej republike a v Poľsku.

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 inštancii v trestnom konaní. Osobitným orgánom verejnej žaloby je Národný verejný žalobca pre boj s mafiou.⁵⁶⁹ Verejná žaloba, napriek nejednoznačnosti zákona sa považuje za nezávislý inštitút, čo je pre talianske politické prostredie dôležitá záruka proti negatívnym javom a korupčnému prostrediu. Vedúci verejní

567 Napr. FENYK, J.: *c. d.*, str. 40

568 ŠÁMAL, P.: *Základní zásady trestního řízení v demokratickém systému*. Příručky Ministerstva spravedlnosti České republiky. Praha 1992. str. 72

569 IVOR, J.: *c. d.*, str. 904

žalobcovia sú menovaní Najvyššou justičnou radou na návrh ministra spravodlivosti, čo do istej miery spochybňuje proklamovanú nezávislosť.⁵⁷⁰

V nasledujúcich štátoch je verejná žaloba zriaďovaná ako nezávislý orgán *sui generis*. V niektorých prípadoch je však deklarovaná nezávislosť do väčšej či menšej miery spochybniteľná, najmä kvôli participácii výkonnej moci, spravidla ministerstva spravodlivosti na ustanovovaní verejných žalobcov, príp. výkonu dozoru nad nimi.

Je to aj prípad rakúskej právnej úpravy, ktorá charakterizuje orgán verejnej žaloby ako orgán výkonu spravodlivosti, resp. právnej ochrany *sui generis*. Všetci verejní žalobcovia sú menovaní prezidentom republiky na návrh vlády a Personálnej komisie, v ktorej sú zastúpení aj verejní žalobcovia. Verejní žalobcovia podliehajú dozoru ministra spravodlivosti.

Španielsky model podobne ako rakúsky formálne nezaraďuje verejnú žalobu ani k exekutívne, ani k súdnej moci. Organizácia verejnej žaloby je upravená v ústave tak, že zodpovedá sústave súdov. Exekutíva zabezpečuje isté kontrolné a koordinačné funkcie. Tiež sa podieľa na ustanovovaní generálneho verejného žalobcu, ktorého menuje panovník na návrh vlády a stanoviska Najvyššej justičnej rady. Exekutíva však nemá oprávnenie ukladať pokyny predstaviteľom verejnej žaloby.

Portugalský model deklaruje nezávislosť orgánu verejnej žaloby, ktorý je ústavným inštitútom. Minister spravodlivosti participuje na ustanovovaní verejných žalobcov, avšak až po ich schválení Najvyššou radou verejnej žaloby. Je to orgán, ktorému predsedá generálny verejný žalobca, členmi sú verejní žalobcovia a predstavitelia výkonnej aj zákonodarnej moci. Generálny verejný žalobca je menovaný prezidentom na návrh vlády.

Zo severských štátov je pozoruhodným spôsobom upravený inštitút verejnej žaloby vo Fínsku. V r. 1997 bol novo upravený celý inštitút, došlo najmä k poskytnutiu výraznej autonómie orgánu verejnej žaloby. Generálny verejný žalobca je menovaný prezidentom na návrh Štátnej rady. Nie je podriadený inému štátnemu orgánu. Sú vylúčené akékoľvek politické vplyvy na jeho osobu. Jedinou otázkou, ktorá môže spochybniť funkčnú nezávislosť je financovanie ministerstvom spravodlivosti.

Švédsko bolo vôbec prvou severskou krajinou, ktorá oddelila funkciu Kancelára justície od úradu generálneho verejného žalobcu, čo postupne ovplyvnilo aj ostatné severské krajiny. Úrad verejného žalobcu je nezávislou inštitúciou a definuje sa ako orgán *sui generis*. Generálny verejný žalobca je však menovaný a odvolávaný vládou.

V. (Ne)systémovosť súčasnej úpravy inštitútu prokuratúry v Slovenskej republike

570 FENYK, J.: *c.d.*, str. 44

Terajšia fragmentárnosť slovenskej ústavnej úpravy v konečnom dôsledku spôsobuje nejasnosť a nejednoznačnosť ponímania inštitútu prokuratúry. Podobne spôsobuje nepresnosti už uvádzané nezaradenie tohto inštitútu ani k jednej z „klasických mocí“. Dokumentuje to napr. aj nález ústavného sp. zn. PL. ÚS 43/95, v ktorom sa konštatuje, že „generálny prokurátor patrí do sústavy výkonnej moci“.⁵⁷¹ Je zrejmé, že ústavodarca sa vyhýbal akémukoľvek presnejšiemu vymedzeniu inštitútu prokuratúry v ústave. Je potom otázne, aký má zmysel ústavné zakotvenie orgánu verejnej žaloby. Teoreticky je princíp nezávislosti prokuratúry (vonkajšej i vnútornej) jedným zo základných zásad verejnej žaloby a predpokladom jej činnosť, zároveň je však aj zásadou najviac diskutovanou a spochybňovanou. V slovenskom ústavnom systéme sa jednoznačne vyjadril k tejto otázke ústavný súd rozhodujúci o súlade bývalého zákona o prokuratúre č. 314/1996 Z. z. s ústavou. Navrhovateľom bol prezident republiky, v návrhu ktorého bola spochybňovaná vnútorná nezávislosť prokuratúry, ktorá v zmysle návrhu nie je možná v hierarchicky usporiadanom orgáne. V takej štruktúre, kde jednotliví prokurátori pôsobia na báze podriadenosti a nadradenosti, nezávislosť nie je možná. O nezávislosti podľa navrhovateľa možno hovoriť len u generálneho prokurátora. Odporca v konaní, Národná rada Slovenskej republiky, vychádzala v svojom vyjadrení k návrhu z vonkajšej nezávislosti, ktorú vymedzila ako nezávislosť od ostatných štátnych orgánov, samostatnosť a nepodriadenosť iným orgánom. Nezávislosť štátneho orgánu neznamenaá vzájomnú nezávislosť jeho pracovníkov. Pojmovým predpokladom nezávislosti prokuratúry nie je vzájomná nezávislosť prokurátorov. Aj keď ústava nehovorí o nezávislosti prokuratúry, nemožno usudzovať, že tento štátny orgán musí byť na niekom závislý.⁵⁷²

Ústavný súd vo svojom náleze PL. ÚS 17/96 vyslovil, bez toho aby sa zaoberal otázkou vnútornej, či vonkajšej nezávislosti, že formálne deklarovanie nezávislosti v ustanoveniach zákona nie je v súlade s ústavou: „*Ôsma hlava ústavy nevymedzuje postavenie prokuratúry, jej pôsobnosť a formy plnenia, ale jej blanketové ustanovenia odkazujú na zákon. V článku 151 ústavy je použitý termín „podrobnosti“, ktorý navrhovateľ chápe tak, že v zákone o prokuratúre nesmie ísť o „významnú zmenu v charaktere orgánu zakotvenú v článku 149 ústavy“. Citované ustanovenie zákona sa podľa navrhovateľa dostalo do rozporu s čl. 151 ústavy. Vychádza pritom z toho, že čl. 149 ústavy nehovorí o nezávislosti prokuratúry, či prokurátorov. Ústava priamo zakotvuje nezávislosť u iných orgánov, ako napr. u súdov alebo u Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky (čl. 141 ods. 1 a čl. 60 ústavy). Prokuratúra v ústave nemá priamo zakotvený atribút nezávislosti. Nezávislosť prokuratúre priznávajú ustanovenia zákona o prokuratúre. Táto skutočnosť podľa názoru navrhovateľa je v rozpore s čl. 149 a 151 ústavy.*

571 http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=17116

572 Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky, zväzok 1, ročník 1998, str. 48 a nasl.

Prokuratúra ako orgán presadzujúci ochranu práv a zákonom chránených záujmov má svoje miesto v systéme štátnych orgánov a má svoju nezastupiteľnú funkciu. Túto funkciu s kompetenciami, ktoré jej dáva zákon, môže plniť bez toho, aby sa jej pridával prívlastok nezávislosť. Ústavodarca nezávislosť prisúdil len určitým orgánom a výslovne to ustanovil v ústave. U orgánov, kde nezávislosť nechce priznať, v ústave ju neuvádza. Odporovalo by ústave priznať ju prokuratúre obyčajným zákonom. Ustanovenia § 2 ods. 1 a 2 a § 5 ods. 2 napadnutého zákona slovné a formálne deklarujú nezávislosť prokuratúry. Pokiaľ ide o slová „nezávislý“ a „nezávislosť“, tieto ustanovenia nie sú v súlade s čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 149 a čl. 151 ústavy. Preto návrh navrhovateľa, podľa názoru ústavného súdu, je v tejto časti opodstatnený.“⁵⁷³

Rámcovosť ústavnej úpravy sa takto výrazne podpisuje na nestabilitu zákonnej úpravy a umožňuje zasahovať do nej aj v závislosti od politických programov a ambícií jednotlivých vlád. Z dvoch posledných vlád Slovenskej republiky s ambíciou výraznejších zásahov do organizácie verejnej žaloby prišla tzv. druhá Dzurindova vláda, ktorá si vo svojom programovom vyhlásení stanovila cieľ „dosiahnuť postavenie prokuratúry, ktoré bude zodpovedať postaveniu orgánov verejnej obžaloby vo vyspelých demokratických štátoch, vláda vykoná potrebné opatrenia v súlade s platnými odporúčaniami Európskej únie.“⁵⁷⁴ Vláda pripravila návrh zákona, ktorý vyvolal pomerne búrlivé reakcie v radoch odbornej aj laickej verejnosti. S odôvodnením potreby jednotnej a razantnej trestnej politiky štátu bola pripravená novela, ktorá mala priznať právomoci výkonnej moci voči prokuratúre. Minister spravodlivosti prezentoval názor, že verejná žaloba má na Slovensku neštandardné postavenie, pričom v zmysle nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 43/95 je prokuratúra súčasťou výkonnej moci. Problém považoval minister za systémový, vyžadujúci systémové riešenie. Argumentoval aj nejednotnosťou postupu prokurátorov v rôznych častiach štátu. Protiargumenty poukazujúce na nejednotnosť aj v oblasti súdneho rozhodovania svedčili podľa ministra o „nepochopení koncepcie trojdelenia moci. Sudca, ako reprezentant súdnej moci, je nezávislý a je viazaný len zákonmi. Prokurátor, ako reprezentant výkonnej moci, však zastupuje záujem štátu na prísnom a spravodlivom potrestaní páchatel'ov trestných činov. Vláda preto musí mať vplyv na trestnú politiku štátu. Návrhy noviel však neumožnia vláde ani ministerstvu vstupovať do konkrétnych kauz.... Nemenej dôležitý je fakt, že vzťahy medzi vládou, vládnym rezortom (ministerstvom spravodlivosti) a prokuratúrou budú pod verejnou kontrolou a stanú sa priehľadnejšími.“⁵⁷⁵

Kritika systému fungovania prokuratúry na Slovensku vychádzala aj z názoru, že táto sa do značnej miery primkýna k „sovietskemu modelu“ a je postsocialistickým dedičstvom. Štát podľa navrhovateľov ba mal mať možnosť vplývať na tvorbu, stanovovanie a aplikáciu trestnej politiky, to však za zachovania

573 Tamtiež.

574 www-8.vlada.gov.sk/index.php?ID=918#spravodlivost

575 <http://komentare.sme.sk/c/1190807/ad-sporne-lipsicove-novely-29-11.html>

najvyššej možnej miery verejnej kontroly a eliminácie politicky motivovaných zásahov do činnosti orgánov pôsobiacich v trestnom konaní. Na základe týchto úvah vypracovali návrh zákona, ktorý priznával právomoc ministerstvu spravodlivosti vydávať v záujme jednotného uplatňovania zákonov v trestnej oblasti všeobecné pokyny, resp. stanoviská. Tiež umožňoval na základe písomnej a odôvodnenej žiadosti vlády a v naliehavom prípade ministra spravodlivosti, s dodatočným potvrdením vlády, iniciovať v naliehavom prípade konanie vo verejnom záujme. Táto žiadosť adresovaná generálnemu prokurátorovi mala mať fakultatívny charakter. Ďalšou významnou zmenou mala byť možnosť iniciovať disciplinárne konanie aj zo strany ministerstva spravodlivosti a verejného ochrancu práv, v záujme väčšej transparentnosti a eliminácie tzv. falošnej profesnej solidarity. Minister spravodlivosti mal mať priznanú právomoc rozhodnúť o dočasnom pozastavení výkonu funkcie prokurátora. Zmeny sa mali dotknúť aj postupu pri podávaní návrhov legislatívnych zmien.⁵⁷⁶

Ďalším dôvodom pre úvahy o stupni naliehavosti zmien v činnosti prokuratúry bola nadmerná miera uplatňovania princípu monokracie v tzv. netrestnej sfére pôsobenia prokuratúry. K tejto iniciatíve treba poznamenať, čo vyplynulo aj z dôvodovej správy návrhu zákona, že kým na základe francúzskeho modelu sa všeobecne akceptuje pôsobenie verejnej žaloby v oblasti občiansko-právnych vzťahoch, dozor v oblasti verejnej správy je častým predmetom diskusie nielen v domácej odbornej tlači ale aj na medzinárodných fórach. Celkovo treba poznamenať, že u mnohých termín „dozor“ evokuje vidinu rozsiahleho „prokurátorského dozoru“ z obdobia socialistického modelu prokuratúry. Významným posunom v tomto smere bola novelizácia zákonnej úpravy aj vďaka spomínanému nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 17/96, v ktorom ústavný súd na margo problematiky dozoru vyslovil: *„Podľa právneho názoru ústavného súdu pri pojme „dozor“, ktorý inak bol prevzatý z predchádzajúcej právnej úpravy prokuratúry s určitou modifikáciou v jeho kompetenciách, treba rozlišovať medzi činnosťou prokuratúry v oblasti trestnoprávnej a činnosťou v oblasti netrestnej, na ktorú ju splnomocňuje článok 149 ústavy. Pojem „dozor“ treba chápať aj z iného pohľadu, t. j. ako činnosť prokuratúry s nadradeným postavením voči iným subjektom, ktoré je povinná chrániť, s nariadenovacou alebo prikazovacou právomocou. Tak je tomu výlučne v trestnej oblasti, kde dozor prokurátora s prvkom nadradenosti umožňuje priamo Trestný poriadok. Druhé hľadisko sa týka netrestnej oblasti. Tento „dozor“ (správnejšie by bolo slovo dozor nahradiť iným slovom alebo slovami, ktoré by vernejšie vystihovalo aktivity prokurátora, ku ktorým ho zmocňuje napadnutý zákon), by nemal obsahovať prvok nadradenosti. Ústavný súd vyslovuje názor totožný so stanoviskom Národnej rady Slovenskej republiky, že ochrana práv a zákonom chránených záujmov nie je činnosťou, ktorá by znamenala nadradenosť prokurátora voči subjektom, o ochranu práv ktorých*

ide.“⁵⁷⁷ Ústavný súd bol toho názoru, že prokuratúra disponovala aj takými dozorovými prostriedkami, ktoré neboli v súlade s ústavou.

Spomínaná „Lipšicova novela“ uvažovala o oslabovaní princípu monokracie v netrestnej oblasti pôsobenia prokuratúry a navrhovala ustanovenie, ktoré malo výrazne obmedziť možnosť ukladania pokynov, ak ide o pôsobnosť prokurátora v občianskom súdnom konaní a dozor prokurátora nad zachovávaním zákonnosti orgánov verejnej správy.

Uvedeným návrhom na zmenu koncepcie prokuratúry nepredchádzali návrhy na zmenu ústavného textu. Návrhom, ktorý mal ambíciu meniť ústavnú úpravu prokuratúry a na rozdiel od vyššie uvádzaných predstáv mal prokuratúru pričleniť k súdnej moci bol návrh poslanca Jána Drgonca, predložený v roku 2004. Podľa jeho návrhu sa malo systematicky zmeniť usporiadanie Siedmej a Ôsmej hlavy ústavy tak, že sa prokuratúra pričlení k súdnej moci, kde má mať samostatný oddiel, podobne ako Súdna rada Slovenskej republiky. Pomerne obširný návrh mal nahradiť rámcové, blanketové riešenie ucelenou a jednoznačnou koncepciou verejnej žaloby. Návrh definoval sústavu prokuratúry, vymedzoval postavenie generálneho prokurátora, upravoval proces jeho ustanovovania (menovanie prezidentom na návrh súdnej rady) a odvolávania, dĺžku jeho funkčného obdobia na päť rokov, ustanovil obmedzenie na výkon tejto funkcie jednou osobou na najviac dve po sebe nasledujúce funkčné obdobia a vytvoril tiež právny základ pre zhodu sídiel a územných obvodov všeobecných súdov so sídlami a územnými obvodmi prokuratúry. Významným subjektom, ktorý podľa návrhu mal posilniť nezávislosť prokuratúry od zákonodarnej aj výkonnej moci bola súdna rada, ktorá mala podľa navrhovateľa pozostávať z dvoch kolégií – jedného kolégia pre sudy a sudcov a tiež z kolégia pre prokuratúru a prokurátorov. Kolégium pre prokuratúru a prokurátorov by malo byť zložené z prokurátorov a rovnakým počtom aj z právnikov, ktorí nie sú prokurátormi ani sudcami a ktorí by zasadali v oboch kolégiách. Rozhodovalo by vo veciach týkajúcich sa prokuratúry a prokurátorov, okrem návrhov na menovanie a odvolanie generálneho prokurátora aj o návrhoch na menovanie a odvolanie prokurátorov. O všetkých týchto návrhoch mal ďalej rozhodovať prezident republiky. Kolégium malo tiež konať o otázkach služobného postupu prokurátorov, disciplinárnej zodpovednosti a vyjadrovať sa k návrhu rozpočtu prokuratúry, príp. aj o ďalších otázkach ak to stanoví zákon.⁵⁷⁸

Tento pokus zostal bez väčšej odozvy a kritici mu vyčítali, že väčšina navrhovaných zmien je odôvodnená ani nie tak potrebami vnútroštátnej praxe a skôr predstavuje akúsi syntézu zahraničných ústavných úprav, čo by dokonca v niektorých prípadoch mohlo byť riskantné pri presadzovaní zahraničných ústavných inštitútov do nezmeneného právneho systému Slovenskej republiky. Domnievam sa však, že niektoré jeho časti by si zaslúžili pozornosť a mohli by slúžiť ako vzor pre reformovanie systému prokuratúry. Na posilnenie kreačnej nezávislosti inštitútu verejnej žaloby by nepochybne pozitívne vplýval orgán

577 http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=17118

578 <http://www.nrsr.sk/nrdk/Documents.aspx?MasterID=136189>

justičného charakteru, ktorý by navrhoval hlavne štátu kandidátov na funkciu prokurátorov a oslabil by tak vplyv politických strán na výber kandidáta, ktorý je pri parlamentnej voľbe kandidátov nepopierateľný.

Súčasná vládna koalícia neuvažuje o významnejších zásahoch do existujúcej ústavnej a následne ani zákonnej úpravy. V programovom vyhlásení vlády sa uvádza: „*Vláda zachová doterajšiu podobu a postavenie prokuratúry, vrátane zachovania sociálnych istôt prokurátorov. Navrhne opatrenia, ktoré zabránia diskriminácii v sudcovskom a prokurátorskom stave a pre budúcnosť vylúčia politické zasahovanie do práce orgánov ochrany práva.*“⁵⁷⁹

VI. Zhrnutie súčasného stavu a záver

Slovenská verejná žaloba je, ako už bolo vyššie spomenuté, z dôvodov absencie spoločnej jednoznačnej predstavy o podobe prokuratúry v demokratickom právnom štáte pri tvorbe ústavy, rámcovým a stále len akýmsi provizórnym riešením. Problémy, ktoré z tejto skutočnosti vyplývajú, nás čoraz naliehavejšie upozorňujú na naliehavosť definitívneho vyriešenie tohto problému. Súčasná postavenie orgánu verejnej žaloby, ako orgánu *sui generis* je síce v zhode s recentnými trendmi vo vývoji inštitútu verejnej žaloby, najmä trendom byť čo najmenej závislý na výkonnej moci, avšak chýba tu jednoznačný postoj ústavodarcu k miere nezávislosti, ktorú jej mieni priznať a garancie tejto nezávislosti. O potrebe ústavného garantovania nezávislosti prokuratúry svedčí aj vyššie citovaný nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 17/96, v ktorom ústavný súd vyhlásil za protiústavné tie časti vtedajšieho zákona o prokuratúre, ktoré definovali prokuratúru ako nezávislý orgán a stanovili, že prokurátori vykonávajú svoje úlohy nezávisle od iných orgánov. Dôvodom nesúladu dotknutých ustanovení zákona s ústavou bola práve neexistencia žiadnej ústavnej garancie pre nezávislosť prokuratúry.

Slovenský model je síce nezávislý od výkonnej aj súdnej moci, nemožno však jednoznačne tvrdiť, že je úplne oprostý od akýchkoľvek politických vplyvov. Proces ustanovovania generálneho prokurátora môže vyvolať pochybnosti o jeho nezávislosti na vládnucim politickom zoskupení, ktoré pochopiteľne, do takejto významnej funkcie presadí len osobu oddanú, alebo aspoň nie nelojálnu. Politické postoje kandidáta v takomto procese ustanovovania sú, napriek proklamovaným odborným kritériám, žiaľ tiež jedným viac, alebo menej zastretým kritériom výberu. Pritom pre riadne a hlavne vierohodné fungovanie právneho štátu nestačí len nezávislosť sudcov, nemenej dôležitá je nezávislosť prokurátorov, ktorý majú monopol na dozor nad preverovaním a vyšetrovaním trestných činov, na zastavovanie trestného stíhania a na podávanie obžalôb v trestnom procese.

579 <http://www-8.vlada.gov.sk/1671/programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky.php>

Domnievam sa, že ústavná úprava by mala v záujme posilnenie externej nezávislosti verejnej žaloby jednoznačne definovať postavenie prokuratúry a vymedziť jej úlohy a pôsobnosť tak, ako to definuje u ostatných štátnych orgánov. Garantovaním vonkajšej nezávislosti by mal byť aj taký spôsob ustanovovania verejných žalobcov, ktorý odstráni pochybnosti o ich nestrannosti. Z tohto pohľadu sa javí ako najvhodnejší model ustanovovania verejných žalobcov pomocou orgánu typu justičnej rady, príp. inej „menovacej, ustanovovacej alebo selektujúcej“ rady, ak niet vôle pričleniť verejnú žalobu k súdnej moci. Už vyššie bolo spomenuté, že v európskom meradle je badateľný trend vytvárania orgánov tohto typu, najčastejšie ide o spoločné justičné alebo súdne rady, výnimočne od súdnej rady nezávislé personálne komisie, či menovacie výbory. Dôležité je zloženie takéhoto telesa. Malo by byť paritne zložené z prokurátorov a druhú skupinu by mali tvoriť právnický vzdelaní nominanti parlamentu, vlády a hlavy štátu v rovnakom počte.⁵⁸⁰

Problematiku internej nezávislosti prokurátorov v súčasnosti štandardným spôsobom rieši zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v platnom znení a zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v neskoršom znení.

Posilňovanie, resp. garantovanie vonkajšej nezávislosti verejnej žaloby oprávnené môže vyvolávať obavy z neštandardného až unikátneho postavenia nekontrolovateľného orgánu. S poskytnutím takejto miery nezávislosti ide ruka v ruke aj nachádzanie účinných brzd a protiváh v ústavnom systéme. Povinnosť generálneho prokurátora podávať parlamentu raz ročne správy o činnosti tohto orgánu považujem za účelné zachovať. Zároveň bude nevyhnutné definovať istý mechanizmus vzťahov medzi exekutívou a verejnou žalobou a užšiu spoluprácu v procese vypracovania legislatívnych návrhov. Určite jedným z vhodných riešení je aj presunutie disciplinárneho konania na orgán stojaci mimo systému verejnej žaloby, najlepšie na vyššie spomínanú justičnú, resp. inú radu. Ďalej je to sprísnenie požiadaviek na bezúhonnosť, ktorá by mala vylučovať aj zahľadanie odsúdenia za úmyselný trestný čin a podrobovanie majetkových priznaní kontrole. Domnievam sa, že rozšírenie výberového konania na všetkých prokurátorov (nielen vedúcich prokurátorov) je tiež s súlade s požiadavkou zvýšenia transparentnosti v systéme verejnej žaloby.⁵⁸¹ Napokon v súlade so všeobecnými liberalizačnými trendmi je potrebné považovať o účele pôsobenia prokuratúry v netrestnej oblasti, najmä v otázke dozoru v oblasti verejnej správy.

Uvedomujem si, že vytvoriť pre demokratický právny štát akceptovateľný model verejnej žaloby, dôsledne a efektívne chrániacej verejný záujem je úloha náročná. Súvisí s množstvom problémov, ktoré nie je možné vyčerpávajúcym spôsobom priblížiť a vyriešiť v rámci jednej štúdie. Nemožno tiež ignorovať skutočnosť, že verejná žaloba sa ešte stále v niektorých kruhoch vníma ako orgán spätý so starým režimom. Takéto posúdenie podľa môjho názoru súvisí viac s personálnym obsadením osobami „z minulého režimu“ a ich ťažko

580 Zhodne s tzv. Drgoncovým návrhom, pozn. č. 29

581 Tieto úvahy sa zhodujú s niektorými návrhmi tzv. Lipšicovej novely

prekonávanými byrokratickými metódami práce, ako jej súčasťou ústavnou a zákonnou úpravou. Kým vonkajšia reforma je vecou legislatívnych zmien, vnútorné zmeny kontinuálne pokračujú aj v dôsledku výmeny generácií a pri nastavení vhodných požiadaviek a kritérií na osobu verejného žalobcu sú rovnako nevyhnutné ako zmeny vonkajšie.

VEREJNÝ OCHRANCA PRÁV V ÚSTAVE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Mgr. Daniela Lengyelová

Kancelária verejného ochrancu práv

Vo všetkých krajinách, kde ombudsman existuje je o ňom zmienka aj v právnom poriadku. A to buď na úrovni ústavy a bežného zákona, alebo len bežného zákona. Význam zakotvenia tohto inštitútu v normatívnom právnom akte najvyššej právnej sily však spočíva vo vytvorení stabilnejšieho základu existencie ombudsmana (napr. ťažšej zrušiteľnosti), zároveň pôsobí ako faktor, ktorý posilňuje jeho postavenie a autoritu.⁵⁸²

V prospech ústavného zakotvenia inštitútu ombudsmana hovorí aj niekoľko ďalších argumentov.

Ide najmä o argument, ktorý sa opiera o princíp hierarchického usporiadania právnych noriem. Princíp hierarchie právnych noriem vyjadruje skutočnosť, že právne normy tvoria vnútorne štruktúrovaný systém, v ktorom sú usporiadané do pyramídy pričom na vrchole stojí ústava. Podľa tohto princípu norma vyššej právnej sily je základom záväznosti normy nižšej právnej sily, norma vyššej právnej sily určuje obsah normy nižšej právnej sily a normu určitej právnej sily môže zrušiť len norma s rovnakým alebo vyšším stupňom právnej sily.⁵⁸³ Právny poriadok by mal rešpektovať hierarchické usporiadanie, ktorého prejavom je, že základy organizácie štátu, vymedzenie vzťahu štátu a jednotlivca, zakotvenie základných hodnôt a cieľov, ako aj vzťah vnútroštátneho a medzinárodného práva, sú obsahom ústavnej matérie ako súhrnu pravidiel, ktoré určujú základné mocenské pomery v štáte, jeho organizáciu, fungovanie a vzťahy voči jednotlivcovi, prípadne i iným štátom.⁵⁸⁴ Výslovné spomenutie ombudsmana v ústave posilňuje jeho postavenie, i keď sa čiastočne vymyká z hierarchickej štruktúry štátnych orgánov.

Ďalším argumentom, ktorý hovorí v prospech ústavného zakotvenia ombudsmana je zabezpečiť, aby sa ústava zhodovala so skutočnosťou. V právnej terminológii ide o dosiahnutie zhody ústavy právnej a faktickej. Ak právna ústava neobsahuje úpravu určitého inštitútu, ale v praxi takýto inštitút existuje, hoc len na základe zákona, dochádza k rozporu medzi ústavou právnou a faktickou.

582 LENGYELOVÁ, DANIELA: *Zakotvenie inštitútu ombudsmana v ústave*. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Editor: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela: PF UPJŠ Košice. Košický samosprávny kraj. Košice 2008. ISBN 978-80-7097-699-9

583 PRUSÁK, JOZEF: *Teória práva*. Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave 1997. dotlač I. vydania. str. 245-246. ISBN 80-7160-080-6

584 FILIP, JÁN: *Ústavní právo. 1, Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. vyd. 3., v nakl. Doplněk 1. Brno. Masarykova univerzita 1999. str.84. ISBN 80-210-2032-6

Ústavnú úpravu ombudsmana nachádzame napr. vo Švédsku, vo Fínsku, v Rakúsku, v Maďarsku, v Poľsku, v Grécku.⁵⁸⁵ Nezakotvenie inštitútu ombudsmana v ústave bolo v odbornej spisbe rôzne odôvodnené, najčastejšie odkazom na jeho odvodenosť od parlamentu.

Rozsah úpravy inštitútu ombudsmana v jednotlivých ústavách je veľmi rôzny. Často ide len o krátku jednočlánkovú zmienku o jeho existencii v právnom poriadku, s odkazom na zákonnú úpravu (napr. Dánsko, Litva, Nórsko, Ukrajina). Naproti tomu v niektorých ústavách nachádzame aj veľmi podrobnú reguláciu, ktorá svojím rozsahom i obsahom kopíruje zákonnú úpravu (napr. Rakúsko, Fínsko, Švédsko).

Z pohľadu zaradenia ombudsmana v rámci ústavy mu je len v Estónsku, v Rakúsku a v Maďarsku venovaná samostatná časť. Najčastejšie býva ombudsman zaradený v časti venovanej parlamentu, ako je tomu napr. v Dánsku, v Litve a v Nemecku, kde je však len veľmi strohý odkaz na jeho existenciu, resp. stručné vymedzenie jeho pôsobnosti alebo odkaz na zákonnú úpravu. Dánska ústava ani neodkazuje na zákon. Niektoré ústavy pri začleňovaní ombudsmana vyzdvihujú kontrolnú funkciu ombudsmana a zaraďujú ho do tomu príslúchajúcich častí: „Kontrola zákonnosti“ (Fínsko), „Orgány štátnej kontroly a pre ochranu práv“ (Poľsko), „Kontrolná moc“ (Švédsko), apod. Najčastejšie je ombudsman chápaný ako ochranca základných práv a zaraďovaný v častiach venujúcim sa mechanizmom ochrany základných práv a slobôd: „Základné práva a základné povinnosti“ (Portugalsko), „Základné práva, slobody a povinnosti“ (Rumunsko), „Záruky základných slobôd a základných práv“ (Španielsko). Niektoré ústavy poukazujú na prelínanie jeho pôsobnosti s ďalšími štátnymi inštitúciami: „Postavenie správnych úradníkov“ (Grécko), „Štátna rada, Všeobecná účtovná komora, Národný ombudsman a stále poradné orgány“ (Holandsko) a v neposlednej rade je tomu tak aj v Ústave Slovenskej republiky, kde je ombudsman upravený v jednej hlave ústavy spoločne s prokuratúrou.

Prvý pokus o etablovanie ombudsmana v československom ústavnom systéme súvisel so schválením ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd (ďalej len „Listina“). V auguste v roku 1991 bola zriadená skupina expertov, ktorej úlohou bolo pripraviť návrh federálnej ústavy. Vo federálnej ústave mal byť ombudsman označovaný ako „Zástupca spravodlivosti“, pričom mal byť spolu s prokuratúrou a kontrolnou komorou zaradený do samostatnej hlavy s názvom „Iné orgány právnej ochrany“. Kompetencie „Zástupcu spravodlivosti“ reagovali na novú právnu úpravu základných práv a slobôd obsiahnutú v Listine. „Zástupca spravodlivosti“ mal kontrolovať, ako sa dodržiavajú základné práva a slobody garantované Listinou a v prípade ich porušenia mal mať právo podať návrh na uskutočnenie nápravy. Okrem toho mal mať právo zúčastniť sa pri plnení svojich úloh konaní všetkých

585 Inštitút ombudsmana má svoje zakotvenie v ústavných úpravách nasledovných krajín: Dánsko, Estónsko, Fínsko, Grécko, Holandsko, Litva, Malta, Poľsko, Portugalsko, Rakúsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Španielsko a Švédsko.

federálnych štátnych orgánov, vrátane práva požadovať informácie a súčinnosť. Z navrhovaného textu však nebolo zrejmé, či išlo o komplexný rozsah jeho oprávnení (napr. či mohol zasahovať do činnosti justície). Návrh na zaradenie Zástupcu spravodlivosti do pripravovanej ústavy si nezískal podporu členov expertnej skupiny a preto sa do navrhovaného textu ústavy nový inštitút vôbec nedostal.⁵⁸⁶

Avšak ešte skôr, ako došlo k rozpadu spoločného štátu, možno opäť zaznamenať pokus o zriadenie inštitúcie ombudsmanského typu. Vláda na základe uznesenia Federálneho zhromaždenia ČSFR č. 272 z 30. januára 1992 vypracovala návrh zásad ústavného zákona o ochrancovi ľudských a občianskych práv Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky (ďalej len „ochranca ľudských a občianskych práv“).⁵⁸⁷

Návrh zákona obsahoval šesťnásť zásad a dôvodovú správu, ktorá je členená zvlášť ku každej zásade. Vláda navrhovala, aby bol ochranca ľudských a občianskych práv zriadený ako kolegiálny orgán pozostávajúci zo šiestich osôb, čo odrážalo federatívne usporiadanie republiky. Kandidátov, z ktorých len traja mali mať právnické vzdelanie, mal navrhovať prezident republiky, pričom federálne zhromaždenie a zastupiteľské zbory republík (Česká národná rada a Slovenská národná rada) mali zvoliť po dvoch členov orgánu. Navrhované funkčné obdobie bolo šesť rokov, pričom sa pripúšťala jedna opätovná voľba. Významnou garanciou nezávislosti tejto inštitúcie bola odvolateľnosť jej členov len na základe taxatívne stanovených dôvodov. Zákonodarca sa pri vypracovaní návrhu zákona inšpiroval Poľskou republikou, v ktorej bol ako v jedinej východoeurópskej krajine inštitút ombudsmana zriadený ešte pred politickými zmenami. Ochranca ľudských a občianskych práv bol v zmysle navrhovaných zásad oprávnený kontrolovať, či v činnosti štátnych orgánov, právnických osôb, občianskych združení a orgánov samosprávy nedošlo „akýmkoľvek spôsobom“ k porušeniu ľudských a občianskych práv. Ochranca mal konať nie len na základe podnetu, ale i z vlastnej iniciatívy.

Uvedený návrh zákona, ako uvádza autor prvého komentára k zákonu o verejnom ochrancovi práv v Českej republike Vladimír Sládeček, však neprešiel schvaľovacím konaním: „Zásady boli ešte posunuté do pripomienkového konania, ale zrejme s ohľadom na konanie volieb, nastúpenie novej vlády a ďalšie závažné politické udalosti, návrh v tomto štádiu svoju legislatívnu púť ukončil.“⁵⁸⁸

Po rozpade federácie pokračovali snahy o zriadenie inštitútu ombudsmana. Odborná i politická verejnosť postupne prijímali názor, že ombudsman patrí do systému orgánov demokratického a právneho štátu. V oboch štátoch došlo k

586 SLÁDEČEK, VLADIMÍR: *Ombudsman v Československu a České republice*. In: *Správní právo* 2/1993, str. 67 a nasl.

587 SKÁLA, JOSEF: *Český ombudsman*. *Právník* 2/1998, str. 96

588 SLÁDEČEK, VLADIMÍR: *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentár*. C. H. BECK. Praha 2000. Předmluva. s. VI., ISBN 80-7179-445-7

zriadeniu verejného ochrancu práv, avšak s odlišným hmotnoprávnym vyjadrením.⁵⁸⁹

V Slovenskej republike zohrali pri jeho vzniku dôležitú úlohu politická klíma a tretí sektor, reprezentovaný ľudskoprávnymi mimovládnyimi organizáciami, ktoré vyvíjali snahy o etablovanie ombudsmana do právneho poriadku. Dokonca ľudskoprávna mimovládna organizácia - Slovenský helsinský výbor sa obrátila na poslancov Slovenskej národnej rady a na Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, aby v prebiehajúcom ústavodarnom procese pamätali aj na potrebu zriadiť inštitút ombudsmana.⁵⁹⁰ Napriek tomu sa ombudsman nestal súčasťou prvej slovenskej ústavy.

V roku 1993 sa opätovne objavuje snaha o zriadenie ombudsmana. Iniciátorom už nie je mimovládna organizácia, ale vláda Slovenskej republiky (ďalej „vláda“), ktorá svojim uznesením č. 882 z 23. novembra 1993 uložila ministerke spravodlivosti, aby do konca apríla 1994 predložila návrh ústavného zákona o zriadení ombudsmana. Za účelom splnenia tejto úlohy ministerka spravodlivosti zriadila komisiu expertov, ktorá však nemala dlhého trvania. Po vyslovení nedôvery premiérovi vlády a následne po demisii celej vlády na jar roku 1994 sa komisia rozpadla.

Otázka zriadenia inštitútu ombudsmana ustúpila do teoreticko-právnej roviny. Až po parlamentných voľbách v roku 1998 „problematika“ ombudsmana opäť „ožila“. Vláda vo svojom programovom vyhlásení deklarovala záväzok vypracovať právnu úpravu inštitúcie ombudsmanského typu. Programové vyhlásenie vlády sa stalo novým impulzom v snahách o zriadenie inštitútu ombudsmana. Uvedenej problematike bolo venovaných viacero odborných podujatí na rôznych odborných a teritoriálnych úrovniach⁵⁹¹, vznikali občianske iniciatívy, ako napr. „za silného ombudsmana“, ktorá oslovila verejnosť prostredníctvom otvoreného listu: „Podporujeme silnú inštitúciu ochrany ľudských práv v Slovenskej republike“. Napriek eminentným snahám mnohých inštitúcií občianskej spoločnosti bol v rámci odborných kruhov vznik inštitútu ombudsmana často sprevádzaný pochybnosťami a nedôverou. V argumentoch, ktoré používali odporcovia zavedenia inštitútu ombudsmana do slovenského právneho poriadku bolo poukazované na existujúce inštitúcie, ktoré sa priamo zo zákona zaoberajú podnetmi a sťažnosťami občanov na postup verejnej správy. K týmto inštitúciám patrí Ústavný súd Slovenskej republiky, Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky, prokuratúra, Úrad vlády Slovenskej republiky, ministerstvá, ako aj Národná rada Slovenskej republiky, Kancelária prezidenta Slovenskej republiky

589 V Českej republike napr. nie je verejný ochránca práv ústavným inštitútom, ale na rozdiel od verejného ochrancu práv sa môže napr. zaoberať kontrolou výkonu dobrej správy.

590 GAŠPARÍKOVÁ, OEGA: *Ombudsman – obrana občana*. OS/1997. č. 1. str. 36

591 Medzinárodná konferencia Modernizácia verejnej správy v Slovenskej republike, ktorá sa uskutočnila v Bratislave v dňoch 3. – 5. marca 1999, z ktorej vzišla požiadavka, že je potrebné zväziť vytvorenie ombudsmana. O rok pozdejšie v dňoch 27. – 28. marca 2000 sa v Bratislave uskutočnila medzinárodná konferencia „Etika vo verejnej správe“. Výstupom tejto konferencie už bolo odporúčanie poslancom kreovať silného ombudsmana.

i Helsinský výbor pre ľudské práva.⁵⁹² Rovnako sa vyskytli názory, ktoré argumentovali časovou náročnosťou zapracovania inštitúcie ombudsmana do pripravovanej „euronovely“ ústavy. Následkom by podľa nich bolo predĺženie vypracovania návrhu konečného znenia ústavy o tri až štyri mesiace.⁵⁹³

Napriek protichodným stanoviskám odbornej verejnosti Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) dňa 23. februára 2001 po najdlhšej parlamentnej rozprave, trvajúcej 98 hodín čistého času, prijala rozsiahlu „euronovelu“ ústavy, v rámci ktorej došlo schválením nového čl. 151a k ústavnej inštitucionalizácii ombudsmana, ako verejného ochrancu práv. Kuriózna situácia, ktorá svedčí o tom, že dobrý úmysel sa vždy nevydarí realizovať, nastala pri prerokúvaní poslaneckého návrhu tohto ústavného zákona (parlamentná tlač č. 643), ktorého súčasťou bolo vládou pripravené znenie čl. 151a konštituujúceho verejného ochrancu práv. V znení predloženom do legislatívneho procesu čl. 151a obsahoval odsek 3, ktorého súčasťou bol demonštratívny výpočet oprávnení verejného ochrancu práv. Nakoľko mimovládne organizácie, ako aktívni predstavitelia občianskej iniciatívy, videli v takejto formulácii možnosť zúženia jeho kompetencií a následnú nemožnosť diskusie o oprávneniach verejného ochrancu práv v rámci vykonávacieho zákona, snažili sa presadiť pripomienku o jeho vypustení. Národná rada síce schválením pozmeňujúceho návrhu akceptovala ich názor a navrhované ustanovenie sa do dikcie ústavy nedostalo, ale predkladateľ vykonávacieho zákona sa rozšírením týchto oprávnení, resp. aspoň recipovaním jeho štandardu, ktorý tento odsek garantoval, nezaoberal a tak v konečnom dôsledku došlo ku kompetenčnému oslabeniu verejného ochrancu práv.⁵⁹⁴

Ústavné zakotvenie verejného ochrancu práv (v jedinom stručnom článku) si vyžadovalo „vykonávací zákon“. Vláda sa podľa plánu legislatívnych úloh na rok 2001 zaviazala na vypracovanie zákona, ktorý mal vykonať novokoncipovaný čl. 151a. Úlohou vecných gestorov navrhovaného zákona bolo konkretizovať ústavnú dikciu, najmä jasne stanoviť, aké úlohy má verejný ochranca práv plniť, aké miesto má mať v systéme štátnych orgánov, aké kompetencie mu má parlament priznať. V národnej rade v rámci rozpravy vzišlo množstvo pozmeňujúcich návrhov smerujúcich k posilneniu právomocí verejného ochrancu práv, ako napr. požiadavka samostatnej kapitoly v štátnom rozpočte, možnosť verejného ochrancu práv iniciovať disciplinárne konanie proti sudcovi podľa osobitného predpisu, mať právo konať pred Ústavným súdom SR v rozsahu vymedzenom osobitným právnym predpisom. Národná rada niektoré pozmeňujúce a dopĺňujúce návrhy schválila a tak sa stali súčasťou zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv.

592 KOHUT, SERGEJ.: *Ombudsman – áno alebo nie?* In: *Justičná revue*. 52. 2000. č. 6-7. str. 675-678

593 STUPŇAN, IGOR: *Ombudsman by predĺžil diskusie o ústave*. *Denník SME*. 8. 3. 2000

594 PIROŠÍK, VLADIMÍR: *Slovenská cesta za ombudsmanom*. In: *Zborník príspevkov a vystúpení z konferencie Častá – Papiernička*. 28.-29. máj 2001. ISBN 80-89005-08-X. str.13

Východiskovým momentom pre etablovanie verejného ochrancu práv v slovenskom právnom poriadku bolo teda prijatie ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa ústava. Ústavný zákon bol publikovaný v Zbierke zákonov dňa 17. marca 2001 a účinnosť nadobudol dňa 1. júla 2001, okrem článkov 125a, 127, 127a, 134 ods. 1 a 3 a čl. 151a, ktoré nadobudli účinnosť 1. januára 2002. Po tretej novele ústavy sa tak ôsma hlava ústavy rozdelila na dva oddiely, pričom v prvom oddieli je upravené postavenie prokuratúry a v druhom postavenie verejného ochrancu práv. Podľa dôvodovej správy sa otvára priestor pre paralelné pôsobenie viacerých orgánov pri ochrane základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb. Navrhovatelia tohto ústavného zákona vychádzali z toho, že základné práva a slobody majú byť chránené nie len súdnymi orgánmi ochrany práva, ale i orgánmi mimosúdnej ochrany práva. Podstatou takto vytvorenej inštitucionálnej základne ochrany základných práv a slobôd je ich paralelné pôsobenie, bez vzájomného prekryvania či kompetenčných konfliktov.⁵⁹⁵

Pri porovnaní ústavnej úpravy prokuratúry a verejného ochrancu práv je možno vyvodiť záver, že ústavodarca verejnému ochrancovi práv venoval väčšiu pozornosť. Zatiaľ čo prokuratúra je v ústave upravená tromi jednovetovými článkami, z toho je jeden článok splnomocňovacím ustanovením, čl. 151a v pôvodnom znení mal päť obširných odsekov. Prvý odsek obsahoval legálnu definíciu pojmu „verejný ochranca práv“, podľa ktorej bol konštituovaný ako „nezávislý orgán, ktorý sa v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom podieľa na ochrane základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánov verejnej správy, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom alebo s princípmi demokratického a právneho štátu“.

Ako vyplýva zo znenia ústavy, úlohou verejného ochrancu práv, ktorá sa premieta do vyjadrenia jeho pôsobnosti, je ochraňovať subjektívne práva, t. j. základné práva a slobody vyjadrené v druhej hlave ústavy za podmienky, že k ich porušeniu došlo pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánu verejnej správy a to v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu. Verejný ochranca práv má konať v individuálnom záujme fyzickej osoby alebo právnickej osoby. Medzi princípy právneho štátu sa spravidla zaraďujú: 1. záruky základných práv a slobôd občanov, 2. legitimita a legalita štátnej moci, 3. suverenita ľudu, 4. deľba moci, 5. vzájomné brzdy a rovnovážnosť moci, 6. zvrchovanosť ústavy a zákona, 7. právna istota.⁵⁹⁶

Pri vymedzení pôsobnosti ochrancu si treba uvedomiť, že sa vzťahuje len na základné práva a slobody. Ak použijeme logický výklad tohto ustanovenia ústavy, dospejeme k záveru, že jeho pôsobnosť sa nevzťahuje na „ostatné“ práva a slobody

595 Dôvodová správa:

[http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/C3C17CB29100712AC1256AC6003FAEAF/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/C3C17CB29100712AC1256AC6003FAEAF/$FILE/Zdroj.html). J

596 ČIČ, MILAN a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Matica slovenská 1977. ISBN 80-7090-444-5. str. 49

fyzických a právnických osôb, ktoré im vyplývajú zo zákonov a právnych predpisov nižšej právnej sily. Tento moment bol pri kreácii verejného ochrancu práv v slovenskom právnom poriadku mimoriadne silným argumentom, nakoľko v právnom systéme už existovali orgány ochrany práva.

Napriek tomu, že inštitúty verejný ochranca práv a prokuratúra sú upravené v spoločnej hlave ústavy a obidva majú oprávnenia voči orgánom verejnej správy, prejavujú sa v ich postavení a činnosti určité rozdiely. Tieto rozdiely možno vydedukovať z vymedzenia ich pôsobnosti. Zatiaľ čo verejný ochranca práv je konštituovaný ako nezávislý štátny orgán, ktorého úlohou je ochraňovať subjektívne práva, prokuratúra ako nezávislá ústavná inštitúcia ochraňuje zákonosť. Inými slovami, prokuratúra je aj orgánom ochrany objektívneho práva, ktorý koná vo verejnom záujme.

Po prijatí ústavného zákona niektorí politickí predstavitelia nepredpokladali, že by si ústavná úprava vyžadovala ďalšiu zmenu. V rámci medzinárodnej konferencie, ktorá sa konala 15. apríla 2004 odznela diskusia s názormi *de lege ferenda*, v ktorých sa vôbec nepredpokladali ústavné zmeny zakotvenia verejného ochrancu práv. „Preto úprava *de lege lata* v ústavnej rovine je plne optimálna a nepredpokladám, že by na našom stretnutí - alebo v dohľadnej budúcnosti - vznikali úvahy o novelizácii tejto časti ústavy.“⁵⁹⁷ Avšak z činnosti verejného ochrancu práv veľmi skoro vyplynula potreba ďalšej právnej úpravy. Touto ústavnou zmenou bol zákon č. 92/2006 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Ústavný zákon nadobudol účinnosť 1. apríla 2006.

Dôvodová správa k návrhu ústavného zákona uvádza, že „Navrhovaná právna úprava vychádza z viac ako trojročného pôsobenia inštitútu verejného ochrancu práv v Slovenskej republike, z preskúmania viac ako sedemtisíc podnetov fyzických a právnických osôb a z právnych úprav členských štátov Európskej únie s cieľom zabezpečiť efektívnejšiu ochranu práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb. Navrhovaná úprava je premietnutím návrhov opatrení zo správ o činnosti verejného ochrancu práv, ktoré každoročne predkladá Národnej rade Slovenskej republiky“.⁵⁹⁸

Prijatím ústavného zákona č. 92/2006 Z. z. sa síce zmenila právna úprava postavenia verejného ochrancu práv, avšak národná rada si neosvojila všetky navrhované zmeny. Neprijala napríklad návrh na rozšírenie ochrany práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb nad rámec základných práv a slobôd garantovaných ústavou. Podľa navrhovanej ústavnej úpravy sa mal verejný ochranca práv podieľať na ochrane všetkých práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánov verejnej

597 TÓthová, Katarína: *Inštitút verejného ochrancu práv de lege lata*. In: Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte. Zborník z medzinárodnej konferencie konanej 15. apríla 2004 v Bratislave pod záštitou predsedu Národnej rady Slovenskej republiky Pavla Hrušovského. str. 13

598 Dôvodová správa k návrhu ústavného zákona.

správy, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu. Verejný ochranca práv každoročne vo svojich správach o činnosti poukazoval na to, že podieľanie sa na ochrane len základných práv a slobôd nechráni práva a oprávnené záujmy fyzických osôb a právnických osôb zaručenými právnym poriadkom Slovenskej republiky pred zásahmi orgánov verejnej správy v plnom rozsahu. Národná rada tento argument nepovažovala za dostatočný a kompetencie verejného ochrancu práv nerozšírila nad rámec ochrany základných práv a slobôd. Navyiac bolo vynechané aj slovné spojenie „...v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu“ (pozri v časti II. 1. 3.), ktoré však ostalo súčasťou zákonnej úpravy. Po uvedenej novele čl. 151a ods. 1 definuje verejného ochrancu práv ako „nezávislý orgán Slovenskej republiky, ktorý v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom chráni základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb v konaní pred orgánmi verejnej správy a ďalšími orgánmi verejnej moci, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom. V zákonom ustanovených prípadoch sa verejný ochranca práv môže podieľať na uplatnení zodpovednosti osôb pôsobiacich v orgánoch verejnej moci, ak tieto osoby porušili základné právo alebo slobodu fyzických osôb a právnických osôb. Všetky orgány verejnej moci poskytujú verejnému ochrancovi práv potrebnú súčinnosť.“

Na ústavnú definíciu verejného ochrancu práv v ods. 1 nadväzuje nový odsek 2, ktorý znie: „Verejný ochranca práv môže predložiť Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania podľa čl. 125, ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe.“ Verejný ochranca práv sa tak zaradil medzi osoby oprávnené namietať nesúlad všeobecne záväzných právnych predpisov s ústavou, ale len v zúženom rozsahu, z dôvodu, že právna norma obsiahnutá vo všeobecne záväznom právnom predpise porušuje základné právo alebo slobodu, ktoré sú obsahom druhej hlavy ústavy. Za pozornosť stojí, že čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavy, ktorý bol dopĺňaný rovnakým ústavným zákonom ako čl. 151a ods. 2 hovorí, že „ústavný súd začne konanie, ak podá návrh verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená ustanoveným zákonom“. Rozdielne formulácie uvedených ustanovení ústavy nastoľujú nepríjemné interpretačné otázky. Zdanlivo nerovnaký rozsah práv a slobôd, ktorých sa týkajú ešte možno „zjednotiť“ teleologickým výkladom, podľa ktorého má verejný ochranca práv chrániť všetky základné práva priznané osobám pod jurisdikciou Slovenskej republiky. Je ale otázne, či možno interpretáciou prekonať rozdiel medzi požiadavkou porušenia, ktoré už nastalo (čl. 151a ods. 2) a možným budúcim porušením práva [čl. 130 ods. 1 písm. f)]. Na túto formulačnú nezrovnalosť je poukázané aj v úvodnej časti tejto publikácie (pozri v časti II. 1. 3.). Z legislatívneho hľadiska by „čistým“ riešením bolo zosúladienie

textu čl. 130 ods. 1 písm. f) a čl. 151a ods. 2 ústavy prostredníctvom ústavnej novely. Toto zosúladenie by v záujme čím širšej ochrany malo uprednostňovať formuláciu uvedenú v čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavy, t. j. text čl. 151a ods. 2 by sa mal rozšíriť tak, ako to bolo pôvodne navrhované v novele ústavy - teda priznať verejnému ochrancovi práv oprávnenie podávať návrh na začatie konania pred ústavným súdom vo veci súladu právneho predpisu s čl. 125 ods. 1, ak jeho uplatňovanie môže ohroziť ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená zákonom stanoveným spôsobom. Aj napriek tomu možno považovať rozšírenie počtu subjektov oprávnených podať na ústavný súd návrh na konanie vo veci nesúladu právnych predpisov o verejného ochrancu práv za významný krok národnej rady smerom k posilneniu jeho kompetencií. V legislatívnom procese teda nezvítazila obava, že by v dôsledku rozšírenia počtu subjektov oprávnených podať návrh týkajúci sa abstraktnej kontroly ústavnosti a zákonnosti došlo k zvýšenému zaťaženiu ústavného súdu.

Doterajšie odseky 2 až 5 sa po obsahovej stránke nezmenili, avšak z hľadiska legislatívnej techniky došlo k ich prečíslovaniu.

Odsek 3 citovaného článku sa venuje voľbe verejného ochrancu práv, stanovuje jeho funkčné obdobie a taktiež obsahuje požiadavku jeho apolitickosti. Podľa tohto ustanovenia verejného ochrancu práv volí národná rada na obdobie piatich rokov z kandidátov, ktorých jej navrhne najmenej 15 poslancov národnej rady. Verejný ochranca práv musí byť občanom Slovenskej republiky a musí byť voliteľný do národnej rady. Ústava stanovuje, že verejný ochranca práv musí dosiahnuť v deň voľby najmenej 35 rokov. Odsek 4 upravuje zánik funkcie verejného ochrancu práv a to na základe ústavou stanovených dôvodov. Odsek 5 dáva národnej rade možnosť verejného ochrancu práv odvolať, ak sú splnené dôvody dané ústavou.⁵⁹⁹

Napriek tomu, že dikcia čl. 151a vcelku štandardne upravuje postavenie verejného ochrancu práv, bolo by vhodné poukázať na odlišnosti, ktoré sa vyskytujú pri zakotvení inštitúcie ombudsmanského typu vo vybraných európskych krajinách.

Obdobne ako sa jednotlivé inštitúcie ombudsmana líšia spôsobmi ich zriadenia, je odlišné aj ich ústavné a zákonné zakotvenie. Vo väčšine európskych krajín je ombudsman volený parlamentom. V jednotlivých právnych úpravách sa možno stretnúť s rôznymi kritériami pri navrhovaní, voľbe a menovaní ombudsmanov. Ombudsmana často menuje hlava štátu. S týmto spôsobom sa možno stretnúť v Belgicku, vo Veľkej Británii a vo Fínsku. Alebo je vymenovaný vládou, ako je tomu vo Francúzsku a v Lichtenštajnsku. Okrem uvedených spôsobov menovania existuje ešte kombinovaný spôsob, a to spojuje voľbu v parlamente s následným menovaním hlavou štátu. (Írsko, Luxembursko, Taliansko a Malta)

599 Čl. 151a ods. 5: „Národná rada Slovenskej republiky môže verejného ochrancu práv odvolať, ak mu zdravotný stav dlhodobo, najmenej však počas troch mesiacov, nedovoľuje riadne vykonávať povinnosti vyplývajúce z jeho funkcie.“

V mnohých krajinách pôsobí viacero ombudsmanov, s rôznym rozsahom právomocí, ktorí sú nerovnako ustanovovaní do funkcie. Pri voľbe ombudsmana prostredníctvom parlamentu je pri porovnávaní právnych úprav v jednotlivých krajinách zaujímavá parlamentná väčšina potrebná na zvolenie ombudsmana. Najčastejšie sa možno stretnúť s bežnou väčšinou všetkých členov parlamentu, ako je tomu napr. v Slovenskej republike, v Rakúsku, v Dánsku, vo Švédsku, vo Fínsku, v Rumunsku, v Lotyšsku, apod. Inak je tomu napr. v Maďarsku, v Taliansku, v Malte, v Slovinsku, v Portugalsku, kde je na jeho zvolenie potrebná dvojtretinová väčšina prítomných členov parlamentu (napr. v Portugalsku je stanovené: „...väčšinou dve tretiny prítomných členov parlamentu v prípade, že väčšina je väčšia ako nadpolovičná väčšina členov s hlasovacím právom“). V Poľsku, je ombudsman volený trojpätinovou väčšinou. V niektorých krajinách je naopak postačuje väčšina prítomných poslancov. (napr. Holandsko, Írsko, Škótsko).

Kandidát na funkciu ombudsmana musí vo väčšine krajín spĺňať určité všeobecné podmienky (napr. štátne občianstvo, minimálny vek) a kvalifikačné predpoklady. Niekedy sa tieto podmienky odvodzujú od požiadaviek na výkon mandátu poslanca, či senátora, ojedinele sú obdobné s požiadavkami na kandidáta sudcu ústavného súdu. Explicitné vyjadrenie aké odborné vzdelanie by mal uchádzač o úrad ombudsmana dosiahnuť nachádzame len v minimálnom počte právnych úprav. Od ombudsmana sa však očakávajú isté skúsenosti a odborná prax v oblasti ochrany ľudských práv, resp. v právnej, administratívnej alebo sociálnej oblasti. Tejto požiadavke zodpovedajú aj vekové kritériá, ktoré musí spĺňať kandidát na ombudsmana a sú nezriedka súčasťou taxatívne vymedzených požiadaviek. Najčastejšie je to vek 35 rokov ako je tomu v Slovenskej republike. No možno sa naopak stretnúť aj s nízkou vekovou hranicou napr. 25 rokov, ako je tomu na Islande, alebo je vek identický vekovou hranicou aktívneho volebného práva. Pravidelne sa opakujúcim kritériom je apolitickosť a beztretnosť.

Vo väčšine krajín je systém ombudsmana nastavený tak, že parlamentom je volený iba jeden ombudsman s univerzálnou pôsobnosťou pre celú krajinu. Pokiaľ existujú ďalší – zvlášť špecializovaní ombudsmeni, potom sú menovaní rôznymi stavovskými, resp. inými odbornými zoskupeniami. V niektorých krajinách sú však parlamentom volení zároveň viacerí ombudsmeni (napr. Rakúsko), ktorí spoločne zdieľajú všetky právomoci, alebo sú priamo volení na výkon špeciálnych právomocí pre odlišné oblasti pôsobnosti alebo pre rôzne časti štátu. Z politologického hľadiska stojí za povšimnutie rakúsky systém troch ombudsmanov, ktorí sú volení parlamentom na návrh troch strán s najväčším počtom poslancov v parlamente. Oblasti ich pôsobnosti a právomoci sú identické a každý z nich určité obdobie predsedá ostatným na základe určeného poradia.⁶⁰⁰

600 Rakúska ústava – čl. 148g ods. 3: „Predsedníctvo v ombudsmanskom úrade rotuje každoročne medzi ombudsmanni podľa počtu zástupcov strán, ktoré ich navrhli. A to v poradí od strany, ktorá získala najviac členov parlamentu. Toto poradie zostáva nezmenené počas celého funkčného obdobia ombudsmana.“

Ide tu o ojedinelý prípad politickej nominácie. Vo všetkých ostatných európskych krajinách je dodržaná podmienka apolitickej nominácie. V Belgicku sú volení dvaja ombudsmeni, z ktorých jeden zastupuje valónsku časť obyvateľstva a druhý flámsku časť obyvateľstva, pričom ich právomoci sú zhodné. Vo Švédsku, Maďarsku a Litve sú parlamentom volení štyria ombudsmeni, ktorí sú špecializovaní na vopred stanovené oblasti pôsobnosti. V Nemecku sú parlamentom volení viacerí ombudsmeni, pričom ich pôsobnosť je stanovená teritoriálne pre spolkové krajiny. Vo Fínsku pôsobia dvaja ombudsmeni, pričom jeden je volený parlamentom a druhý ako Komisar pre ľudské práva menovaný vládou.

Okrem ombudsmanov sú v niektorých krajinách parlamentom samostatne volení aj zástupcovia podriadení ombudsmanovi. Ich počet je rôzny. Jeden zástupca je volený v Holandsku a vo Švajčiarsku. Dvaja vo Fínsku, v Poľsku, vo Švédsku, v Portugalsku. Traja v Rumunsku a v Chorvátsku. Štyria v Slovinsku, v Španielsku a piati v Grécku. V Nemecku sa možno stretnúť aj s ešte väčším počtom priamo volených zástupcov. V mnohých krajinách takáto možnosť neexistuje a parlament volí len jedného ombudsmana. V Slovenskej republike nie je v čl.151a ústavy spomenutý zástupca ombudsmana. Nenachádzame ani úpravu zastupovania verejného ochrancu práv počas preklenutia obdobia, kedy by verejný ochranca práv z taxatívne vymedzených dôvodov nemohol vo funkcii pokračovať a na jeho post by nebol parlamentom zvolený nástupca. Zákonná úprava dáva právomoc zastupovania vedúcemu kancelárie, táto sa však vzťahuje len organizačno-personálne vedenie inštitúcie. Obdobne je tomu napr. vo Francúzsku, v Dánsku, v Litve, v Lotyšsku a v Írsku. V Belgicku sa počíta s prípadným preklenovacím obdobím, a to formuláciou: „ombudsman aj naďalej plní svoje povinnosti až do vymenovania svojho nástupcu“. Z uvedeného vyplýva, že zákonodarcovia mnohých krajín nepokladali za nevyhnutné pre chod štátu zabezpečiť kontinuitu výkonu funkcie ombudsmana.

V ústavných úpravách európskych štátov nachádzame rôzne dĺžky funkčného obdobia ombudsmana. Jedná sa zvyčajne o dva až sedem rokov. S kratšími obdobiami sa možno stretnúť u miestnych, resp. lokálnych ombudsmanov v Taliansku. Štvorročné obdobie je napr. v Dánsku, vo Fínsku, v Grécku, v Lotyšsku, v Nórsku a vo Švédsku. Najčastejšie je päťročné funkčné obdobie (Slovensko, Poľsko, Rumunsko, Litva, Malta). Šesťročné obdobie je v Rakúsku, v Česku, v Maďarsku, vo Francúzsku a v Slovinsku. Sedemročné obdobie je na Islande a v Estónsku. Viac ako sedem rokov je zriedkavosťou (Holandsko, Luxembursko). Existujú krajiny, kde toto obdobie nie je vôbec právne stanovené. Mandát ombudsmana sa môže skončiť aj jeho vlastným rozhodnutím.

Mnohé ústavné úpravy uvádzajú výpočet taxatívne vymenovaných dôvodov, pre ktoré môže byť ombudsman z funkcie odvolaný (najčastejšie parlamentom). Medzi takéto dôvody môžu patriť strata voliteľnosti (napr. strata alebo obmedzenie spôsobilosti na právne úkony), odsúdenie za trestný čin (v niektorých krajinách iba v prípade úmyselného trestného činu), výkon činnosti, ktorá je

nezlučiteľná s výkonom funkcie ombudsmana (napr. vstup do politickej strany, prijatie inej politickej funkcie, apod.), smrť, ale i dosiahnutie určitého veku. Najčastejšie sa výkon funkcie ombudsmana končí uplynutím volebného obdobia. Napr. vo Francúzsku, v Poľsku, v Portugalsku a v Španielsku v ústavnej úprave absentuje možnosť skončenia výkonu funkcie ombudsmana z iných dôvodov ako sú skončenie mandátu uplynutím volebného obdobia, prípade z vlastného rozhodnutia. S kratším, resp. zvyškovým mandátom, sa stretávame v rakúskej ústave. Tu v prípade predčasného ukončenia výkonu funkcie ombudsmana je za obdobných podmienok zvolený jeho nástupca, ale len na čas, kým sa neskončí volebné obdobie započaté zvolením jeho predchodcu.

Problematika nezlučiteľnosti funkcie ombudsmana s vykonávaním ďalších povolaní alebo funkcií v štátnej správe býva zvyčajne tiež ústavne upravená. Často je uvádzaná aj nezlučiteľnosť s výkonom poslaneckého mandátu. Ombudsmani väčšinou nesmú vykonávať žiadnu ďalšiu funkciu ani iné odborné aktivity, okrem pedagogickej, publikačnej a vedeckej činnosti. Musia sa správať tak, aby neohrozili svoju dôstojnosť alebo plnenie svojich povinností. Dôraz na dôstojnosť úradu ombudsmana je uvedený aj v poľskej ústave. Ústavné zakotvenie „dôstojnosti ombudsmana“ vyjadruje a potvrdzuje očakávaný spôsob výkonu jeho pôsobnosti prostredníctvom iných ako mocenských nástrojov – silou autority. Táto by mala byť inštitucionálne podporená aj posilnením nezávislosti ombudsmana od orgánov výkonnej moci, na ktoré by sa v rámci šetrenia vzťahovala jeho pôsobnosť. Ústavy niektorých európskych krajín (napr. Poľsko, Grécko) priznávajú ombudsmanovi nerovnaké rozsahy imunity. Inštitút imunity je vo vnútroštátnom (ústavnom) práve spájaný predovšetkým s poslancami parlamentov (aj preto sa spravidla nie celkom presne používa s adjektívom „poslanecká“), ale jeho nositeľmi sú aj iní ústavní činitelia (prípadne ďalší verejní činitelia). Tradične disponujú imunitou v rozsahu priznanom poslancom parlamentu aj sudcovia ústavných, prípadne všeobecných súdov, a ďalej v niektorých štátoch tiež poslanci krajinských či regionálnych parlamentov (napr. Rakúsko, Taliansko). Z povahy vecí sa procesno-právna imunita spravidla nepriznáva ústavným činiteľom pôsobiacim vo sfére výkonnej moci, keďže tento inštitút je svojou podstatou predovšetkým zárukou proti zneužívaniu moci zo strany výkonnej moci. Na druhej strane sa predstaviteľom výkonnej moci nie zriedka garantuje uplatnenie prípadnej trestnej zodpovednosti za činy spáchané v súvislosti s výkonom funkcie pred osobitným súdnym tribunálom (napr. Francúzsko, Holandsko, Švédsko, Poľsko atd.).⁶⁰¹ Niektoré ústavy priamo zakotvujú rozsah imunity ombudsmana (Poľsko⁶⁰²), alebo im ju priznávajú v rovnakom rozsahu ako poslancom. Vyskytuje sa i úprava imunity ombudsmana len bežným zákonom (Maďarsko, Česko, Belgicko, Estónsko, Francúzsko, Írsko, Malta, Holandsko, Portugalsko, Slovinsko a Veľká Británia). Maďarská, aj keď len

601 OROSZ, Ladislav: „Privilégiá“ a obmedzenia verejných činiteľov a ústavný princíp rovnosti. In: (Ne)rovnosť a rovnoprávnosť. SAP 2005. Bratislava. str. 187

602 Poľská ústava, čl. 211.

zákonná, úprava je zaujímavá čo do obsahového i osobného rozsahu⁶⁰³, kde ombudsman má rozsiahlu hmotne i procesne podrobne prepracovanú trestnú a administratívno-právnu imunitu, blízku ochrane poslancov; ktorá sa vzťahuje aj na kandidáta navrhnutého na funkciu ombudsmana. Vzhľadom na skutočnosť, že ombudsman pri výkone svojej pôsobnosti stojí na strane fyzických a právnických osôb proti orgánom verejnej správy, bolo by vhodné, aby mu bola poskytnutá imunita. V mnohých porovnávaných európskych krajinách tomu tak nie je. Ani slovenský verejný ochranca práv nemá žiadnu podobu imunity. (pozri v časti: K VIII. hlave Ústavy Slovenskej republiky)

V rozsiahlejších ústavných úpravách sa stretávame s podrobným popisom činnosti ombudsmana v oblasti jeho právomocí a povinností. Napr. predkladanie správ o činnosti. V slovenskej právnej úprave je táto povinnosť upravená len v rovine zákona. Súčasťou každoročnej správy je okrem iného i návrh opatrení týkajúcich sa legislatívnych úprav postavenia verejného ochrancu práv. Okrem rozšírenia pôsobnosti verejného ochrancu práv, tak aby chránil všetky práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní a nečinnosti orgánov verejnej správy, každoročne verejný ochranca práv požaduje aj o rozšírenie pôsobnosti na celú „maladministráciu“ (pozri v časti II. 1. 3.), zlé, nedostatočnú správu, na prípady, v ktorých sa nerešpektuje princíp dobrej správy a jej zásady. Právo na dobrú správu má rozsiahlu podporu aj v novo navrhovaných dokumentoch Európskej únie. Napr. v Charte základných práv Európskej únie v článkoch 41 a nasl.⁶⁰⁴, kde v čl. 43 je vyzdvihnutá aj úloha Európskeho ombudsmana pri ochrane pred zlým úradným postupom pri činnosti inštitúcií a

603 § 11 – 14 zákona č. LIX/1993 o postavení parlamentného komisára pre občianske práva (Maďarsko): Parlamentného zmocnenca možno vziať do väzby iba v prípade, že bol pristihnutý pri spáchaní trestného činu. Trestné oznámenie alebo sťažanie možno zahájiť proti nemu iba so súhlasom parlamentu. Návrh na pozbavenie práva imunity podáva do podania obžaloby najvyšší prokurátor, pri osobnej obžalobe postúpi súd obžalobu predsedovi parlamentu. Ak je parlamentný zmocnenec pristihnutý pri spáchaní trestného činu, návrh na obžalobu sa podáva bezodkladne. Ak sa parlamentný zmocnenec dopustí priestupku, predkladá návrh na pozastavenie práva na imunitu najvyšší prokurátor predsedovi parlamentu. Návrh na pozbavenie imunitného práva predloží predseda parlamentu bezodkladne na prešetrenie parlamentnému výboru pre imunitu a nezlučiteľnosť a oznámi to nasledujúci deň na schôdzi parlamentu. Výbor pre imunitu a nezlučiteľnosť predloží návrh rozhodnutia parlamentu do 30 dní.

604 Čl. 41 Charty základných práv Európskej únie sa zaoberal aj Súdny dvor Európskej únie vo veci C 308/07 P Koldo Gorostiaga Atxalandabaso proti Európskemu parlamentu.

orgánov Spoločenstva.⁶⁰⁵ Dobrá správa nespochybniteľne zahŕňa požiadavku postupu podľa právnych noriem. Vyžaduje kvalitnú legislatívu, kvalifikovaného úradníka i náležitý mechanizmus kontroly, v ktorom má už dnes svoje nezastupiteľné miesto aj inštitút ombudsmana.⁶⁰⁶ Pri úvahách nad rozšírením pôsobnosti verejného ochrancu práv o maladministráciu (nesprávny úradný postup), môže inšpiratívne pôsobiť aj čl. 2 ods. 1 Rozhodnutia Európskeho parlamentu o predpisoch a všeobecných podmienkach upravujúcich výkon funkcie ombudsmana (Štatút Európskeho ombudsmana), ktorý znie: „Za podmienok a v medziach, ktoré stanovujú uvedené zmluvy, pomáha ombudsman odhaľovať prípady nesprávneho úradného postupu v činnosti orgánov a inštitúcií spoločenstva s výnimkou Súdneho dvora a Súdu prvého stupňa pri výkone ich súdnych právomocí a vydáva odporúčania na ich nápravu. Ombudsmanovi sa nemôžu predkladať sťažnosti týkajúce sa činnosti iných inštitúcií alebo osôb.“

605 Charta základných práv Európskej únie čl. 41 – čl. 44:

Čl. 41 Právo na dobrú správu:

1.1. Každá osoba má právo, aby inštitúcie a orgány Únie riešili jej záležitosti nestranne, spravodlivo a v primeranom čase.

2.2. Toto právo zahŕňa:

- právo každej osoby na vypočutie skôr, ako je prijaté akékoľvek individuálne opatrenie, ktoré by na ňu malo negatívny vplyv;
- právo každej osoby na prístup k svojmu spisu, pri rešpektovaní legitímnych záujmov mlčanlivosti a služobného a obchodného tajomstva;
- povinnosť správy zdôvodniť svoje rozhodnutia.

3.3. Každá osoba má právo na to, aby Spoločenstvo napravilo akúkoľvek škodu spôsobenú jeho inštitúciami alebo úradníkmi pri výkone ich povinností, v súlade so všeobecnými zásadami, ktoré sú vlastné zákonom členských štátov.

4.4. Každá osoba môže napísať inštitúciám Únie v jednom z jazykov zmlúv a musí dostať odpoveď v rovnakom jazyku.

Čl. 42 Právo na prístup k dokumentom:

Ktorýkoľvek občan Únie a akákoľvek fyzická alebo právnická osoba, ktorá má pobyt alebo sídlo v členskom štáte, má právo na prístup k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie.

Čl. 43 Ombudsman:

Ktorýkoľvek občan Únie a akákoľvek fyzická alebo právnická osoba, ktorá má pobyt alebo sídlo v členskom štáte, má právo oznámiť ombudsmanovi Únie prípady zlého úradného postupu pri činnosti inštitúcií a orgánov Spoločenstva, s výnimkou Súdneho dvora a Súdu prvej inštancie pri výkone ich úloh v oblasti súdnictva.

Čl. 44 Petičné právo:

Ktorýkoľvek občan Únie a akákoľvek fyzická alebo právnická osoba, ktorá má pobyt alebo sídlo v členskom štáte, má právo predložiť petíciu Európskemu parlamentu.

606 Správa o činnosti verejného ochrancu práv. Kancelária verejného ochrancu práv – marec 2008. str. 11

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY (VÝVOJ ÚSTAVNEJ ÚPRAVY, AKTUÁLNY STAV A PERSPEKTÍVY)

JUDr. Miroslav Štrkolec, PhD.

Katedra finančného práva a daňového práva, Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

I. Vývoj ústavnej úpravy Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky (ďalej aj „NKÚ“ alebo „Najvyšší kontrolný úrad“) patrí medzi tie ústavné orgány, ktoré boli zriadené ústavou už v čase jej schválenia Slovenskou národnou radou 1. septembra 1992⁶⁰⁷. Zakotvenie NKÚ ako kontrolného orgánu priamo v ústavnom texte bolo v porovnaní s ústavami iných demokratických štátov (z ktorých sa taktiež vychádzalo pri tvorbe ústavy) štandardné, pričom z dôvodovej správy k vládnemu návrhu ústavy vyplýva, že NKÚ sa zriaďoval ako „nový typ“ kontrolného orgánu. Zriadenie a ústavná fixácia NKÚ ako nezávislého orgánu stojaceho mimo systému iných orgánov štátnej moci boli prejavom snahy vytvoriť kontrolnú inštitúciu sui generis, zabezpečujúcu efektívny výkon kontroly hospodárenia (v čase schválenia ústavy iba) so štátnymi financiami.

Vývoj spoločenských vzťahov a postupná decentralizácia v oblasti verejných financií v období po nadobudnutí účinnosti ustanovení ústavy upravujúcich vecnú pôsobnosť NKÚ, viedol ústavodarcu k ďalším zásahom do ústavného textu. Možno pritom konštatovať, že ústavodarca jednak rozšíril vecnú ako aj osobnú pôsobnosť NKÚ a zároveň túto terminologicky precizoval tak, aby sa vzťahovala na pokiaľ možno celú oblasť verejných financií a majetku pochádzajúceho z verejných zdrojov, resp. majetku, ktorý je v určitom vzťahu k týmto zdrojom.

Pre prehľadnosť možno vývoj ústavnej úpravy NKÚ rozdeliť do troch období účinnosti ústavy:

- 1992 – 2001,
- 2001 – 2005,
- 2006 – doposiaľ.

607 K historickým súvislostiam a konštituovaniu orgánov kontroly na Slovensku v období pred rokom 1992 pozri napr.: MRÁZOVÁ, V. in: ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Martin. Matica Slovenská 1997. str. 263 – 272, alebo OROSZ, L., JIRÁSKOVÁ, V.: *Ústavné právo porovnávacie (Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky)*. Košice. UPJŠ 2007. str. 91

I.1. Analýza ústavnej úpravy NKÚ v pôvodnom znení ústavy (roky 1992 až 2001)

Ústavodarca z hľadiska vnútornej štruktúry ústavy „zaradil“ úpravu NKÚ do druhého oddielu tretej hlavy ústavy nazvaného Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky, čo z pohľadu systematiky ústavnej úpravy predstavovalo odklon od vládneho návrhu ústavy, ktorý počítal s ústavnou úpravou NKÚ v samostatnej deviatej hlave ústavy (k tomu pozri aj I. časť bod I. 5. publikácie). Obsahovou súčasťou tretej hlavy ústavy (ktorá neobsahuje nadpis) sa popri NKÚ v jej druhom oddieli stala aj úprava hospodárstva Slovenskej republiky v rovnomenne nazvanom prvom oddieli. Na systematickom zaradení ústavnej úpravy NKÚ sa pritom v doterajšom vývoji ústavného systému nič nezmenilo.

NKÚ bol čl. 60 ústavy zriadený ako nezávislý orgán vykonávajúci kontrolu hospodárenia s rozpočtovými prostriedkami, so štátnym majetkom, majetkovými právami a pohľadávkami štátu. Z tohto pohľadu teda ústavodarca zveril NKÚ pôsobnosť kontrolovať hospodárenie v „štátnej“ sfére, do istej miery opomínajúc ďalšie zložky verejných financií oddelených od štátnych financií (samosprávne financie, zahraničné financie a iné verejné financie), čo sa prejavilo už v relatívnom čase a viedlo k ústavným zmenám pôsobnosti NKÚ.

Predmetom úpravy čl. 61 ods. 1 ústavy bolo od počiatku aj ústavné zakotvenie funkcionárov NKÚ (predseda a podpredsedovia), ktorých volí a odvoláva Národná rada SR (prejav nezávislosti od výkonnej moci), pričom ústavnou podmienkou zvoliteľnosti za predsedu NKÚ bola voliteľnosť do Národnej rady SR (čl. 61 ods. 2 ústavy). Vo vzťahu k podpredsedovi NKÚ však ústavodarca pôvodne nezakotvil voliteľnosť do Národnej rady SR ako podmienku jeho zvoliteľnosti. Táto skutočnosť sa zo súčasného pohľadu nejaví ako úmysel, ale skôr ako opomenutie takejto úpravy.

Ústava zakotvila aj päťročné funkčné obdobie predsedu NKÚ a možnosť tej istej osoby byť zvolený za predsedu NKÚ najviac v dvoch po sebe nasledujúcich päťročných obdobiach (čl. 61 ods. 3 ústavy). V tomto smere malo ísť o záruku proti dlhodobému obsadeniu tejto funkcie aj vzhľadom na zachovanie objektivity a nezávislosti konkrétnej osoby pri zabezpečovaní kontrolnej činnosti NKÚ⁶⁰⁸. Úprava funkčného obdobia podpredsedu NKÚ v pôvodnom znení ústavy (rovnako ako podmienky jeho zvoliteľnosti) absentovala.

Vo vzťahu k funkcionárom NKÚ (tak predsedovi ako aj podpredsedom) ústavodarca upravil aj nezlučiteľnosť ich funkcie s inou funkciou v štátnych orgánoch, orgánoch územnej samosprávy a orgánoch právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť (čl. 61 ods. 4). Takáto úprava nezlučiteľnosti funkcie predsedu a podpredsedov NKÚ bola zjavne nepostačujúca, keďže napríklad nezakazovala funkcionárom NKÚ mať súbežný pracovný pomer či samostatne podnikáť v režime zákona o živnostenskom podnikaní (ktorý už v tom čase bol účinný). Pre úplnosť treba dodať, že zákaz vykonávať vlastnú

608 MRÁZOVÁ, V. in: Čič, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Martin. Matica Slovenská 1997. str. 262

podnikateľskú činnosť predsedom a podpredsedami NKÚ bol zakotvený § 10 ods. 1 zákona Národnej rady SR č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky (ďalej aj „zákon o NKÚ“), ktorý bol schválený 19. januára 1993 a nadobudol účinnosť dňom vyhlásenia. Tým v podstate zákonodarca ustanovil vo vzťahu k funkcionárom NKÚ nezlučiteľnosť výkonu funkcií nad rámec ústavy.

Pokiaľ ide o vzťah NKÚ (ako nezávislého orgánu) k iným ústavným orgánom, ústavodarca ustanovil povinnosť NKÚ predkladať Národnej rade SR najmenej raz do roka správy o výsledkoch kontrolnej činnosti, pričom túto povinnosť má na základe požiadavky Národnej rady SR aj vždy vtedy, keď o to zákonodarca požiada (čl. 62 ústavy). Národná rada SR však nemohla riadiť samotný spôsob výkonu kontrolnej činnosti uskutočňovanej NKÚ⁶⁰⁹.

Splnomocňujúca ústavná norma v jej pôvodnom znení zároveň zverila zákonu ustanovenie pôsobnosti, právomoci a vnútorného organizačného členenia NKÚ (čl. 63 ústavy), pričom táto splnomocňujúca norma bola zákonodarcom v krátkom čase realizovaná schválením už spomenutého zákona o NKÚ.

I.2. Tretia novela ústavy a zásadné zmeny pôsobnosti NKÚ a dĺžky funkčného obdobia funkcionárov NKÚ (roky 2001 až 2005)

Tretia a doposiaľ najrozsiahlejšia novela ústavy (publikovaná pod č. 90/2001 Z. z.), ktorá sa dotkla viac ako jednej tretiny pôvodného ústavného textu (pozri aj I. časť bod II. 1. 2. publikácie), výrazne zasiahla aj ustanovenia týkajúce sa NKÚ.

Predovšetkým došlo k rozšíreniu vecnej pôsobnosti NKÚ vo sfére kontroly hospodárenia a k explicitnému ústavnému zakotveniu osobnej (personálnej) kontrolnej pôsobnosti NKÚ enumeratívnym výpočtom subjektov, na ktoré sa kontrolná pôsobnosť NKÚ vzťahuje. Rozšírenie pôsobnosti NKÚ sa zo štrukturálneho hľadiska prejavilo rozdelením čl. 60 ústavy na dva odseky, kde prvý upravoval vecnú pôsobnosť a druhý osobnú pôsobnosť NKÚ.

V porovnaní s prechádzajúcou ústavnou úpravou účinnou do 30. júna 2001 sa vecná pôsobnosť NKÚ podstatne rozšírila a s účinnosťou od 1. júla 2001 sa vzťahovala na kontrolu hospodárenia s

- prostriedkami rozpočtov, ktoré podľa zákona schvaľuje Národná rada Slovenskej republiky (pozn. autora - najmä štátny rozpočet, rozpočty štátnych fondov) alebo vláda,
- majetkom, záväzkami, finančnými prostriedkami, majetkovými právami a pohľadávkami štátu, verejnoprávnych inštitúcií a Fondu národného majetku Slovenskej republiky,
- majetkom, finančnými prostriedkami a majetkovými právami obcí a vyšších územných celkov, ktoré získali na úhradu nákladov na prenesený výkon štátnej správy [pozn. autora - prijatá novela ústavy na rozdiel od predloženého návrhu novely ústavy neobsahovala rozšírenie pôsobnosti

609 MRÁZOVÁ, V. in: ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Martin. Matica Slovenská 1997. str. 261

NKÚ aj na vlastný majetok, vlastné finančné prostriedky obcí a vlastné majetkové práva slúžiace na výkon ich samosprávnych pôsobností, čo bolo podľa autora I. časti tejto publikácie dôsledkom sústredeného tlaku ZMOS – u (bližšie pozri aj poznámku pod čiarou 101)],

- majetkom, záväzkami, finančnými prostriedkami, majetkovými právami a pohľadávkami, za ktoré Slovenská republika prevzala záruku,
- majetkom, finančnými prostriedkami, majetkovými právami a pohľadávkami a finančnými prostriedkami, ktoré sa poskytli Slovenskej republike, právnickým osobám alebo fyzickým osobám hospodáriacim s prostriedkami štátneho rozpočtu alebo nakladajúcim so štátnym majetkom v rámci rozvojových programov alebo z iných obdobných dôvodov zo zahraničia.

Porovnaním znenia ústavného textu pred prijatím tretej novely ústavy a po nadobudnutí jej účinnosti možno dospieť k pomerne jednoznačnému záveru o úmysle sledovanom ústavodarcom pri takejto zmene. Tento možno definovať jasnou snahou o rozšírenie pôsobnosti NKÚ aj na ďalšie zložky verejných financií v národnom meradle ako aj v medzinárodnom meradle, kde ústavodarca najmä v súvislosti s predpokladaným vstupom Slovenskej republiky do ES/EÚ počítal s kontrolou hospodárenia aj (ale nielen) s prostriedkami poskytovanými z tzv. predvstupových európskych fondov.

Predmetnou novelou ústavodarca zároveň explicitne vymedzil rozsah osobnej pôsobnosti NKÚ, keď ustanovil, že v rozsahu jeho vecnej pôsobnosti sa osobná pôsobnosť NKÚ vzťahuje na

- vládu Slovenskej republiky, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy Slovenskej republiky a na orgány im podriadené,
- štátne orgány, ako aj právnické osoby, u ktorých vykonávajú funkciu zakladateľa alebo zriaďovateľa ústredné orgány štátnej správy alebo iné štátne orgány,
- obce a vyššie územné celky, právnické osoby zriadené obcami a na právnické osoby zriadené vyššími územnými celkami,
- štátne účelové fondy, verejnoprávne inštitúcie zriadené zákonom, právnické osoby, v ktorých majú majetkovú účasť verejnoprávne inštitúcie, na právnické osoby s majetkovou účasťou štátu,
- Fond národného majetku Slovenskej republiky, právnické osoby s určenou majetkovou účasťou Fondu národného majetku Slovenskej republiky,
- fyzické osoby a právnické osoby.

Podrobná úprava osobnej pôsobnosti NKÚ, ktorú zvolil ústavodarca smerovala nepochybne k precizácii ústavného textu, možno však polemizovať s tým, či takáto podrobná ústavná úprava má svoje opodstatnenie. Primárnym dôvodom takejto úvahy je väzba osobnej pôsobnosti NKÚ na jeho vecnú pôsobnosť. Na osoby vymedzené ústavodarcom sa pôsobnosť NKÚ podľa schváleného ústavného textu vzťahuje len vtedy, ak tieto hospodária s finančnými prostriedkami (majetkom, pohľadávkami, záväzkami ...), ktoré tvoria vecný okruh kontrolnej pôsobnosti NKÚ. Navyiac možno konštatovať,

že vymedzenie osobnej kontrolnej pôsobnosti NKÚ je natoľko široké, že v zásade zahŕňa všetky subjekty hospodáriace s verejnými financiami (aj s ohľadom na poslednú alineu – fyzické osoby a právnické osoby). Preto si možno položiť otázku, či podrobný výpočet subjektov podliehajúcich kontrolnej pôsobnosti NKÚ bol nevyhnutnou obsahovou súčasťou tretej novely ústavy, prípadne či podrobný výpočet nemohol byť nahradený stručnejším vymedzením osobnej kontrolnej pôsobnosti NKÚ (napr. „každý subjekt, ktorý hospodári s finančnými prostriedkami, majetkom, majetkovými právami, pohľadávkami a záväzkami uvedenými v čl. 60 ods. 1“, alebo iným obdobným slovným ekvivalentom).

Tretia novela ústavy sa však nedotkla len vecnej a osobnej kontrolnej pôsobnosti NKÚ. Ústavodarca touto novelou zakotvil v ústavnom texte aj dovtedy absentujúce podmienky zvoliteľnosti podpredsedov NKÚ (rovnaké ako u predsedu).

Zásadná zmena sa týkala predĺženia funkčného obdobia funkcionárov NKÚ s dovtedajších päť rokov na sedem rokov. Zmena dĺžky funkčného obdobia a absencia intertemporálnych ustanovení, ktoré by riešili dĺžku funkčného obdobia funkcionárov NKÚ zvolených pred nadobudnutím účinnosti tretej novely ústavy bola posudzovaná aj ústavným súdom. Predseda a dvaja podpredsedovia NKÚ (zvolení na päť rokov) podali ústavnú sťažnosť, ktorou namietali porušenie ich základného práva zúčastňovať sa priamo na správe verejných vecí podľa čl. 30 ods. 1 ústavy a základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy. Dôvodom bolo, že Národná rada SR, ktorá ich do funkcií zvolila (v roku 1999), uznesením rozhodla, že ich funkčné obdobie sa skončí uplynutím piatich rokov (15. decembra 2004) a následnými uzneseniami prijatými v totožný deň zvolila nového predsedu a novú podpredsedníčku NKÚ s tým, že funkciu začnú vykonávať 16. decembra 2004.

Ústavný súd na podklade sťažností sťažovateľov nálezom z 26. januára 2005 I. ÚS 238/04 rozhodol, že ich základné práva uzneseniami Národnej rady SR porušené neboli, pričom v odôvodnení nálezu v podstatnom uviedol: „... funkcie predsedu a podpredsedov najvyššieho kontrolného úradu sú významnými ústavnými funkciami. Ich nositelia sa významne podieľajú na výkone štátnej moci, k čomu potrebujú v každom momente zastávania ich funkcie demokratickú legitimitu...“

Ústavný súd si je vedomý toho, že národná rada v prípade existencie silného verejného záujmu v prípadoch stretu starej a novej právnej normy môže ústavnou väčšinou hlasov (a v tomto prípade aj zákonom) rozhodnúť prípadne aj o predĺžení funkčného obdobia už kreovaných verejných funkcií, v prípade sťažovateľov o predĺžení funkčného obdobia predsedu a podpredsedov najvyššieho kontrolného úradu z piatich na sedem rokov, avšak takéto právne pomery sú viazané na rozhodnutie štátneho orgánu (v danom prípade funkcia predsedu a podpredsedov najvyššieho kontrolného úradu na voľbu v národnej rade), po zmene právnej úpravy je preto naplnenie obsahu právnych vzťahov opäť podmienené voľbou

v národnej rade, teda nikdy nevznikajú iba „mlčky“, preto ani zmena takýchto verejnoprávných vzťahov nemôže byť vykonaná „konkludentne“, ale vždy iba explicitným intertemporálnym ustanovením.

Predseda a podpredsedovia najvyššieho kontrolného úradu získavajú svoje funkcie voľbou v národnej rade (na dobu určenú právnou úpravou platnou v dobe voľby). Predĺženie funkčného obdobia ústavného činiteľa počas výkonu jeho funkcie je v demokratickom a právnom štáte výnimočným a neobvyklým, lebo sa vyskytuje iba v dobách kríz a je problematické z hľadiska demokratickej legitimacy na výkon funkcie. Preto k nemu treba pristupovať opatrne a musí vyplývať z nespochybniteľného prejavu vôle na to príslušných ústavných orgánov...

Ústavný súd konštatuje, že (inak aj autentický) výklad národnej rady v danom prípade nebol svojvoľný ani zjavne neodôvodnený. Možno preto dôjsť k záveru, že výklad národnej rady ani nevedol k porušeniu označených základných práv sťažovateľov.

V podmienkach demokracie sa demokratická legitimita na výkon ústavnej funkcie získava výslovným aktom, ustanovením ústavy alebo zákona a nemožno ju vyvodiť z už spomínaného spojenia systematického výkladu ústavy a mlčania ústavy a zákona. Inými slovami povedané, oprávnenie na výkon ústavnej funkcie sa v demokracii získava explicitným aktom a/alebo výslovným ustanovením platného práva.

Ústavný súd si je vedomý náročnosti zvažovania medzi bežným chápaním intertemporality a potrebou výslovného získania demokratickej legitimacy pre každý deň zastávania verejnej funkcie a vzhľadom na už uvedenú argumentáciu uzatvára, že základné právo sťažovateľov zúčastňovať sa na správe verejných vecí podľa čl. 30 ods. 1 ústavy a právo na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 a s čl. 61 ods. 1 a 3 ústavy napadnutými uzneseniami národnej rady porušené nebolo.“

Ďalšie zmeny ústavného textu po tretej novele ústavy sa týkali rozšírenia nezlučiteľností funkcií predsedu a podpredsedov NKÚ. S účinnosťou od 1. júla 2001 funkcie predsedu a podpredsedu NKÚ sú nezlučiteľné s výkonom funkcie v inom orgáne verejnej moci, s pracovným pomerom alebo s obdobným pracovným vzťahom, s podnikateľskou činnosťou, s členstvom v riadiacom alebo kontrolnom orgáne právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť, ani s inou hospodárskou alebo zárobkovou činnosťou okrem správy vlastného majetku, vedeckej, pedagogickej, literárnej alebo umeleckej činnosti.

Tretou novelou ústavy došlo aj k rozšíreniu splnomocňujúcej ústavnej normy, keď ústavodarca splnomocnil zákonodarcu na zákonnú úpravu aj základných pravidiel kontrolnej činnosti NKÚ. Pre úplnosť však treba dodať, že zákonná úprava základných pravidiel kontrolnej činnosti NKÚ bola súčasťou zákona č. 39/1993 Z. z. o NKÚ už v jeho pôvodnom znení.

I.3. Šiesta novela ústavy a ďalšie rozšírenie pôsobnosti NKÚ (stav od 1. januára 2006)

V poradí šiesta novela ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 463/2005 Z. z. účinným od 1. januára 2006, bola monotematická a týkala sa v zásade len pôsobnosti NKÚ, pričom zmeny pôsobnosti NKÚ vyvolali aj ústavné zmeny právomocí ústavného súdu.

Predovšetkým sa šiesta novela ústavy výrazne dotkla vecnej pôsobnosti NKÚ, ktorú rozšírila na všetok majetok, majetkové práva, finančné prostriedky, záväzky a pohľadávky obcí, vyšších územných celkov, ale aj právnických osôb s majetkovou účasťou obcí, právnických osôb s majetkovou účasťou vyšších územných celkov, právnických osôb založených obcami a právnických osôb založenými vyššími územnými celkami.

V porovnaní s dovtedajším stavom teda išlo o zmenu vecnej pôsobnosti NKÚ vo vzťahu k územnej samospráve, keď ústavodarca túto rozšíril na všetok majetok, majetkové práva, finančné prostriedky, záväzky a pohľadávky, a to bez ohľadu na to, či sú určené na prenesený výkon štátnej správy alebo na výkon samosprávy, prípadne na účasť jednotiek územnej samosprávy na podnikaní právnických osôb.

Analogicky došlo aj k rozšíreniu osobnej kontrolnej pôsobnosti NKÚ o právnické osoby s majetkovou účasťou obcí a právnické osoby s majetkovou účasťou vyšších územných celkov. Toto rozšírenie však v skutočnosti iba precizovalo dovtedajšiu úpravu, keďže osobná kontrolná pôsobnosť NKÚ sa už aj pred účinnosťou tejto novely ústavy vzťahovala na všetky právnické osoby (aj tie s majetkovou účasťou jednotiek územnej samosprávy) hospodáriace s prostriedkami v rozsahu vecnej pôsobnosti NKÚ.

Ako bude uvedené nižšie, táto zmena pôsobnosti NKÚ nepochybne viedla k zefektívnieniu nakladania s verejnými financiami v územnej samospráve.

Predmetnou novelou však došlo aj k ďalšiemu rozšíreniu vecnej pôsobnosti NKÚ a to na majetok, majetkové práva, finančné prostriedky, záväzky a pohľadávky právnických osôb vykonávajúcich činnosti vo verejnom záujme (napr. zdravotné poisťovne, ktoré majú právnu formu akciových spoločností, neziskové organizácie poskytujúce verejnoprospešné služby)⁶¹⁰.

Zmena rozsahu vecnej a osobnej kontrolnej pôsobnosti NKÚ viedla ústavodarcu aj k úprave ustanovení prvého oddielu siedmej hlavy. Konkrétne došlo k rozšíreniu právomocí ústavného súdu o nový druh konania pred ústavným súdom a zároveň došlo k rozšíreniu okruhu osôb oprávnených podať návrh na začatie konanie pred ústavným súdom.

Ústavodarca zveril ústavnému súdu rozhodovať v sporných prípadoch o tom, či je daná kontrolná pôsobnosť NKÚ, pričom návrhové oprávnenie zveril tak samotnému NKÚ ako aj každej osobe (subjektu), ktorý namieta kontrolnú pôsobnosť NKÚ. Takéto rozšírenie už aj tak širokej právomoci ústavného súdu bolo podrobené jemnej odbornej kritike (pozri aj I. časť bod II. 1. 3. publikácie),

610 Pozri aj dôvodovú správu k návrhu novely ústavy na www.nrsr.sk/Dynamic/Download.aspx?DocID=190276

s ohľadom na možné zverenie tejto právomocí všeobecným súdom. Pre úplnosť však treba dodať, že od účinnosti predmetného ustanovenia (1. januára 2006) už uplynulo určité obdobie bez toho, aby pred ústavným súdom bolo iniciované konanie smerujúce k rozhodnutiu o tom, či je alebo nie je daná kontrolná pôsobnosť NKÚ.

Ďalšie zmeny ústavy sa ustanovení upravujúcich NKÚ nedotkli.

II. Aktuálny stav

Stručný pohľad na vývoj ústavnej úpravy NKÚ je dôležitý aj pre hodnotenie aktuálneho stavu. Na aktuálny stav a postavenie NKÚ v ústavnom systéme SR možno nazerať z dvoch základných hľadísk. Prvým je hľadisko jeho pôsobnosti a druhým hľadisko nezávislosti (inštitucionálnej a personálnej).

II.1. Aktuálna pôsobnosť NKÚ a jej výkon

Pokiaľ ide o pôsobnosť NKÚ, z vyššie uvedeného vývoja ústavnej úpravy vyplýva, že ústavodarca dvakrát pristúpil k jej rozšíreniu sledujúc, čo najširší „záber“ NKÚ vo vzťahu ku kontrole verejných financií a verejného majetku⁶¹¹. Za súčasného ústavného stavu sa aktuálny rozsah pôsobnosti NKÚ (bez nároku na taxatívny výpočet) vzťahuje na:

- štátne financie (prostriedky štátneho rozpočtu, štátnych fondov, štátnych podnikov),
- samosprávne financie (obce a vyššie územné celky),
- iné verejné financie v národnom meradle [verejnoprávne inštitúcie (Sociálna poisťovňa, Slovenský rozhlas, Slovenská televízia), Fond národného majetku]
- zahraničné, najmä európske financie (prostriedky poskytnuté štátu, právnickým osobám a fyzickým osobám v rámci rozvojových programov alebo z iných obdobných dôvodov zo zahraničia – v súčasnosti najmä prostriedky z fondov EÚ),
- zmiešané financie (právnické osoby s majetkovou účasťou štátu, Fondu národného majetku, verejnoprávnych inštitúcií, obcí a vyšších územných celkov, ako aj nimi zriadené právnické osoby),
- súkromné financie (za ktoré prevzala Slovenská republika záruku).

Analýzou Správ o kontrolnej činnosti, ktoré NKÚ predkladá Národnej rade SR, a ktoré sú zároveň zverejňované aj na internetovej stránke NKÚ možno dospieť k záveru, že NKÚ sa snaží aj v praktickej realizácii kontrolnej činnosti aplikovať svoju širokú ústavnú pôsobnosť. V roku 2008 NKÚ okrem iného vykonal kontrolu v Slovenskom pozemkovom fonde, kontrolu hospodárenia s majetkom štátu v procese privatizácie (SPP, a.s.), kontrolu hospodárenia a nakladania

611 Obdobne široko ako v Slovenskej republike je vymedzená vecná a osobná kontrolná pôsobnosť orgánu štátnej finančnej kontroly aj v Poľskej republike, pozri napr.: OROSZ, L., JIRÁSKOVÁ, V.: *Ústavné právo porovnávacie (Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky)*. Košice. UPJŠ 2007. str. 267

s pohľadákami Sociálnej poisťovne, kontrolu v Slovenskej agentúre pre cestovný ruch, kontrolu štrukturálnych fondov a kohézneho fondu, či kontrolu nakladania s majetkom štátu vo vybraných subjektoch Zboru väzenskej a justičnej stráže⁶¹².

Pokiaľ ide o výkon kontrolnej pôsobnosti NKÚ v oblasti samosprávnych financií, jeho závery vystihuje relevantná časť Správy o výsledkoch kontrolnej činnosti NKÚ za rok 2008: „Kontrolná činnosť úradu v subjektoch územnej samosprávy v roku 2008 poukázala na opodstatnenosť rozšírenia kompetencií NKÚ SR v tejto oblasti, a to aj napriek posilnenému postaveniu hlavných kontrolórov miest a obcí, pretože vykonanými kontrolami bolo často zisťované, že práve nedôsledný výkon vnútorného kontrolného systému a plnenie funkcie hlavného kontrolóra bola jedným z najslabších článkov v činnosti kontrolovaných subjektov, predovšetkým v malých obciach a mestách. Výsledky kontrolných akcií NKÚ SR sa stali pre orgány samosprávy významným zdrojom informácií o stave hospodárenia s verejnými prostriedkami a nakladania s verejným majetkom v ich pôsobnosti.“⁶¹³

II.2. Nezávislosť NKÚ

NKÚ v čase zriadenia mal a stále má ústavou garantované postavenie nezávislého orgánu kontroly hospodárenia. Nezávislosť je vnímaná ako najmä ako inštitucionálna nezávislosť, teda nezávislosť garantujúca nikým a ničím neovplyvniteľný výkon kontrolnej pôsobnosti NKÚ. V prvom rade je nezávislosť garantovaná vo vzťahu ku kontrolovaným subjektom, ktoré podliehajú kontrolnej pôsobnosti NKÚ. Pre reálne naplnenie nezávislosti je však nevyhnutné, aby NKÚ mal garantovanú nezávislosť aj vo vzťahu k iným subjektom (orgánom verejnej moci), ktoré môžu mať záujem na výkone jeho kontrolnej činnosti a jej výsledku vo vzťahu ku kontrolovaným subjektom. Nezávislosť NKÚ je teda možné vnímať aj v rovine nezávislého postavenia vo vzťahu k ostatným zložkám štátnej moci a orgánom, ktoré tieto zložky štátnej moci reprezentujú. Aj v tejto rovine však v konečnom dôsledku ide o vzťah kontrolujúceho subjektu (NKÚ) a potenciálneho kontrolovaného subjektu (orgány štátnej moci), keďže vzhľadom na súčasný rozsah kontrolnej pôsobnosti NKÚ je zrejmé, že táto sa vzťahuje aj na orgány ďalších zložiek štátnej moci (najmä pokiaľ ide o výkonnú moc). Inštitucionálna nezávislosť NKÚ teda predstavuje ústavnú garanciu, že nijaký orgán štátnej moci (v širšom ponímaní verejnej moci) ani nijaký iný subjekt práva nemôže a ani reálne nebude dávať pokyny, resp. príkazy smerujúce k ovplyvneniu kontrolnej činnosti NKÚ. Zároveň inštitucionálna nezávislosť zaručuje autonómiu NKÚ v procese výberu kontrolovaných subjektov, určení predmetu kontroly a jej samotnom výkone.

V tejto súvislosti je však v istom smere zaujímavý vzťah medzi NKÚ a Národnou radou SR, nie však v rovine ústavnej úpravy ukladajúcej NKÚ povinnosť predkladať Národnej rade SR správy o výsledkoch kontrolnej činnosti, ale v rovine zákonnej „povinnosti“ NKÚ vykonať na základe uznesenia Národnej

612 www.nku.gov.sk

613 Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky za rok 2008, str. 18

rady SR kontrolu v medziach svojej pôsobnosti. Zákomom č. 458/2000 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon o NKÚ, sa s účinnosťou od 1. januára 2001 zmenil § 5 ods. 3 (v súčasnom znení ide o § 5 ods. 4) zákona č. 39/1993 Z. z. tak, že NKÚ vykoná na základe uznesenia Národnej rady SR pre jej potreby kontrolu v rozsahu svojej pôsobnosti. V odbornej literatúre sa možno stretnúť s názorom, že táto zákonná úprava je v konfrontácii s čl. 60 ústavy sporná, lebo predstavuje vstup zákonodarnej moci do sféry ústavou zaručenej nezávislosti NKÚ⁶¹⁴. Podľa názoru autora tejto časti publikácie však nejde o úpravu nekonformnú s ústavnou garanciou nezávislosti NKÚ. Dôvodom je najmä skutočnosť, že zákonné právo Národnej rady SR sa spája len s iniciatívou smerujúcou ku začatiu výkonu kontroly, bez toho, aby zákonodarcia zveril Národnej rade SR oprávnenie akýmkoľvek spôsobom zasiahnuť do spôsobu výkonu kontroly NKÚ a ovplyvniť jej výsledok. Opačný názor neobstojí aj v komparatívnom pohľade na nezávislosť ústavného súdu (čl. 124 ústavy), ktorý je tiež povinný konať na návrh oprávnených subjektov (čl. 130 ústavy), pričom z jeho povinnosti začať konanie a vec rozhodnúť nemožno vyvodíť, že ide o zásah do jeho nezávislosti zo strany subjektov oprávnených podať návrh na začatie konania. Analogický záver možno urobiť vo vzťahu k všeobecným súdom, ktoré sú ex constitutione tiež nezávislé (čl. 141 ústavy).

S inštitucionálnou nezávislosťou NKÚ je úzko spojená personálna (individuálna) nezávislosť funkcionárov NKÚ (predsedu a podpredsedov). Je zrejmé, že kontrolná činnosť NKÚ a jej výsledky nemusia vždy korešpondovať s predstavami vlády, ktorá sa v podmienkach nášho ústavného systému opiera o parlamentnú väčšinu. V tejto súvislosti možno považovať za posilnenie individuálnej nezávislosti funkcionárov a tým aj inštitucionálnej nezávislosti NKÚ predĺženie funkčného obdobia jeho funkcionárov z piatich rokov na sedem rokov. Sedemročné funkčné obdobie zahŕňa minimálne dve volebné obdobia Národnej rady SR (a tým aj dve vládne väčšiny), pričom v súčasnej konštelácii predseda a podpredsedníčka NKÚ boli zvolení na obdobie 2004 – 2011, čo znamená, že budú (v prípade, že výkon ich funkcií neskončí predčasne) vo funkcii počas troch volebných období do Národnej rady SR.

Za nedostatok aktuálnej ústavnej úpravy možno považovať absenciu úpravy dôvodov odvolania, resp. zániku funkcie funkcionárov NKÚ priamo v ústavnom texte. Ústavodarca vo vzťahu k iným ústavným činiteľom (ktorí majú tiež nezávislé postavenie) ustanovil dôvody pre ich odvolanie, resp. zánik ich funkcie (sudcovia ústavného súdu – čl. 138 ods. 2 ústavy, sudcovia všeobecných súdov – čl. 147 ústavy, verejný ochranca práv – čl. 151a ods. 4 a 5 ústavy), vo vzťahu k predsedovi a podpredsedovi NKÚ však takéto dôvody neustanovuje, čo môže vyvolať dojem, že z pohľadu ústavy ich môže Národná rada SR odvolať kedykoľvek aj bez udania dôvodu. Takýto výklad by však bol nepochybne v rozpore s ústavou garantovanou nezávislosťou NKÚ, ktorá by nemohla byť reálne naplnená v prípade, ak by

614 DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 2. Vydanie. Šamorín. Heuréka 2007. str. 613

Národná rada SR mohla kedykoľvek z akéhokoľvek dôvodu alebo aj bez dôvodu odvolať jeho funkcionárov.

Dôvody pre odvolanie predsedu a podpredsedu NKÚ z ich funkcie síce sú právne zakotvené v zákone č. 39/1993 Z. z., to však predstavuje rovinu podústavného práva, čo v komparácii s inými ústavnými činiteľmi nie je obvyklé riešenie. Podľa súčasného zákonného znenia Národná rada SR odvolá predsedu alebo podpredsedu NKÚ z funkcie, ak (a) bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin, (b) vykonáva funkciu alebo činnosť nezlučiteľnú s funkciou predsedu alebo podpredsedu a (c) ak neplní povinnosti ustanovené zákonom. Okrem týchto dôvodov obligatórneho odvolania z funkcie, zákonná úprava počíta aj s fakultatívnym oprávnením Národnej rady SR, ktorá môže odvolať predsedu alebo podpredsedu, ak nevykonáva svoju funkciu po dobu dlhšiu ako šesť po sebe nasledujúcich kalendárnych mesiacov. Dôvody sú teda obdobné ako v prípade ostatných ústavných činiteľov, problémom však je, že nie sú ústavne zakotvené, čo znamená, že zákonodarca môže tieto dôvody jednoduchým zákonom prijatým nadpolovičnou väčšinou prítomných poslancov zmeniť a „upraviť“ tak, aby bol daný zákonný dôvod na odvolanie predsedu alebo podpredsedu NKÚ. V rámci úvah constitutione ferenda teda možno hovoriť o potrebe ústavnej fixácie dôvodov odvolania funkcionárov NKÚ v záujme posilnenia ich nezávislosti a tým aj nezávislosti NKÚ ako ústavného orgánu.

V súvislosti s individuálnou nezávislosťou funkcionárov NKÚ je potrebné poukázať ešte na jednu dôležitú skutočnosť. Ústava neustanovuje vo vzťahu k funkcionárom NKÚ možnosť pozastavenia výkonu ich funkcie. Napriek tomu § 12 ods. 4 zákona č. 39/1993 Z. z. už v čase jeho prijatia ustanovil právomoc Národnej rady SR pozastaviť výkon funkcie predsedovi alebo podpredsedovi NKÚ, ak bolo proti nemu začaté trestné stíhanie. Takéto oprávnenie Národnej rady SR jednak nemalo ústavnú oporu, a taktiež bolo dosť dobre možné predstaviť si jeho potenciálne zneužitie. Predseda a podpredseda NKÚ totiž nemajú ústavou garantovanú trestno-procesnú imunitu, ktorá by viazala ich trestné stíhanie na súhlas príslušného orgánu tak, ako je to napr. u poslancov Národnej rady SR (čl. 78 ods. 3 ústavy), sudcov ústavného súdu (čl. 136 ods. 2 ústavy), sudcov všeobecných súdov a generálneho prokurátora (čl. 136 ods. 3 ústavy). Začatie trestného stíhania voči nim ako ústavným činiteľom reprezentujúcim nezávislý orgán kontroly hospodárenia teda bolo v podstate len na rozhodnutí príslušného orgánu činného v trestnom konaní, avšak v konečnom dôsledku mohlo viesť k ohrozeniu výkonu kontrolnej činnosti a k znefunkčneniu NKÚ samotného.

Toto potenciálne ústavné nebezpečenstvo bolo odstránené tým, že zákonom č. 199/2007 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon o NKÚ došlo k vypusteniu tohto sporného ustanovenia (§ 12 ods. 4) zo zákonného textu. Iniciatíva k takémuto postupu vzišla z ústavnoprávneho výboru Národnej rady SR, ktorý uznesením č. 127 z 19. marca 2007 navrhol poslanecký návrh zákona (navrhovateľ Tibor Cabaj) schváliť so zmenami a doplnkami uvedenými v prílohe tohto uznesenia. Prvý pozmeňujúci návrh sa týkal práve vypustenia § 12 ods. 4 a bol odôvodnený

nasledovne: „*Navrhovanou úpravou sa zabezpečuje súlad s Ústavou SR. Ústava SR neumožňuje pozastaviť výkon funkcie predsedovi, ani podpredsedovi Najvyššieho kontrolného úradu SR. Ustanovenie § 12 ods. 4 zákona č. 39/1993 Z.z., ktoré takú možnosť vytvára, nezbavuje dotknutú osobu funkcie predsedu ani podpredsedu Najvyššieho kontrolného úradu SR, nevytvára mechanizmus rozhodovania o pozbavení funkcie u osôb s pozastaveným výkonom funkcie, ani neurčuje lehotu trvania pozastavenia výkonu funkcie. Funkcionár Najvyššieho kontrolného úradu SR nemôže vykonávať svoju funkciu, ale zostáva predsedom alebo podpredsedom Najvyššieho kontrolného úradu SR. V konečnom dôsledku táto úprava vytvára právny základ pre znefunkčnenie Najvyššieho kontrolného úradu SR.*“⁶¹⁵ Citovaná novela zákona č. 39/1993 Z. z. bola schválená a nadobudla účinnosť 1. mája 2007, čím v dôsledku vlastného zásahu zákonodarcu (a treba povedať, že aj jeho sebaobmedzenia), došlo k zákonnému zrušeniu jeho sporného oprávnenia pozastaviť výkon funkcie funkcionárov NKÚ.

III. Perspektívy ústavnej úpravy NKÚ (úvahy de constitutione ferenda)

Doterajší vývoj ústavnej úpravy sa v nie zanedbateľnom rozsahu dotkol aj NKÚ. Vychádzajúc z vyššie uvedeného možno súčasný stav ústavnej regulácie NKÚ považovať za relatívne stabilizovaný, pričom stabilita ústavy je významnou hodnotou právneho štátu (k stabilite ústavy bližšie pozri aj I. časť bod III. 1. tejto publikácie). Ak napriek tomu chceme hovoriť o perspektívach ústavného vývoja, prípadné úvahy o zmene ústavného textu možno rozdeliť do troch základných okruhov:

- štrukturálne zaradenie NKÚ,
- pôsobnosť NKÚ a
- ústavné záruky nezávislosti NKÚ a jeho funkcionárov.

III.1. Štrukturálne zaradenie NKÚ v ústave

Už v prvej časti tejto publikácie bolo poukázané na to, že štrukturálne zaradenie NKÚ do druhého oddielu tretej hlavy ústavy predstavovalo odklon od vládneho návrhu ústavy, podľa ktorého mala byť úprava NKÚ predmetom samostatnej deviatej hlavy ústavy (pozri I. časť bod I. 5. publikácie). Zároveň autor I. časti tejto publikácie zdôraznil, že ide o neštandardné riešenie, pričom úmyslom ústavodarcu zrejme nebolo prioritovať kontrolnú moc pred zákonodarnou, výkonnou a súdnou mocou, ako by sa to mohlo javiť z umiestnenia ústavnej úpravy NKÚ pred ústavnou úpravou Národnej rady SR, prezidenta, vlády a orgánov súdnej moci (pozri I. časť bod III. 3. tejto publikácie).

Pre porovnanie uvádzame komparatívny pohľad na úpravu kontrolnej moci v ústavách iných štátov, z ktorého by sa mohol ústavodarca inšpirovať pri úvahách o zmene štrukturálneho zaradenia NKÚ v ústave.

615 <http://www.nrsr.sk/Dynamic/Download.aspx?DocID=250074>

V Ústave Poľskej republiky je kontrolná moc upravená v IX. kapitole nazvanej „Orgány štátnej kontroly a právnej ochrany“, pričom táto kapitola upravuje Najvyššiu kontrolnú komoru ako najvyšší orgán štátnej kontroly.

V Ústave Slovinskej republiky je Účtovný dvor ako najvyšší orgán pre preskúmanie štátnych účtov, štátneho rozpočtu a všetkých verejných výdavkov upravený ako súčasť VI. hlavy nazvanej „Verejné financie“.

V Ústave Estónskej republiky je Štátna kontrola ako nezávislý štátny orgán vykonávajúci hospodársku kontrolu upravená v XI. oddieli nazvanom „Štátna kontrola“ (obdobne Oddiel XII Ústavy Republiky Litva nazvaný „Štátna kontrola“ a oddiel siedmy Ústavy Republiky Lotyšsko nazvaný „Štátna kontrola“).

V Ústave Maďarskej republiky je VI. kapitola nazvaná Štátny účtovný dvor a Maďarská národná banka.

V Základnom zákone SRN je Spolkový účtovný dvor upravený v X. hlave nazvanej „Financie“

V Ústave Holandského kráľovstva je Všeobecná účtovná komora upravená v kapitole 4. nazvanej „Štátna rada, Všeobecná účtovná komora, Národný ombudsman a stále poradné orgány“.

V Ústave Rakúskej republiky je Účtovný dvor upravený v V. hlave nazvanej „Kontrola účtov a hospodárenia“.

V Ústave Španielskeho kráľovstva je Účtovný dvor ako najvyšší orgán účtovnej kontroly a preskúmania hospodárskej činnosti štátu a verejného sektoru upravený v titule VII nazvanom „Hospodárstvo a financie“.

Komparatívny pohľad umožňuje konštatovať, že v uvedených ústavách iných európskych štátov je kontrolná moc upravená systematicky až po úprave ostatných zložiek štátnej moci. Aj tu však možno nájsť určité výnimky, keď napr. v Ústave Maďarskej republiky úprava Štátneho účtovného dvora nasleduje po úprave Parlamentu, Prezidenta a Ústavného súdu, avšak predchádza ústavnú úpravu vlády a všeobecných súdov.

Z pohľadu prípadnej zmeny vnútornej systematiky ústavy Slovenskej republiky sa javia dve možné riešenia:

1. Preradenie ústavnej úpravy NKÚ do samostatnej hlavy ústavy nazvanej „Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky“. Potenciálny nadpis tejto samostatnej hlavy „Kontrolná moc“ by síce korešpondoval s názvami ďalších hláv ústavy, nekorešpondoval by však s celkovou ústavnou koncepciou NKÚ, ktorý síce má kontrolnú právomoc, nemá však mocenské oprávnenia vo vzťahu k iným vrcholným ústavným orgánom⁶¹⁶. Táto hlava by pritom nasledovala až po úprave troch základných zložiek štátnej moci (zákonodarnej, výkonnej a súdnej).

2. Zaradenie ústavnej úpravy NKÚ spolu s úpravou doteraz koncentrovanou v prvom oddieli tretej hlavy ústavy (Hospodárstvo Slovenskej republiky) do samostatnej hlavy ústavy nazvanej „Verejné financie“, alternatívne „Verejné financie a Kontrola“ prípadne „Verejné financie a Najvyšší kontrolný úrad“.

616 Pozri aj PALÚŠ, I.- SOMOROVÁ, E.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Druhé vydanie. Košice. UPJŠ 2008. str. 477

Obidve tieto alternatívy z pohľadu ústavného práva porovnávacieho obstoja, treba však zdôrazniť, že pri úvahách o možnom budúcom vývoji ústavodarného procesu je dôležitejšie než štrukturálne zaradenie ústavnej úpravy NKÚ jeho ústavou zverený rozsah pôsobnosti a ústavné záruky jeho nezávislosti ako aj ústavné záruky individuálnej nezávislosti predsedu a podpredsedu NKÚ.

III.2. Pôsobnosť NKÚ

Atomizácia verejných financií, ktorá nastala od prijatia ústavy viedla k postupnému rozširovaniu pôsobnosti NKÚ. Vecná pôsobnosť NKÚ je v súčasnosti natoľko široká, že zahŕňa v podstate celý okruh verejných financií a verejného majetku a zasahuje aj do sféry zmiešaných financií a súkromných financií a súkromného majetku. Rovnako tak osobná pôsobnosť NKÚ zahŕňa všetky orgány a osoby, ktoré hospodária a nakladajú s verejnými financiami a s verejným majetkom. Preto možno súčasný rozsah pôsobnosti NKÚ považovať za ústavne stabilizovaný a nevyžadujúci ďalšie zásahy ústavodarcu.

Nemožno si však nevšimnúť, že zákonná pôsobnosť NKÚ upravená v § 2 zákona č. 39/1993 Z. z. je „širšia“ než ústavná pôsobnosť NKÚ vymedzená v čl. 60 ústavy. Nad rámec ústavných pôsobností zákonodarca zveril NKÚ, aby v rámci svojej pôsobnosti kontroloval aj (a) spôsob vyrubovania a vymáhania daní, ciel, odvodov, poplatkov a pokút, ktoré sú príjmom štátneho rozpočtu, rozpočtov obcí a rozpočtov vyšších územných celkov a (b) výkon a uplatňovanie práv a dodržiavanie povinností vyplývajúcich z finančno-ekonomických vzťahov vznikajúcich pri hospodárení v rámci jeho vecnej pôsobnosti, ktorých účastníkom je subjekt podliehajúci osobnej kontrolnej pôsobnosti NKÚ (§ 2 ods. 2 zákona č. 39/1993 Z. z.).

Je síce pravdou, že ústavodarca zveril zákonu okrem iného aj úpravu pôsobnosti NKÚ (čl. 63 ústavy), na strane druhej je výpočet pôsobnosti NKÚ obsiahnutý v spomenutom čl. 60 ústavy taxatívny. V odbornej literatúre sa preto rozsah ústavného splnomocnenia na zákonnú úpravu pôsobnosti NKÚ považuje za problematický. Podľa týchto názorov, pôsobnosť NKÚ v ústave nie je určená ani demonštratívne a ani pomocou odkazu na rozhodovanie o ďalších otázkach ustanovených zákonom. Taxatívne určená vecná a osobná pôsobnosť NKÚ nevytvára právny základ pre extenzívny výklad splnomocnenia udeleného čl. 63, ktorého pomocou by bolo možné ústavne konformným spôsobom tvrdiť, že zákonom vydaným podľa čl. 63 ústavy možno NKÚ priznať aj pôsobnosť, ktorú nemá priznanú ústavou⁶¹⁷.

Týmto názorom nemožno uprieť racionálne jadro, objektívny pohľad na vec však vyžaduje aj analýzu vecného obsahu zákonných pôsobností NKÚ priznaných mu „nad rámec“ ústavnej pôsobnosti. Pri takomto pohľade za použitia argumentum a maiori ad minus možno zákonnú pôsobnosť NKÚ spočívajúcu v kontrole spôsobu vyrubovania a vymáhania daní, ciel, odvodov, poplatkov a pokút, ktoré sú

617 DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 2. Vydanie. Šamorín. Heuréka 2007. str. 624

príjmom verejných rozpočtov subsumovať po vecnú pôsobnosť priznanú mu ústavou. Obdobný záver možno urobiť aj vo vzťahu ku kontrole výkonu a uplatňovania práv a dodržiavania povinností vyplývajúcich z finančno-ekonomických vzťahov vznikajúcich pri hospodárení v pôsobnosti NKÚ.

Nakoniec treba uviesť, že zákonodarca zveril tieto zákonné pôsobnosti NKÚ uvádzacou vetou § 2 ods. 2 zákona č. 39/1993 Z. z.: „*Úrad v rámci svojej pôsobnosti kontroluje aj ...*“ Autor tejto časti publikácie sa preto domnieva, že zákonom nedošlo k rozšíreniu ústavnej pôsobnosti NKÚ, ale iba k precízácii okruhu spoločenských (finančných) vzťahov tvoriacich ústavou vymedzenú vecnú pôsobnosť NKÚ.

De constitutione ferenda však možno uvažovať o zosúladení ústavnej a zákonnej pôsobnosti NKÚ s cieľom eliminovať možné úvahy o neústavnosti rozsahu zákonných pôsobností NKÚ.

III.3. Ústavné záruky nezávislosti NKÚ a jeho funkcionárov

Nezávislosť NKÚ a jej ústavné záruky sú tou oblasťou ústavnej úpravy, kde možno považovať potrebu novelizácie ústavného textu za pomerne naliehavú. Potreba zásahu ústavodarcu je vyvolaná najmä potrebou ústavne stabilizovať individuálnu nezávislosť predsedu a podpredsedov NKÚ.

V komparácii s inými ústavnými činiteľmi, ktorým ústava priznáva nezávislé postavenie (pozri vyššie) a explicitne uvádza dôvody pre ich odvolanie z funkcie (resp. dôvody zániku ich funkcie), vo vzťahu k predsedovi a podpredsedom NKÚ ústava dôvody pre ich odvolanie z funkcie neustanovuje. Ustanovenie dôvodov pre ich odvolanie v obyčajnom zákone v spojení s možnosťou tento zákon zmeniť jednoduchou parlamentnou väčšinou vyvolávajú potenciálne ústavné riziko. Preto je potrebné možno už v krátkodobom horizonte uvažovať nad zodpovedajúcim ústavným zakotvením dôvodom pre ich odvolanie spolu s prípadným zakotvením súhlasu kvalifikovanej parlamentnej väčšiny na ich odvolanie.

Komparatívnym pohľadom na ústavné úpravy iných európskych štátov možno dospieť aj k ďalším úvahám smerujúcim k posilneniu nezávislosti NKÚ.

Základný zákon SRN ustanovuje, že členovia Spolkového účtovného dvoru majú sudcovskú nezávislosť (čl. 114 ods. 2).

Obdobne Ústava Španielskeho kráľovstva ustanovuje, že členovia Účtovného dvora sú rovnako nezávislí a nezosaditeľný a podriadený rovnakým predpisom o nezlučiteľnosti ako sudcovia (čl. 136 ods. 3).

Ústava Republiky Lotyšsko ustanovuje, že štátni kontrolóri sú menovaní a potvrdzovaní v úrade rovnakým spôsobom ako sudcovia, avšak len na obmedzenú dobu, počas ktorej môžu byť súdnym rozsudkom zbavení svojho úradu (čl. 88).

Z pohľadu prípadných zásahov do textu slovenskej ústavy vyznieva zaujímavo ustanovenie čl. 206 Ústavy Poľskej republiky. Podľa neho Prezident Najvyššej kontrolnej komory nesmie byť bez predchádzajúceho súhlasu Sejmu ani postavený na trestnú zodpovednosť ani pozbavený slobody. Prezident Najvyššej kontrolnej

komory nesmie byť ani zadržaný ani zatknutý, ibaže by bol prichytený pri čine a jeho zadržanie je nevyhnutné pre zaistenie riadneho priebehu konania. Zadržanie sa ihneď oznámi predsedovi Sejmu, ktorý môže nariadiť okamžité prepustenie zadržaného. Ústava Poľskej republiky teda garantuje prezidentovi Najvyššej kontrolnej komory formálno-právnu imunitu⁶¹⁸.

V porovnaní so slovenskou ústavou sa teda ústavou Poľskej republiky priznala Prezidentovi Najvyššej kontrolnej komory obdobná imunita ako poslancom Národnej rady SR (čl. 78 ods. 3 a 4 ústavy).

V nadväznosti na podstatné rozšírenie rozsahu vecnej a osobnej kontrolnej pôsobnosti NKÚ a s tým spojeným rastom „vážnosti“ NKÚ v ústavnom systéme, je možno na mieste uvažovať o ústavnej fixácii imunity predsedu a podpredsedov NKÚ (pozri aj I. časť bod III. 3. tejto publikácie). Pochopiteľne táto otázka je predurčená na širšiu odbornú (a politickú) diskusiu spojenú s opodstatnenosťou takejto imunity, otázkou jej rozsahu a s určením ústavného orgánu, ktorý by bol oprávnený „zbavovať“ týchto ústavných činiteľov ich imunity. Týmto orgánom by pritom nemusela byť Národná rada SR, ale možno aj ústavný súd, ktorý už za súčasného ústavného stavu dáva súhlas na trestné stíhanie a vzatie do väzby sudcov ústavného súdu, sudcov všeobecných súdov a generálneho prokurátora (čl. 136 ods. 2 a 3 ústavy).

618 OROSZ, L., JIRÁSKOVÁ, V.: *Ústavné právo porovnávacie (Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky)*. Košice. UPJŠ 2007. str. 266

**Zoznam publikovaných prác členov riešiteľského kolektívu grantového projektu VEGA
„Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)“**

I. Kolektívne publikačné výstupy riešiteľského kolektívu:

OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.). : 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6.- 7. septembra 2007. Košice UPJŠ 2008, str. 418.

Súčasťou zborníka sú nasledovné príspevky členov riešiteľského kolektívu:
DOBROVIČOVÁ, G. – JÁNOŠÍKOVÁ, M.: Pramene práva a Ústava Slovenskej republiky, str. 123 – 131.

SOMOROVÁ, E.: Základné práva a slobody v ústavnom systéme Slovenskej republiky, str. 148 – 156.

ČEPLÍKOVÁ, M.: Ústavná úprava slobody vyznania – stav de lege lata, str. 157 – 164.

SEMAN, T.: Právo na súdnu ochranu pred verejnou mocou uplatňované v správnom súdnictve. str. 172 – 179.

KANÁRIK, I.: Parlamentná forma vlády a deľba moci, str. 184 – 192.

KRUNKOVÁ, A.: Inštitút referenda v Slovenskej republike, str. 207 – 213.

KIOVSKÁ, M.: Orgány s celoslovenskou pôsobnosťou, ich postavenie v systéme orgánov štátnej správy. str. 214 – 218.

BUJŇÁKOVÁ, M.: Postavenie a úlohy Národnej banky Slovenska, str. 219 – 222.

GAJDOŠÍKOVÁ, E.: - LUBY, J. – MOCHNÁČOVÁ, M. – OROSZ, L.- MACKO, R.: Rozširovanie právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe, str. 223 – 279.

KSEŇÁK, Š.: Ústavný súd ako volebný súd, str. 295 – 299.

MAJERČÁK, T.: Konanie vo veciach ochrany verejného záujmu pred Ústavným súdom, str. 300 – 309.

FUCHSOVÁ, J.: Problematika vedľajšieho účasti v konaní o ústavnej sťažnosti, str. 314 – 321.

JESENKO, M.: Ústavné východiská územnej samosprávy – súčasný stav a perspektívy, str. 329 – 337.

ŠTRKOLEC, M.: Príjmy miestnych rozpočtov – ústavné predpoklady a realita, str. 318 – 343.

TEKELI, J. – CEHLÁROVÁ, E. (ed.): Ústava Slovenskej republiky a jej uplatňovanie v legislatívnej a právno-aplikačnej časti. Košice UPJŠ 2009, s. 164.

Súčasťou zborníka sú nasledovné príspevky členov riešiteľského kolektívu:

- KANÁRIK, I. : Legislatívna nečinnosť zákonodarného orgánu v právnom štáte (v rovine vnútroštátneho práva), str. 6 – 17.
- KSEŇÁK, Š.: O nejasnostiach ex constitutione, str. 18 – 24.
- DOBROVIČOVÁ, G. – JÁNOŠÍKOVÁ, M.: Vplyv princípu prednosti komunitárneho práva na právo tvorené vnútroštátnymi orgánmi, str. 25 – 30.
- SOMOROVÁ, L.: Ústavná úprava a interpretácia základných ľudských práv pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, str. 31 – 40.
- ČEPLÍKOVÁ, M.: Niekoľko poznámok k článku 25 Ústavy Slovenskej republiky a jeho uplatňovaniu v právnoaplikačnej praxi, str. 41 – 47.
- KRUNKOVÁ, A. : Právny a faktický stav priamej demokracie v SR, str. 68 – 78.
- MAJERČÁK, T.: Ústavný činiteľ (pojmem, historický vývoj a perspektívy rozvoja v SR), s. 79 – 90.
- OROSZ, L.: Záväznosť rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky (náčrt teoretických a praktických problémov), str. 91 – 106.
- FUCHSOVÁ, J. : Sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky vo väzobných veciach, str. 107 – 118.
- TÓTHOVÁ, M. : Podstata a vývoj inštitútu verejnej obžaloby a prokuratúry v kontinentálnom type právnej kultúry, str. 128 – 137.
- JESENKO, M.: Ústavné východiská a aplikačná prax normotvorby obcí v Slovenskej republike, str. 138 – 146.
- SOTOLÁŘ, J.: Sťažnostné právo – vybrané aktuálne problémy s ohľadom na miestnu samosprávu, str. 147 – 153.
- ŠTRKOLEC, M.: Národná banka Slovenska, ústavné postavenie a výkon právomoci v kontexte zavedenia euro v Slovenskej republike, str. 154 – 162.

II. Výber z ďalších publikačných výstupov členov riešiteľského kolektívu:

- DOBROVIČOVÁ, G.: Vplyv medzinárodného a európskeho práva na právny poriadok Slovenskej republiky. Zborník príspevkov Košice, 2007, str. 55-69.
- DOBROVIČOVÁ, G. – BENKO, R.: Je elektronické hlasovanie prínosom pre participatívnu demokraciu? In.: GRABOWSKA, S.- GRABOWSKI, R.(ed.): Miedzynarodowa Konferencja Naukowa. Alternatywne sposoby glosowania a aktywizacja elektoratu. Rzeszów 26. – 27. marca 2007 r. Rzeszow 2007, str. 176-185.
- DOBROVIČOVÁ, G.: Pluralita prameňov práva v Slovenskej republike. Zborník z medzinárodnej konferencie Pluralizmus moci a práva. Bratislava 2009, str. 349-356.
- KANÁRIK, I.: Vymedzenie pojmu právo prostredníctvom jeho vzťahu k štátu (štátnej moci). In.: Čo je právo ? Zborník z vedeckej konferencie konanej v dňoch 17.-19.októbra 2007 v Tatranskej Štrbe. Bratislava SAP 2007, str. 47 – 55.
- MACEJKOVÁ, I. – KANÁRIK, I.: Monizmus právneho poriadku Slovenskej republiky v podmienkach právneho pluralizmu. In.: Pluralizmus moci a práva. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava 2009, str. 333 – 343.

- KRUNKOVÁ, A.: Výhody a nedostatky miestneho referenda v SR. In: Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou organizovanej Fakultou verejnej správy UPJŠ v Košiciach. Košice, 16.-17.10. 2008. Košice UPJŠ 2009. str. 277-281.
- KRUNKOVÁ, A.: Účasť občanov na územnej samospráve. Územná samospráva – spravodajca, roč. 5, 2009, č. 3, str. 12-14.
- KSEŇÁK, Š.: Rozvíjanie legitimačnej funkcie volieb - aktivizácia voličov. In.: GRABOWSKA, S.- GRABOWSKI, R.(ed.): Miedzynarodowa Konferencja Naukowa. Alternatywne sposoby glosowania a aktywizacja elektoratu. Rzeszów 26. – 27. marca 2007 r. Rzeszow 2007, str. 265-269.
- KSEŇÁK, Š.: Ústavnosť konania v pozemkových úpravách a riziká (z pohľadu abstraktnej a konkrétnej kontroly ústavnosti. In.: REPÁŇ, P. (ed.): Pozemkové úpravy na Slovensku II. Zborník referátov zo seminára. 2007, str. 27-30.
- KSEŇÁK, Š.: Ústavnoprávny rozmer práva na životné prostredie. In.: Právna úprava starostlivosti o životné prostredie. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie Zborník príspevkov z vedeckej konferencie konanej 25. novembra 2008 v Košiciach. Košice UPJŠ 2009, s. 9-12.
- MAJERČÁK, T.: Právo na život podľa Medzinárodného paktu občianskych a politických práv. Justičná revue , 59, 2007, č. 4, str. 473-484.
- MAJERČÁK, T.: Právo na život v právnom poriadku Slovenskej republiky. Právny obzor, 90, 2007, č. 5, str. 434-446.
- MAJERČÁK, T.: Ochrana práva na život v Slovenskej republike . Justičná revue, 60, 2008, č. 2, str. 188-200.
- MAJERČÁK, T.: Ústavná koncepcia osobných práv a slobôd . Právny obzor, 91, 2008, č. 1, str. 16-29.
- MAJERČÁK, T.: Právne postavenie ústavných činiteľov v Slovenskej republike. Kandidátska dizertačná práca. Košice UPJŠ 2009.
- OROSZ, L.: Politická reprezentácia maďarskej menšiny a jej postoj k formovaniu ústavného systému Slovenskej republiky. Človek a spoločnosť, roč. X., 2007, č. 1, <http://www.saske.sk/cas/1-2007/index.html>.
- OROSZ, L. – JIRÁSKOVÁ, V. : Ústavné právo porovnávacie (Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky). Košice UPJŠ 2007, str. 284.
- SOMOROVÁ, Ľ. – OROSZ, L.: Účasť voličov a alternatívne spôsoby hlasovania v Slovenskej republike. In.: GRABOWSKA, S.- GRABOWSKI, R.(ed.): Miedzynarodowa Konferencja Naukowa. Alternatywne sposoby glosowania a aktywizacja elektoratu. Rzeszów 26. – 27. marca 2007 r. Rzeszow 2007, str. 203 – 215.
- OROSZ, L.: Vývoj ústavného systému Slovenskej republiky v rokoch 1993 – 2007 a ústavno-politické aktivity politickej reprezentácie maďarskej menšiny. In.: ŠUTAJOVÁ, J. – ĎURKOVSKÁ, M.: Maďarská menšina na Slovensku v procesoch transformácie po roku 1989 (Historické, politologické a právne súvislosti). Prešov UNIVERSUM 2007, str. 21 – 31.

OROSZ, L. – GAJDOŠÍKOVÁ, E.: Konstitucionij princip socjalnogo gosudarstva i jego primenenije konstitucionnymi sudami. Sbornik dokladov. Moskva Institut prava i publicnoj politiki, 2008, str. 246 - 258.

MACEJKOVÁ, I. – OROSZ, L.: Prekonávanie ústavných medzier v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (niekoľko prípadov z doterajšej praxe). In.: MALACKA, M. (ed.): Monseho olomoucké právnické dny 2007. Sborník příspěvků z konference. Olomouc 2008, str. 22 – 34.

OROSZ, L.: Rast moci ústavných súdov – limity a úskalia. In.: JERMANOVÁ, H.-MASOPUST, Z.(eds.). Metamorfózy práva ve střední Evropě. Praha Ústav státu a práva 2008., str. 191 – 205.

OROSZ, L.: Legislatívne zmeny v postavení obyvateľstva maďarskej národnosti. In. ŠUTAJ, Š. a kol.: Maďarská menšina na Slovensku po roku 1989. Prešov UNIVERSUM 2008 str. 31 – 51.

SEMAN, T.: Aplikácia ustanovení o lehotách na uloženie sankcie za správny delikt. In. Pocta profesorovi Gašparovi. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, konanej dňa 7.decembra 2007 na Právnickej fakulte v Košiciach, vydaný pri príležitosti životného jubilea prof. JUDr. Michala Gašpara, CSc. Košice UPIŠ 2008, str. 222-238.

SEMAN, T.: Akty aplikácie práva životného prostredia v správnom súdnictve In.: Právna úprava starostlivosti o životné prostredie. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie konanej 25. novembra 2008 v Košiciach. Košice UPIŠ 2009, str. 108 – 117.

SOMOROVÁ, E. – OROSZ, L.: Účasť voličov a alternatívne spôsoby hlasovania v Slovenskej republike. In.: GRABOWSKA, S.- GRABOWSKI, R. (ed.): Miedzynarodowa Konferencja Naukowa. Alternatywne sposoby glosowania a aktywizacja elektoratu. Rzeszów 26. – 27. marca 2007 r. Rzeszow 2007, str. 203 – 215.

SOMOROVÁ, E.: Slovenský „ombudsman“. In.: Pocta profesorovi Gašparovi. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, konanej dňa 7.decembra 2007 na Právnickej fakulte v Košiciach, vydaný pri príležitosti životného jubilea prof. JUDr. Michala Gašpara, CSc. Košice UPIŠ 2008, str. 105 – 116

PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, E.: Štátne právo Slovenskej republiky, druhé rozšírené a doplnené vydanie, Košice UPIŠ 2008, str. 542.

SOMOROVÁ, E. – MAJERČÁK, T.: Volebné zákonodarstvo Slovenskej republiky v judikatúre ústavného súdu. In.: GRABOWSKA, S.- GRABOWSKI, R.(ed.): Miedzynarodowa Konferencja Naukowa: Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji. Rzeszow, 3-4. marca 2008 r. Rzeszów 2008, str. 141 – 160.

SOTOLÁŘ, J.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám – podrobný komentár s judikatúrou. Košice SOTAC 2008, str. 167.

SOTOLÁŘ, J.: Zákon o sťažnostiach – podrobný komentár s judikatúrou. Košice SOTAC 2008, str.111.

SOTOLÁŘ, J.: Hospodárnosť, efektívnosť, účinnosť a účelnosť ako základné kritériá zákonného fungovania obce. Košice SOTAC 2008, str.67.

TÓTHOVÁ, M.: Ochrona prawa wyborczego w slowackim systeme konstytucyjnym i w systemach państw grupy Wyszehradzkiej. Studia Wyborcze. Tom III, 2007. Lodž, str. 37-44.

TÓTHOVÁ, M.: Pohľad na právo v systéme common law. In.: Čo je právo ? Zborník z vedeckej konferencie konanej v dňoch 17.-19.októbra 2007 v Tatranskej Štrbe. Bratislava SAP 2007, str. 321-326.

TÓTHOVÁ, M.: Pluralizmus chápania práva a konvergencia v práve. In.: Pluralizmus moci a práva. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava 2009, str. 463-470.

Ladislav Orosz a kolektív:

Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy).

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: 350 ks

Rozsah strán: 374

Vydanie: prvé

Tlač: EQUILIBRIA, s. r.o.

ISBN 978-80-7097-777-4

ISBN 978-80-7097-777-4



9 788070 977774