

ACTA IURIDICA
CASSOVIENSIA 22

Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach
Facultas Iuridica Universitatis Šafarikiensis Cassoviensis

**ACTA IURIDICA
CASSOVIENSIA**

22

Zostavili: Doc. JUDr. Peter Mosný, CSc.
Doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc.
Redakčná rada: Doc. JUDr. Peter Mosný, CSc. - predseda
Prof. JUDr. Michal Gašpar, CSc.
Prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
Doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc.
Doc. JUDr. Peter Vojčík, CSc.

Za odbornú a jazykovú stránku zodpovedajú autori.

© Právnická fakulta UPJŠ, Košice 1999

ISBN 80-7097-368-4

Vážené dámy, vážení paní,

Pred štvrtstoročím sa do historickej kapitoly právnického vzdelávania na Slovensku zapísal aj vznik Právnickej fakulty Univerzity P.J. Šafárika v Košiciach. Táto vznikla vydaním nariadenia vlády vtedajšej Slovenskej republiky č. 88/1973 Zb. dňa 9. júla 1973, kedy toto nadobudlo aj účinnosť. Zavŕšil sa tak proces snáh o zriadenie v poradí druhej právnickej fakulty na Slovensku.

Z pohľadu historického však nemožno tvrdiť, že mesto Košice sa týmto aktom stalo po prvý krát vo svojej bohatej histórii strediskom právnického vzdelávania. V tomto zmysle je potrebné vidieť spojnice na studium universale seu academiam založené v roku 1657. A hoci pri svojom založení a ani po povýšení košickej vysokej školy na univerzitu o tri roky na to Zlatou bulou Leopolda I. právnická fakulta nepredstavovala jej štruktúralno-participačnú jednotku, nemožno obísť závažný historický fakt. Bolo ním zriadenie samostatnej katedry cirkevného práva v roku 1712, čím sa na košickej univerzite uplatnila predstava potreby vzdelávať sa aj v právnickom, a nielen v zavedenom filozofickom a teologickom kumšte. Prešlo však ešte veľa rokov, kým sa aj v rovine konštituovania sa osobitnej organizačnej jednotky, aj keď nie už v uvádzanom organickom prepojení, vyjadrila táto učená predvídavosť tu žijúcich našich predkov.

Stalo sa tak v roku 1777 pri reorganizácii školstva v Uhorsku v zmysle Ratio educationis. Jednou z dvojfakultne vytvorenej Academia Regia Cassoviensis bola aj fakulta právnická s dvojročným štúdiným cyklom. Daná podoba, netotožná s univerzitnou, pretrvala až do historických rokov meruôsmych. V ďalších rokoch prešla skôr kozmetickými, ako podstatnými zmenami. Spočívali najmä v jej premenovaní na Právovedeckú a Štátovedeckú fakultu i v predĺžení štúdia na štyri roky. Až do jej zániku v roku 1921 sa stabilizačne uspôsobil stav jej ôsmich katedier. Ich štruktúralne členenie v porovnaní s dnešným vyhne sa pochybnostiam na tému dobovej časnosti chápania a existencie podstaty právnej vedy, a to aj napriek skutočnosti, či práve preto, že za podaním historického exkurzu nie je potrebné vidieť názor na dnešnú jubilanтку ako pokračovateľku tradícií. Je len sumarizáciou faktov. Je totižto rovnakou paralelou úrovne vzťahov oboch nielen historicky vzdialených košických univerzít.

Proces kreovania sa dnešnej jubilanťky je historicky neodmysliteľne spätý s dvoma subjektami: s Univerzitou P.J. Šafárika v Košiciach a s Právnickou fakultou UK v Bratislave. Na strane jednej išlo nepochybne o ďalšie dokompletizovanie košického

univerzitného štúdia, ktorému neprospevali v čase jeho vzniku existujúce politické tendencie násilne nihilizujúce funkciu i postavenie práva v spoločnosti. Bolo preto predvídavo múdrom, že v krátkej časovej etape politického topenia sa ľadov z konca šesťdesiatych rokov vedenie Univerzity P.J. Šafárika razantne nastolilo požiadavku zriadenia Právnickej fakulty. Objektívne vzaté, však nikto iný túto nezastupiteľnú úlohu nemohol, a v konečnom dôsledku ani nesmel zohrať. Navyše pri explicitne objektivizovanej celospoločenskej potrebnosti mladého právnického dorastu pre oblasť štátnej správy, justície i razantne sa rozvíjajúcej hospodársko-podnikovej sféry. Prípadná nečinnosť v tomto smere by iste neprešla súdom dejín.

Druhou podstatnou a známou veličinou, a to nielen v prenesenom slova zmysle, bola Právnická fakulta UK v Bratislave. Ostane nepopierateľným historickým objektívnym faktom skutočnosť, že v lone a z lona nej samej vyrástla naša fakulta spolu s vysokým stupňom nezištnosti jej vedenia i pracovníkov. A to nielen zriadením najprv detašovaného pracoviska školským rokom 1970/1971, z ktorého sa sformovala od školského roku 1973/1974 už samostatná Právnická fakulta spadajúca do zväzku UPJŠ. Ale aj pokračujúcou pomocou v podobe zabezpečovania pedagogického procesu, personálneho budovania novej fakulty, vedeckou výchovou jej nových pracovníkov a v neposlednom rade vytváraním i udržiavaním kolegiálnych a priateľských vzťahov. Som preto veľmi rád, že dnes sú tu prítomní mnohí z tých, čo tento proces riadili a dávali mu daný tvar. Ako aj my niektorí pôsobiaci stále na fakulte, čo sme boli svedkami, a tak povediac i produktami, tohto dnes už historického procesu, o ktorom bez nadsádzky možno hovoriť ako o vzťahu matky a dcéry. Vzdávame úctu aj tým, čo sa dnešného dňa už nedožili.

V roku 1973 v bývalom Československu teda vznikla naša Právnická fakulta UPJŠ ako štandardná ustanovizeň majúca a plniaca všetky prerogatíva celoštátnej vzdelávacej a vedeckej inštitúcie. V živote človeka 25 rokov nesporne znamená čas mladosti. Rovnaká paralela však neplatí pre dvadsaťpäťročnú inštitúciu poskytujúcu predovšetkým právnické vzdelanie, u ktorej je potrebné zobrať do úvahy jej koeficient zrelosti majúci hodnotu násobku času a dosiahnutých výsledkov v ňom. Preto v tomto smere nezameniteľnou veličinou je viac ako 3000 absolventov denného štúdia i štúdia popri zamestnaní, viac ako 2200 držiteľov akademického titulu JUDr., právo realizovať doktorandské štúdium, habilitačné i menovacie konanie. Fakulta sa podieľa na grantových projektoch celoštátneho i medzinárodného charakteru, je spolusúčiniteľom procesu aproximácie práva, presadila sa výskumom najmä v oblasti ochrany občianskych a ľudských práv, funkcií štátnej správy, právneho vedomia, ochrany životného prostredia, ústavno-právneho postavenia

národnostných menšín, interakcie právnych kultúr, právnych prostriedkov ochrany subjektívnych práv, ochrany duševného vlastníctva.

K tomu patrí tiež stabilizované štrukturálne členenie fakulty, funkčné personálne zloženie a schopnosť uplatňovania sa našich absolventov v praxi. Stálosť jej pôsobenia nepoznačili ani spoločenské turbulencie či iné sporadicky vyskytujúce sa vplyvy. Ani v nie tak dávnych časoch urputná snaha vládnucej politiky o presmerovanie zorného uhla pohľadu fakulty do nedoziernych červených diaľav svetlej budúcnosti na večné časy. Boli sme tu vtedy, tak ako aj teraz, a kládli sme si, ako aj teraz, prioritne a neustále vo všetkých podobách vedných odborov i pri vzdelávaní vždy principiálnu magickú otázku podstaty, povahy i obsahu práva. Otázku od klasických rímskoprávných vekov síce neustále rezonovanú a rezonujúcu, ale dokonalo nezodpovedanú. Učarujúco-provokujúci stav, plný napätia, ponúkajúci invenciu. A tak možno, že právo je, v bežných ľudských dimenziách chápania, prostriedkom vyrovnávania stavu občas dosahovanej nerovnováhy medzi dobrom a zlom, spravodlivým a nespravodlivým predpokladaným a zatracovaným, kategorizovaným a kategorizujúcim, dovoleným a zakázaným. Možno však s istotou tvrdiť, že vždy, a v čí, či v prospech čoho? A tak možno, že pre človeka z mäsa a kostí pospájaných i bolesťami ducha a anticipovaných žiadostí učenosť dišputy je márnosťou génia učarovaného v svojom i svojím zverokruhom. A čas nezastavíš, on plynie a váha rovnosti rovnováhy je opäť sporná. A možno vtedy nastupuje to pre obyčajnú ľudskú bytosť upokojujúco prijateľné dosiaľ v mysliach objavujúce sa starorímske *Ius est ars boni et aequi*, ako lekár jej vnútorného stavu. Nuž kto vie, a kto to bude ešte s neomylnou určitosťou vedieť. Je dovolené nádejať sa. Je bezprízorným to tvrdiť?

Je však deň osláv. Sviatok neteoretickej reality. Takej, v ktorej nemožno nezobrať do úvahy i neprivítať fakt, že podmienky v čase vzniku fakulty boli odlišné od súčasných. Na jednej strane sa zvýšila konkurencia v oblasti poskytovania právnického vzdelávania na Slovensku, na čo nepochybne nemožno pasívne prihliadať. Na strane druhej získanie právnického vzdelania sa stalo neporovnateľne žiadanejším a spoločensky prestížnejším než predtým. To všetko musí byť pre nás motivačná determinácia. Preto v reále oboje zákonite môže rezultovať len do roviny neustálej kreativity pedagogického procesu a vedeckého potenciálu učiteľov fakulty ako jediných predpokladov všestranného zvyšovania a inovovania kvality prípravy študentov. Je však deň osláv. Bolo by preto neprístojným venovať zaslúženú pozornosť nedostatkom. Iste, len toľko: sú. Je na nás, aby uvedomovací i ozdravovací proces prebiehal v našich mysliach i skutkoch.

Dvadsaťpäťročné jubileum Právnickej fakulty Univerzity P.J. Šafárika v Košiciach mi vkladá príležitosť úprimne sa poďakovať všetkým terajším i bývalým učiteľom, pracovníkom i študentom fakulty za ich cenný prínos do doterajšieho úspešného rozvoja fakulty. Vážim si prácu všetkých predchádzajúcich dekanov. Som presvedčený, že každý z nich mal fakultu rád a snažil sa jej dať kus zo svojej osobnosti v prístupe k budovaniu a rozvoju jej samej, ako aj v hľadaní a presadzovaní trendov napomáhajúcich dynamizácii významu práva v ľudskej pospolitosti. Nezastupiteľným však vždy zostáva jeden. Ten, ktorý prvý kládol základy fakulty, stál pri zrode a prvý realizoval filozofiu jej vzdelávania a vedy, čím začal stavať v Košiciach vždy osobitú, vekmi však tiahnu sa podobu chrámu právnickej vzdelanosti, o ktorom, nádejam sa, nebude možné nikdy tvrdiť, že tu bol, pretože zanechal po sebe svoje múry.

Želám preto našej, a teda aj mojej, fakulte veľa nasledujúcich rokov a v nich neustálu vonkajšiu, ale hlavne vnútornú, harmonizáciu systému existencie a vzťahov.

Doc. JUDr. Peter MOSNÝ, CSc.

dekan fakulty

ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY AKO ZÁKLAD TRANSFORMÁCIE SPOLOČNOSTI A ŠTÁTU

Prof. JUDr. Igor PALÚŠ, CSc.

I.

Kategória ústavy je ústredným pojmom štátneho práva. Je jeho kódexom. Samotný význam ústavy je však širší, pretože je v demokratickom štáte /s výnimkou Veľkej Británie/ nadradená všetkým zákonom i podzákonným právnym aktom normatívnym /nariadenia, vyhlášky, dekréty/, aj individuálnym /rozsudky, správne rozhodnutia a pod./ a to vo všetkých právnych odvetviach. V naznačenom zmysle možno ústavu pokladať za základný zákon najvyššej právnej sily, ktorý upravuje základy organizácie štátu, jeho formu a štruktúru a zásady /princípy/ vzťahov medzi štátom a občanmi.

Uvedené pojmové vymedzenie zvyčajne bezprostredne vzťahuje základného zákona a existencie štátu, najmä jeho vnútornej organizácie. Tento moment je dôležitý z hľadiska postavenia ústavy ako základného prameňa štátneho /ústavného/ práva. Z hľadiska vzťahu ústavy k iným právnym odvetviam naznačené pojmové vymedzenie má rozmer formálny /v ústave je obsiahnuté mnoho predpisov podľa právnej sily vzťahujúcich sa ku všetkým právnym odvetviam, sú v nej stanovené pravidlá pre vznik všetkých ústavných inštitúcií, ale i právnych predpisov a pod./ a materiálny /ústavné predpisy obsahujú princípy, resp. i hlavné inštitúty iných právnych odvetví a pod./.¹

Ústava je zákonom ako iné zákony v tom zmysle, že je priamo aplikovateľná, pokiaľ sama výslovne nepredpokladá svoju konkretizáciu formou vykonávacieho zákona alebo sa nerealizuje aj prostredníctvom zákona, ktorého vydanie výslovne nevyžaduje, ale z obsahu ústavného ustanovenia je zrejmé, že pre jeho praktické uskutočňovanie je nutný. V takýchto prípadoch je ústava aplikovaná v súčinnosti s vykonávacím zákonom, ktorému touto súčinnosťou dáva podstatný zmysel. Každopádne medze vykonávacích zákonov sú vo vzťahu k ústavnému poriadku neprekonateľným limitom. Iné zákony /okrem vykonávacích/ nie sú emanáciou ústavy, vyplývajú z potrieb života, avšak ich vydaním a realizáciou nesmie byť narušená ústava.

Sumárom povedané ústava je nielen z hľadiska formy prijatia, svojho obsahu a spôsobov realizácie, ale aj - či hlavne - právnou silou nadradená všetkým zákonom dotýkajúcich sa všetkých právnych odvetví. Inak povedané, celý právny poriadok musí byť v súlade s ústavným poriadkom. Považujeme za nutné zvýrazniť túto skutočnosť v tom zmysle, že ak chceme hovoriť o transformácii spoločnosti a štátu musíme vychádzať z transformácie ústavy a na jej základe z transformácie celého právneho poriadku.

História modernej štátnosti a demokracie potvrdzuje, že ústavy sa spravidla prijímajú v súvislosti so vznikom nového štátu alebo vznikajú v rámci toho istého štátu, ak sa zásadne menia jeho spoločensko-politické pomery a následne celý hospodársky a ekonomický systém. Ústava SR z roku 1992 napĺňa obidve spomínané situácie. Bola vypracovaná a prijatá v súvislosti s následným vznikom Slovenskej republiky, ale tiež ako dôsledok spoločensko-politických a hospodárskych zmien, ktoré nastali v bývalej ČSSR po roku 1989. Je pravdou, že uvedené zmeny sa realizovali ústavnými i právnymi normami už pred vznikom Slovenskej republiky, na druhej strane Ústava SR tieto zmeny potvrdila, nadviazala na ne a stala sa tak právnym základom /pokračujúcej/ transformácie spoločnosti a štátu v novovzniknutom zvrchovanom štátnom útvare.

Ak vnímame Ústavu SR ako transformačnú normu musíme sledovať dve skutočnosti:

- do akej miery je naša ústava normou, ktorá je v súlade s požiadavkami modernej ústavnosti realizujúcej sa v štandardných demokratických štátoch,
- do akej miery je právnym základom pre spoločensko - politické, ekonomické, sociálne, kultúrne a iné vzťahy z hľadiska ich realizácie pred novembrom 1989 a po ňom.

Zodpovedať na tieto otázky znamená, podľa nášho názoru, sledovať tri okruhy problémov, prostredníctvom ktorých sa transformácia spoločnosti a štátu na základe ústavy realizuje. Lepšie povedané, ak má byť Ústava SR základom transformácie celého právneho poriadku a následne celej spoločnosti a štátu, musí v duchu demokratického konštitucionalizmu dôjsť k zmene jej funkcií, následne k akceptácii a obsahovému vyjadreniu princípov moderného konštitucionalizmu a na tejto báze k transformácii ústavných inštitútov, osobitne tých, ktoré súvisia so štruktúrou štátnej moci, jej organizáciou a uskutočňovaním, alebo tiež so zakotvením ľudských práv, ich ochranou a realizáciou. Zmysel demokratickej ústavy je totiž dvojediný: konštruovať takú sústavu inštitúcií /a predurčiť ich podobu a fungovanie/, aby zaistila harmonický rozvoj spoločnosti

a hlavne účinne chráni ľudské práva a aby tak bola vymedzená sféra štátu oproti celej spoločnosti.

II.

Ústava ako základný zákon plní v podmienkach moderného štátu celý rad úloh a rôznym spôsobom ovplyvňuje vývoj spoločnosti. V tejto súvislosti hovoríme o funkciách ústavy, pričom ich obsah a význam sa odvíjajú od všeobecného chápania usporiadania spoločnosti a štátu. Je zreteľné, že ak je štát výrazom všeobecného záujmu, rešpektuje východiskové princípy moderného konštitucionalizmu /a to tak v oblasti ich deklarovania, ako aj faktického napĺňania/, budú funkcie ústavy iné, než vtedy, ak štát bude fungovať ako nástroj určitej triedy pre udržanie a rozvoj jej moci.

Aké - v zmysle ktoré hlavné - funkcie má plniť demokratická ústava a v čom je ich obsahová podstata? Nemienime analyzovať všetky funkcie, s ktorými sa dnes možno stretnúť v teórii štátneho práva, chceme poukázať len na tie, ktoré sú dôležité z hľadiska transformácie ústavy. Ani tieto však nebudeme hodnotiť vyčerpávajúcim spôsobom, poukážeme iba na tie ich prvky, ktoré sú významné z pohľadu obsahového zamerania tohoto príspevku.

Za východiskovú považujeme právnu funkciu ústavy, ktorá ako norma noriem, základný zákon, stojí na vrchole právneho poriadku. Z obsahového hľadiska význam tejto funkcie zvyčajne zdôrazňuje skutočnosť, že ústava reguluje základné /fundamentálne/ spoločenské vzťahy, vyjadrujúce povahu daného štátu a spoločnosti a pomáhajúce regulovať konflikty, ktoré túto povahu trvale narušujú. Inak povedané ústava nie je len základným zákonom štátu, ale pomáha vytvárať aj určitú spoločenskú jednotu tým, že všetci sú ňou viazaní a platí pre všetky konfliktné situácie.²

V naznačenom zmysle má ústava zjednocujúci charakter, pretože sa na jej obsahovom základe riešia v demokratickom štáte konflikty záujmov, osobitne záujmov politických strán tak, aby sa nakoniec dospelo k jedinej štátnej vôli, ktorá potom platí pre celú spoločnosť /aj keď často je skôr výsledkom politických kompromisov, než patričným konsenzom prevažnej časti obyvateľstva/. Zjednocujúce pôsobenie ústavy však jednoznačne predpokladá dobrú vôľu politických subjektov, osobitne politických strán, ktoré na báze ústavy hľadajú možný kompromis /ak už nie zjednotenie/ a nevyužívajú jej

eventuálne "slabé" miesta na presadzovanie svojich čiastkových - často krát politicky limitovaných - záujmov.

Ústava je norma všeobecná, ktorá stanovuje, resp. mala by tak robiť, ktoré z jej ustanovení nepotrebujú ďalšiu precíznejšiu úpravu, ani iný možný výklad, než aký sama určuje. Rovnako je vzhľadom na šírku a rozsah spoločenských vzťahov prirodzené, ak ústava predpokladá či sama určuje, ktoré z jej ustanovení si vyžadujú úpravu v bežnom zákonodárstve. Aj jednu, aj druhú situáciu - súvisiacu s právnou funkciou ústavy - treba vnímať v ich prirodzenosti, pretože zákonodárca je politickým orgánom v pravom slova zmysle, ktorý je plne zodpovedný za svoje akty, pričom ústava môže tieto akty iniciovať úpravou základných zásad, ktoré sa potom premietajú do zákonov.³

S právnou funkciou ústavy veľmi úzko súvisí funkcia stabilizačná. Už sme spomenuli, že ústava upravuje základné /fundamentálne/ spoločenské vzťahy, pri ktorých je na jednej strane lepšie použiť pre ich konkretizáciu bežný zákon, než na strane druhej "prepadnúť" rozsiahlym a mnohoslovným ústavným textom /napr. indická ústava, či ústava bývalej Juhoslávie/. Ak právna funkcia ústavy zvýrazňuje základné spoločenské vzťahy, stabilizačná funkcia obracia pozornosť k ich trvalej úprave /aj keď zrejme nemožno výraz "trvalosť" v tomto zmysle absolutizovať/. Ústavu vníma ako trvalú základnú normu, ktorá je výrazom odôvodnenej a trvalej vôle ľudu, ku ktorej dospel po zrelom uvážení /nie je teda výrazom vôle hocijakej väčšiny/.⁴

Z uvedeného vyplýva, že stabilita ústavy je podmienená nielen regulovanými vzťahmi, ale aj spoločenskými silami, ktoré za ňou stoja. K stabilite ústavy prispievajú aj jej právne vlastnosti /napr. abstraktnosť ústavných noriem, sťažená procedúra ich zmeny a pod./ a v neposlednom rade tiež činnosť štátnych orgánov aplikujúcich ústavu do života, osobitne činnosť ústavného súdu.

V súčasnom progresívne sa rozvíjajúcom svete má dôležitý význam dynamická funkcia ústavy. Aj keď je táto opakom stabilizačného ponímania základného zákona, vôbec to neznamená, že stabilita a dynamizmus ústav sa vzájomne vylučujú, resp. že nemôžu pôsobiť vedľa seba. Už filozofické riešenie problému pripúšťa odpoveď, že žiadne ľudské dielo nie je dokonalé. Oveľa závažnejší dosah má táto otázka z pohľadu právneho pragmatizmu, pretože život spoločnosti je premenlivejší, ako tuhý text ústavy. Zmeny v spoločnosti môžu ísť mimo ústavu /v modernom a civilizovanom štáte však nie contra constitutionen/, avšak ich samotné riešenie spočíva v zmene ústavy /vrátane jej doplnkov/.

V tomto zmysle má dynamická funkcia ústavy svoje objektívne odôvodnenie. Existujú však aj dôvody subjektívneho charakteru, ktoré si vyžadujú zmenu ústavy. Funkčná ústava by mala totiž poskytovať kompletný register noriem, pomocou ktorých bude možné riešiť každú situáciu v štáte, aj tú, ktorú nazývame patová /napr. ak nevedie prvá voľba, eventuálne ďalšia (šie) určitého orgánu k potrebnému výsledku, alebo dochádza k blokovaniu - nedostatočnou prezentáciou v kolektívnom orgáne - schválenia určitého dôležitého rozhodnutia a pod./. Jednoducho, ak vzniknutú situáciu nie je možné riešiť inak, než zmenou ústavy. Možno súhlasiť s názorom prof. Pešku, ktorý túto situáciu nazval "vyrieknutím posledného slova", o ktorom tvrdí, že v ústavných dejinách bolo veľa krát užitočné.⁵

Ústavná teória a prax však poznajú aj iné formy zmeny ústavy, ktoré sa nedejú na základe prijatia ústavného zákona, ktorý ich výslovne mení. V tejto súvislosti sa hovorí o tzv. premene ústavy. Na obsah ústavy v tomto zmysle pôsobí jej výklad, najmä judikatúrou ústavných súdov, ale tiež konkretizácia ústav cestou bežného zákonodárstva /v anglo-americkéj oblasti sa premena ústavy realizuje hlavne vznikom a pôsobením ústavných obyčají/.⁶

Ústava plní aj integračnú funkciu, ktorá prezentuje určitý stupeň zhody ľudu, reprezentovaného parlamentom ako súčasť politického konsenzu o základných otázkach ústavy. Demokratické ústavy plnia túto funkciu najmä tým, že určujú, ako z rôznych záujmov a názorov dospieť k ústavným rozhodnutiam, ktoré sú potom dielom väčšiny a sú všeobecne záväzné.

Integračnú úlohu ústavy však možno vnímať aj v tom zmysle, že ako norma najvyššej právnej sily je i po obsahovej stránke zavŕšením celého právneho poriadku a pravidiel politického života štátu vôbec. Navyiac ústavy tým, že umožňujú účasť jednotlivca /občana/ na správe verejných vecí napomáhajú zblížovaniu /stotožňovaniu/ jeho konania s fungovaním spoločnosti.

Rôznosť náhľadov existuje v teórii štátneho práva na politickú funkciu ústavy.⁷ Zastávame názor, že politická funkcia ústavy je určitým pokračovaním integračnej funkcie. V tomto smere by mala ústava stanovovať kritéria nielen pre fungovanie politickej moci, ale aj pre legitímne uchádzanie sa o ňu, vrátane jej ústavno-právneho spôsobu získania. Merítkom demokracie nemôže byť len vláda väčšiny, ale i pozícia menšiny, zvlášť tolerancia voči nej, pokiaľ - prirodzene - stojí na pozícii ústavy.

Ústava by nemala favorizovať žiadnu politickú stranu, čo však neznamená, že musí byť politicky neutrálna. Má umožniť voľnú súťaž politických síl, regulovať ju a vytvárať bariéru k tomu, aby nedošlo nositeľmi moci k jej zneužívaniu na úkor jednotlivca, ale i tých hodnôt spoločnosti, ku ktorým táto ústavnou cestou smeruje. Príklady takých politicky neutrálnych ústav akými boli weimerská /1919/ či rakúska /1920/ varujú v tom zmysle, ako sa ich dokázali zriecť práve sily, ktoré sa na ich základe dostali k moci.

Nakoniec je možné hovoriť aj o ideologickej funkcii ústavy, ktorej podstata spočíva v tom, že moderné demokratické štáty formulujú cez ústavy niektoré svoje základné smerovania, svoje ciele a rozhodujúce východiská ich realizácie, čím ovplyvňujú jednak základy úpravy právneho postavenia občanov vo vzťahu k štátu, jednak poskytujú základňu pre celý právny poriadok. Napr. v ústavách sú ustanovenia o demokratickom, právnom a sociálnom štáte, o tom, že štát sa neviaže na žiadnu ideológiu ani náboženstvo, ústavy odsudzujú nacionalizmus, presadzujú princíp občianskej rovnosti, sociálnej spravodlivosti a pod. Túto funkciu ústavy plnia aj keď v nich o ideológii nepadne ani slovo. Na druhej strane možno povedať, že v moderných ústavách dochádza k ich odideologizovaniu v smere k ich humanizácii. V tejto súvislosti je na úvahu, či funkciu, o ktorej hovoríme nemožno pomenovať funkciou humánnou.

Bolo by možné hovoriť aj o ďalších funkciách ústavy /regulačnej, kultúrnej a pod./ nazdávame sa však, že z hľadiska demokratickosti ústav je spomínaných šesť funkcií rozhodujúcich. Ústava, ktorá ich svojim obsahom pokrýva nepochybne patrí do množiny moderných ústav súčasného demokratického sveta a napĺňa svoj dvojjediný zmysel tak ako sme ho vyššie uviedli.

Ak budeme z naznačených súvislostí jednotlivých funkcií, ktoré sme stručne analyzovali, hodnotiť Ústavu SR, dovolíme si konštatovať, že svojim obsahom i formou napĺňa ich podstatu. Možno síce poukázať na absenciu či neúplnosť určitých prvkov, napr. nejasnosť niektorých ustanovení ústavy, ktoré umožňujú rôzny výklad /právna funkcia/, pochybnosť či je naša ústava kompletným registrom noriem pre každú možnú - i patovú - situáciu /stabilizačná a dynamická funkcia - vid' napr. voľbu prezidenta SR/, či vyčerpávajúcim spôsobom napĺňa integračnú a zjednocujúcu funkciu a pod. Všetky tieto úvahy sa však pohybujú v rovine odbornej diskusie a možno nachádzať argumenty pre ich podporu i negáciu. Naviac ústava sa uvádza do života /aj/ prostredníctvom činnosti štátnych orgánov, osobitne ústavného súdu, ktorý svojimi rozhodnutiami dotvára jej obsah a zmysel

v duchu princípov demokratického a právneho štátu. Nemožno tiež obísť fakt, že realizáciu ústavy značne determinuje konanie politických subjektov, hlavne politických strán. Pre ich vzťah k ústave je aj v našich súčasných podmienkach aktuálny názor klasika nemeckého štátneho práva Labanda, ktorý vyslovil pred viac ako sto rokmi o tom, že politické strany sa musia naučiť s ústavou žiť, nie už bojovať o to aká bude a ako sa bude uvádzať do života.⁸ Ak sa takýmto spôsobom nedokážu politické strany správať, tu už nejde o nedostatky ústavy a jej chyby, ale absenciu politickej kultúry. Ústava je a musí byť aj konzensom politických síl a to tak z hľadiska jej realizácie, ako aj možných zmien a doplnkov. Považujeme za nutné uviesť spomínané okolnosti, pretože to čo platí všeobecne o realizácii ústavy, vzťahuje sa rovnakou mierou aj na reálne napĺňanie jej funkcií o to viac, ak ju chápeme ako základ transformačného procesu v spoločnosti a štáte.

III.

V zásade možno hovoriť o dvoch okruhoch zdrojov, z ktorých vychádzal náš ústavodarca pri tvorbe Ústavy SR. Prvým východiskovým zdrojom sú princípy a hodnoty moderného konštitucionalizmu, ktoré našli svoje vyjadrenie a tým aj ústavno-historické preverenie v celom rade ústav demokratických štátov. Druhým zdrojom sú pozitívne a progresívne prvky bývalého československého konštitucionalizmu, ale aj slovenskej ústavnosti v hraniciach jej národnej štátnosti a demokracie. Obidva zdroje sú dôležité nielen z hľadiska vzniku našej ústavy - a tým aj formovania východiskových princípov a hodnôt slovenského konštitucionalizmu - ale aj z pohľadu výkladu a hodnotenia jej jednotlivých inštitútov.

Nemienime na tomto mieste analyzovať jednotlivé metódy /druhy/ výkladu ústavy, chceme len zdôrazniť, že klasické metódy /výklad gramatický, logický, systematický historický či teologický/ musíme interpretovať v súčinnosti s vyššie uvedenými zdrojmi vzniku Ústavy SR a navyše je nutné rozlíšiť výklad založený na texte predpisov a výklad založený na výklade vôle ústavodarcu. V druhom prípade možno ďalej rozlišovať subjektívnu metódu, skúmajúcu voľbu konkrétneho historického ústavodarcu a objektívnu metódu, ktorá sa už ústavodarcom nezaobrá, ale ústavu chápe ako objektizovaný prejav vôle, ktorý treba vykladať samostatne.⁹ V našich podmienkach považujeme za múdre využiť obidve zmienené formy /metódy/ výkladu. Umožnia nám spojenie kompaktného pohľadu na ústavné inštitúty, ale i zvýraznenie ich jedinečnosti, lepšie odzrkadlia

transformačnú podstatu ústavy ako základného zákona demokratickej a pluralitnej spoločnosti a v neposlednom rade sú nápomocné v súvislosti s hľadaním ciest vysporiadania sa s minulosťou spôsobom, ktorý by zodpovedal právnemu štátu.

Obsah ústavy je určovaný jej podstatou a funkciami, predovšetkým funkciou regulácie fundamentálnych spoločenských vzťahov. Za fundamentálne vzťahy z hľadiska demokratickej ústavy možno označiť v zásade tri okruhy otázok: organizácia štátu, vzťah štátu a spoločnosti a v ich rámci postavenie jednotlivca, ako aj ciele a hodnoty štátu, na ktorých má byť jeho organizácia a činnosť budovaná. Systematické usporiadanie týchto vzťahov /otázok/ je v ústavách rôzne, každopádne sa však ním ústavy snažia vyjadriť teoretickú či ideologickú koncepciu, na ktorej sú budované. Napr. socialistické ústavy vyjadrovali v poslednej fáze aktívnu úlohu politického systému a jeho determinovanosť ekonomickým a sociálno-kultúrnym systémom. Až potom nasledovala úprava ľudských a občianskych práv. Iné ústavy - a medzi ne patrí aj Ústava SR - stavajú na prvé miesto jednotlivca a potom úpravu štátnej moci, ktorá by mu mala slúžiť, pričom obidva rozhodujúce okruhy ústavných vzťahov podmieňujú deklarováním základných hodnôt, ku ktorým štát a spoločnosť smerujú.

Obsahové zameranie ústavy, vrátane jej systematiky, musí však vychádzať z určitých princípov, na ktorých je štát budovaný, a ktorých eventuálna zmena by nebola pociťovaná ako novelizácia, ale ako revízia ústavy. V tejto súvislosti hovoríme o princípoch moderného konštitucionalizmu, ktoré vo svojom obsahu zakotvuje aj Ústava SR. Ústava niektoré z nich predpokladá, iné deklaruje, ale nedefinuje ich. To sa deje spravidla až cestou judikatúry. Dochádzame k nim formou indukcie z jednotlivých ustanovení a dedukciou z generálnych klauzúl. Treba však jasne zdôrazniť, že ich význam nie je len ideový, ale hlavne právny. Možno povedať, že je v nich stelesnená materiálno-právna racionalita ústavného štátu. V tomto smere sú významné pre interpretačnú a aplikačnú prax, hlavne ústavného súdu, avšak aj ďalších štátnych orgánov či orgánov samosprávy, politických subjektov či právnických osôb uvádzajúcich ústavu do života. Naviac je nutné poukázať aj na to, že niektoré ústavné princípy sú precizované v rozhodnutiach Ústavného súdu SR /napr. princíp právneho štátu, del'by moci, ochrany základných práv a pod./.

Za východiskové princípy slovenského konštitucionalizmu považujeme hlavne tieto: princíp demokracie, princíp pluralizmu, princíp zakotvenia a ochrany základných

práv a slobôd, princíp právneho štátu, princíp republikánskeho parlamentarizmu a princíp del'by moci. Je len prirodzené, že v literatúre sa možno stretnúť aj s inými prístupmi k chápaniu tohoto problému /princípu/. Z hľadiska obsahového zamerania nášho príspevku vnímame ako rozhodujúce vyššie uvedené princípy.

Za najdôležitejší považujeme v slovenskej ústavnosti princíp demokracie. Niet pochýb o tom, že demokracia je najracionálnejší a v zmysle humanizácie štátu a ústavy najprogressívnejší systém, ktorý ľudstvo na pôde politiky v dejinách vymyslelo, a to aj napriek tomu, že je to systém zložitý a neraz obtiažny a sú mu vlastné rôzne neresti /napr. stranická nevráživosť, korupčné aféry či fiktívnosť/. V našich podmienkach možno ideu demokracie spolu s ústavným zakotvením a ochranou ľudských práv považovať za nosnú myšlienku humanizmu v ústave.

Je prirodzené, že demokracia v ústave ešte neznamená demokratické ústavné pomery. Z všeobecného vymedzenia obsiahnutého v čl. 1 Ústavy SR, v zmysle ktorého je "Slovenská republika demokratický štát" je nutné vyvodiť konkrétne závery. Samotná konštatácia nič neznamená /alebo len veľmi málo/, treba ju interpretovať, čo sa pod pojmom "demokratický štát" chápe, resp. aký rozmer naša ústava tomuto pojmu cez svoje iné ustanovenia dáva.

Ústava rešpektujúc národný a hlavne občiansky princíp považuje občanov SR za zdroj moci, resp. jej nositeľa, ale tiež aj za vykonávateľa moci. Toto ponímanie občanov - majúce v teórii štátneho práva svojich kritikov, najmä z radov českých ústavných právnikov¹⁰ - je v texte ústavy separátne vyjadrené a obsahovo aj odlíšené. Ak ústava chápe občanov ako zdroj moci má na mysli moc konštitutívnu, ktorá stojí nad štátom a v tomto duchu princíp demokracie vyjadruje legítimne právo suveréna /občanov/ prijať samotnému alebo prostredníctvom svojich zástupcov ústavu, ktorou bude viazaný. V našich podmienkach je toto ponímanie občanov i moci konštitutívnej vyjadrené v Preambule ústavy slovami: "...my občania Slovenskej republiky, uznášame sa prostredníctvom svojich zástupcov na tejto ústave," ale aj v prvej časti čl. 2 ods. 1, kde sa hovorí: "Štátna moc pochádza od občanov".

Ak ústava vníma občanov ako vykonávateľov moci, t.j. má na mysli moc konštituovanú, občania ju v rámci a hraniciach ústavy /a na jej základe celého právneho poriadku/ vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo /čl. 2 ods. 1 druhá časť/. Keď veci domyslíme ďalej musíme akceptovať skutočnosť, že občania na

úrovni SR vytvárajú voľbami zákonodarný zbor, ktorým je Národná rada SR, od ktorej v konečnom dôsledku odvádzajú svoje ústavné postavenie aj orgány moci výkonnej a súdnej. Za takýchto okolností je možné druhú časť čl. 2 ods. 1 vyložiť tak, že občania vykonávajú štátnu moc - ktorej sú zdrojom - buď priamo alebo prostredníctvom štátnych orgánov moci zákonodárnej, výkonnej a súdnej.

Ústava SR dotvára princíp demokracie aj ďalšími ustanoveniami. Ide hlavne o obsah čl. 30 ods. 1, ktorý priznáva občanom právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou vôľou svojich zástupcov. Následne ide o úpravu referenda ako priamej formy demokracie /čl. 93 až 100/. Z hľadiska praktického využívania treba však hlavne spomenúť realizáciu zastupiteľskej demokracie, ktorá je aj v SR dominantnou formou. Túto však konkretizujú ďalšie princípy, z ktorých je nutné upozorniť hlavne na dva:

- voľby, ktoré ústava vníma ako základný a jediný prípustný spôsob legitimácie zákonodarného zboru /čl. 30 ods. 2-4/;
- reprezentatívny mandát, ktorý vyjadruje vzťah medzi poslancom a voličmi a to v dvojakom zmysle. Ponajpr poslanci ako zástupcovia občanov vykonávajú svoj mandát osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi /čl. 73 ods.2/. Mandát však vykonávajú na základe sľubu, ktorým sľubujú vernosť SR, jej zákonom a zaväzujú sa plniť svoje povinnosti, v záujme občanov SR /čl. 75/.

Súčasťou princípu demokracie je aj územná samospráva, ktorú náš základný zákon fixuje v samostatnej hlave /čl. 64-71/, pričom jej ústavné východiská sú porovnateľné s ústavným poňatím tohoto inštitútu v tradičných demokraciách. Horšie je to už s úpravou v rámci bežného zákonodárstva a hlavne s faktickým uskutočňovaním samosprávy v mestách a obciach.

Deetatizácia, či difúzia moci štátu na miestnu samosprávu je u nás stále poznačená tým, že je realizovaná prioritne štátom a nie - alebo len v malej miere - prirodzeným spoločenským vývojom zdola. Možno je to vzhľadom na tlak času nevyhnutné, štát by však nemal dlhodobejšie zotrvať pri doterajšom "politickom type riadenia", ale kvalitnou legislatívou by mal vytvoriť dostatočný priestor pre prirodzený rozvoj lokálnych spoločenstiev, vrátane podmienok pre ich ekonomické zabezpečenie, ktoré vystupuje ako chronický problém územnej samosprávy. Je nutné hľadať vhodnú mieru a konsenzus medzi protirečivými záujmami obcí a štátu. Prospeje to nielen svojbytnosti obcí ako základného

článku občianskej spoločnosti, ale aj demokratickému rozvoju štátu ako obci obcí a teda v konečnom dôsledku aj rozvoju demokracie ako princípu slovenského konštitucionalizmu. To však už nie je záležitosťou ústavy, skôr bežnej legislatívy.

Reálnosť demokracie je veľmi úzko prepojená s pluralitnou spoločnosťou, ba možno povedať, že iba takáto spoločnosť umožňuje naplniť skutočný obsah a rozsah demokracie ako princípu ústavy. V súlade s týmto konštatovaním považujeme za významný princíp slovenského konštitucionalizmu - princíp pluralizmu /pluralitnej spoločnosti a demokracie/.

Štát je reprezentantom jednoty spoločnosti. Táto je však pluralitou politických, ekonomických, sociálnych, národnostných, náboženských a iných záujmov. V súlade s tým je spoločnosť rozmanite štrukturovaná. Proti štátu nestojí spravidla priamo jedinec, aj keď náš právny poriadok v rámci konania pred ústavným súdom takúto situáciu umožňuje. Obvykle je však naznačené spojenie sprostredkované množstvom inštitucionálnych foriem organizovaných záujmov. Sprostredkovateľmi týchto vzťahov sú rôzne združenia a skupiny záujmov.

Ústava SR počíta aj s týmito skutočnosťami. Všeobecne je postulát rešpektovania pluralistického princípu vyjadrený v čl. 1, podľa ktorého sa naša republika neviaže na nijakú ideológiu ani náboženstvo. Pre oblasť demokracie je táto požiadavka konkretizovaná v čl. 31 Ústavy SR, v duchu ktorého zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. V nadväznosti na to sú vyjadrením pluralizmu aj ďalšie ustanovenia ústavy, napr. čl. 26 zdôrazňujúci pluralitu názorov, čl. 29 ods. 1 a 2, kde sa hovorí o slobodnom zakladaní a združovaní v politických stranách, spolkoch, spoločnostiach a iných združeniach, čl. 30 ods. 3, ktorý prostredníctvom volebného práva dáva možnosť výberu medzi programovými alternatívami predloženými politickými stranami a pod.

Znakom politického pluralizmu je aj existencia vládnucej strany, prípadne koalície na jednej strane a na strane druhej existencia opozície. Tým sa vytvára ďalší mechanizmus súťaže politických síl, ktorý umožňuje prezentáciu názorov menšiny, ale aj kontrolu väčšiny, resp. momentálnych držiteľov moci cez mechanizmy fungovania parlamentu. Škoda, že ústava výraznejšie nedeklaruje pozíciu väčšiny pri tvorbe spoločných rozhodnutí - v konečnom dôsledku štátnej vôle - a tiež zreteľne nedefinuje postavenie politickej

menšiny /hovorí iba o národnostnej menšine a etnickej skupine - čl.33 a 34/.¹¹ Možno by sa tým bolo predišlo niektorým nekultúrnym a politickým pomýleným javom sprevádzajúcim prácu slovenského parlamentu v minulom volebnom období. Ústavodarca však zrejme ráta s tým, že slobodná súťaž politických síl si vyžaduje od všetkých subjektov rešpektovanie politickej kultúry a nemá miesto pre monopolizáciu moci.

Prejavom pluralizmu je nepochybne aj vláda na čas, ktorú garantuje obsah ustanovenia čl. 30 ods. 2, keď stanovuje požiadavku, aby sa voľby konali v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobie ustanovené zákonom. Okrem toho je ústavou určená aj dĺžka volebného obdobia Národnej rady SR /čl.73 ods.1/.

Nezastupiteľným princípom slovenského konštitucionalizmu je aj zabezpečenie a ochrana ľudských a občianskych práv. Ústavná úprava základných práv a slobôd obsahuje východiskové hodnotové kritéria stanovujúce úlohu štátu a vzťah medzi jednotlivcom a štátom, ako aj rozhodujúce smernice pre uskutočňovanie slobody, rovnosti a spravodlivosti. V tomto zmysle ústavné zakotvenie základných práv a slobôd vymedzuje jednak autonómne priestory jednotlivca chránené pred zásahmi štátnej moci /liberálny štát/, jednak možnosti občana podieľať sa na správe verejných vecí /demokratický štát/, ako aj úlohy štátu poskytovať jednotlivcovi určité plnenia /sociálny štát/. Takýmto poňatím ľudských práv sa naplňa myšlienka, v zmysle ktorej "ústava nie je iba mocou a leskom štátu, ale slobodou, ochranou občanov pred zneužitím moci".¹² Akokoľvek je totiž jednotlivec podriadený mocenskej a právnej hierarchii štátu, zaväzuje ľud - ako zákonodarca, demokratický štát k službe v prospech človeka. Zmyslom štátu je uľahčiť a nie komplikovať spolužitie jednotlivcov v spoločnosti.

Naša ústava úpravou inštitútu základných práv a slobôd túto úlohu štátu naplňa, čo však neznamená, že v ich ústavnom zakotvení niet čo naprávať. Na mysli máme hlavne niektoré sociálne, hospodárske a kultúrne práva, v ústavnom zakotvení ktorých je cítiť ako rozpor ich prednovembrové obsahové poňatie na jednej strane a skutočnosť, že sa majú realizovať v systéme trhového mechanizmu na strane druhej /napr. právo na ochranu zdravia či právo na vzdelanie/. Navyiac pri celej tejto skupine práv absentuje zreteľnejšie poňatie nášho štátu ako štátu sociálneho hlavne tým, že chýba zvýraznenie úlohy štátu dbať o ich reálnosť. Odstránenie naznačených absencií si zrejme bude žiadať ústavné zmeny. To však nič nemení na skutočnosti, že hlava o základných právach a slobodách je svojou úpravou na úrovni štandardnej demokracie.

Inherentnou súčasťou moderného konštitucionalizmu je princíp právneho štátu. V pôvodnom texte Ústavy z roku 1960 výslovne vyjadrený nebol, stalo sa tak až ústavným zákonom č. 493/1992 Zb., ktorý ústavu menil a dopĺňal. V duchu tejto ústavnej zmeny bola "ČSFR demokratickým právnym štátom". Dnes je táto skutočnosť výslovne vyjadrená v čl. 1 Ústavy SR. Dá sa povedať, že v každom štáte sa k takémuto stavu dospieva vlastnou cestou na základe vlastných skúseností a potrieb.

Je rozdiel v chápaní právneho štátu v politickom a právno pozitivistickom zmysle. V nadväznosti na to je rozdiel medzi výpočtom znakov právneho štátu v doktrinálnej podobe a v právnych predpisoch, osobitne v ústave a zákonoch. Pozitivistickoprávne vymedzenie znakov právneho štátu môže byť do určitej miery odchýlne a to nie tak v chápaní všeobecného pojmu ako v spôsobe a možnostiach jeho rozvinutia.

V podmienkach našej ústavy je všeobecný pojem právneho štátu naplňovaný celou radou zásad, medzi ktoré možno zaradiť hlavne tieto:

- štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon /čl. 2 ods.2/,
- každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá /čl. 2 ods.3/,
- hierarchia právnych noriem na čele s ústavou a ústavnými zákonmi /čl. 152 ods. 4/,
- tvorba zákonov je určená ústavou /čl. 86 písm.a), čl. 87/,
- inkorporácia určitých medzinárodných zmlúv do vnútroštátneho práva ako právnych predpisov nadzákonnej povahy /čl. 11/,
- nikomu nemôže byť spôsobená ujma na právach preto, že uplatňuje svoje základné práva a slobody /čl. 12 ods. 4/,
- ochrana základných práv a slobôd súdnou mocou,
- politické strany a politické hnutia sú oddelené od štátu /čl. 29 ods. 4/,
- moc zákonodarná je viazaná ústavou, moc výkonná a súdna ústavou a zákonmi /napr. čl. 72, čl. 86 písm.a), čl. 87, čl. 104 ods.1, čl. 112, čl. 125, čl. 144 a pod./,
- kontrola ústavnosti cestou ústavného súdu /čl. 124/,
- nezávislosť súdov /čl. 141/,

- každý má zaistené právo na spravodlivý proces pred nezávislým súdom /čl. 46/,
- len zákon stanoví čo je trestným činom /čl. 49/,
- trestné zákony nepôsobia spätne /čl. 50/ a iné.

Nedá sa obísť fakt, že možná fiktívna predstava o našej ústave sa v bežnom živote najčastejšie spája práve s princípom právneho štátu. Príčiny tohoto stavu, podľa nášho názoru, treba hľadať v rovine odbornej a ešte viac v oblasti spoločensko - politickej klímy nášho štátu ovplyvňujúcej chod každodenného života ľudí.

V rovine odbornej sa princíp právneho štátu vníma častokrát zúžene, len v zmysle čl. 1 Ústavy a už menej v rozsahu ďalších jej ustanovení /tých čo sme uviedli, ale aj iných/, ktoré ho obsahovo napĺňajú a dotvárajú, a iba výnimočne aj cez rozhodnutia Ústavného súdu SR, ktoré predmetný princíp v nejednom ohľade a súvislosti precizujú. Druhým dôvodom spochybňovania reálnosti princípu právneho štátu je každodenný život a spoločenská prax, v rámci ktorých sa možno stretnúť s príliš veľkým množstvom situácií, ktoré ideu právneho štátu zakotvenú v ústave relativizujú, ba činia až fiktívnou, napr. korupcia, organizovaný zločin, drogy, ale aj prejavy politickej nekultúrnosti, absencia tolerancie, narastajúca nezamestnanosť, sociálne problémy a pod. Množstvo problémov a málo výrazné napredovanie pri ich riešení vytvára u ľudí pocit, že v štáte neplatí právo, niet úcta k zákonu, jednoducho takúto situáciu vnímajú ako stav anarchie.

Všetky naznačené problémy gniaviace dnes našu spoločnosť a jej každodenný život sú druhoradé, sú dôsledkom iných súvislostí. Chceme tým povedať, že obavu z nenaplnenia princípu právneho štátu a jeho znakov nevidíme v konaní jednotlivcov /lepšie povedané nie prvotne tam/, ale v spôsobe výkonu a organizácie moci. Moci legitímnej a legálnej. Ak chce tento štát dať za dosť ustanoveniu čl. 1 svojej ústavy o tom, že je právnym štátom, náprava musí začať tam, kde sme sa ju snažili lokalizovať. Ani v tomto prípade však nejde o nedostatok na strane ústavy.

Z hľadiska vládnej formy je v ústave uplatnený princíp republikánskeho parlamentarizmu. Tento bol zdôraznený už v dôvodovej správe k návrhu Ústavy SR. Samotná ústava vylučuje pôvodnú socialistickú republiku ako formu vlády odvodenú od systému vlády zhromaždení. Prejavuje sa to najmä v tom, že ústava vníma Národnú radu SR ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky a nie ako najvyšší orgán štátnej moci. V nadväznosti na to z ústavy vyplýva, že Slovenská republika

zodpovedá /hoci nie vyčerpávajúcym spôsobom/ znakom parlamentnej vládnej formy s republikánskym zriadením. Potvrdzujú to hlavne tie jej ustanovenia, z ktorých vyplýva, že vláda je menovaná volenou hlavou štátu a musí mať dôveru parlamentu, existuje vzájomná väzba zákonodarnej a výkonnej moci - parlament môže vysloviť vláde nedôveru a sám môže byť rozpustený hlavou štátu, prezident je skôr symbolom štátu, než rozhodujúcim činiteľom a pod.

Na druhej strane nemožno nevidieť absenciu niektorých prvkov, ktoré sú vlastné klasickému parlamentarizmu a týkajú sa hlavne postavenia hlavy štátu. Ústava nepozná inštitút nezodpovednosti prezidenta opierajúci sa o kontrassignáciu aktov hlavy štátu vládou, ktorá týmto zároveň za neho zodpovedá parlamentu /dualizmus zákonodarnej a výkonnej moci/. Ústava negarantuje svojimi ustanoveniami pozíciu hlavy štátu ako arbitra možných sporov medzi vládou a parlamentom hlavne tým, že nedáva prezidentovi dostatočné ústavné oprávnenia ako túto možnú vládnu či aj ústavnú krízu riešiť. Navyše niektoré ustanovenia dotýkajúce sa hlavy štátu sú poznačené ich prednovembrovým ponímaním, napr. voľba prezidenta, jeho zastupovanie, ale do určitej miery aj ukončenie plných mocí. Je pravdou, že novela ústavy /úst. zák. č. 244/1998 Z.z./ niektoré otázky vyriešila, zrejme však nezostane iba pri nej.

Nie náhodou je analyzovaný princíp vystavený v praktickom uplatňovaní ústavy najtvrdšej skúške a tým aj kritike. Jeho obsahom je totiž uskutočňovanie moci a to nikdy nie je jednoduché a bezproblémové. Ústava by však mala a dokonca musí rátať so všetkými možnými alternatívami i problémami, ktoré prinesie faktická realizácia organizácie a uskutočňovania moci. Azda pri žiadnom zo skúmaných ústavných princípov nie je tak aktuálne ako pri tomto si uvedomiť, že ústava by mala byť múdrejšia ako ústavodarca.

Posledný z princípov, o ktorom sa chceme zmieniť je princíp del'by moci. Mohli by sme ho síce chápať ako súčasť predchádzajúceho princípu, ak sme sa však rozhodli o ňom hovoriť samostatne tak hlavne preto, že jeho súčinnosť je aktuálna aj vo vzťahu k princípu demokracie, právneho štátu i pluralizmu. V tomto zmysle ho možno považovať za jeden zo superinštitútov demokratickej ústavy.

Naša ústava sa výslovne tohoto princípu nedovoľáva, odvodiť ho možno iba nepriamo z poradia a názvu hlavy piatej, šiestej a siedmej. Je to na škodu vecí, pretože zvýraznenie del'by moci by sa žiadalo vo vzťahu k princípu demokracie, pokiaľ máme na mysli jej realizáciu ako moci konštituovanej, ale tiež aj vo vzťahu k princípu právneho

štátu, ktorého je obsahovým znakom a nepochybne aj vo vzťahu k princípu pluralizmu v tom zmysle, že realizácia princípu delby moci je fakticky a plnohodnotne možná len v rámci pluralitnej demokracie. Je chvályhodné, že naznačené prvky vzťahu jednotlivých princípov konštitucionalizmu možno nájsť v rozhodnutiach Ústavného súdu SR.

Ústava SR zostáva pri akceptovaní daného princípu na báze rozdelenia moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej do rôznych štátnych orgánov, ako aj stanovenia určitých inštrumentov, ktoré majú zabezpečiť rovnováhu týchto mocí /hoci aj tu možno sledovať absenciu niektorých prvkov, tak ako sme ich príkladmo uviedli vyššie/.

Na základe toho, čo sme v tejto časti uviedli možno konštatovať, že Ústava SR vychádza a obsahovo akceptuje všetky rozhodujúce princípy moderného konštitucionalizmu. Dôležité je, že sa neobmedzuje iba na ich pojmové zakotvenie či formálno-štruktúrne naznačenie, ale obsahuje celý rad ustanovení, v ktorých jednotlivé princípy nachádzajú svoje reálne vyjadrenie. Aj tu - ešte viac ako pri funkciách ústavy - si však možno klásť otázku, či ústavné princípy sú vyjadrené vyčerpávajúcim spôsobom, či ústavné inštitúty na nich budované zodpovedajú parametrom moderného konštitucionalizmu i reálnym potrebám nášho spoločenského, politického, sociálneho, ekonomického a kultúrneho života, jednoducho či sa obsah ústavy prekrýva s reálnou praxou.

Odpoveď určite nie je jednoznačne pozitívna a nemalo by význam zakrývať si pred týmto faktom oči. Tento jav je však vlastný viac či menej všetkým postkomunistickým štátom. Cesta k reálnej demokracii, právnemu štátu či bezchybnému fungovaniu organizácie a výkonu moci nie je priamočiara ani bezproblémová. Na druhej strane možno s určitosťou tvrdiť - a toto považujeme za podstatné - že ani jeden z princípov modernej ústavnosti nemá v našich podmienkach nominálnu hodnotu. Inak povedané skutočné ústavné pomery nie sú v rozpore s ústavou. Ak ide o nesúlad nemá vždy povahu stavu contra constitutionem, ale skôr extra constitutionem. Ústava aj z hľadiska svojich východiskových princípov je normou umožňujúcou a zaručujúcou transformáciu spoločnosti a štátu. Jej prípadné a v nejednom ohľade nutné zmeny na tomto konštatovaní nič nemenia.

IV.

V súčasnej dobe sa na Slovensku široko diskutuje - v kruhoch odborných a politických, ale aj v radoch laickej verejnosti - o potrebe zmeniť Ústavu SR, novelizovať ju, či dokonca vypracovať novú ústavu. Stojíme na pozíciách nutnosti novelizovať Ústavu SR, legislatívne vykonať tie jej zmeny, ktoré si vyžiadala život, t.j. viac ako päťročné skúsenosti z jej praktického uskutočňovania a aplikovania v praxi. Nemáme v úmysle - v obsahovom kontexte tohoto príspevku - konkrétne uvádzať a analyzovať o aké zmeny by malo ísť, resp. čoho a v akom rozsahu by sa mali týkať. Chceme len vyjadriť názor, v určitom zmysle zosumarizovať okruh zásad, ktoré by sa mali pri zmenách ústavy rešpektovať alebo aspoň primerane zohľadňovať, čo však neznamená, že si robíme nárok na ich absolútnu inventarizáciu. Ústavodarca by nemal v naznačenom zmysle opomenúť hlavne tieto okolnosti:

- na ústavu je nutné hľadieť ako na ucelený systém, treba vidieť, čo zmena jej konkrétneho obsahového prvku /ustanovenia/ vyvolá v rámci celého systému, zmenu nemožno vykonať izolovane, odtrhnuto od ústavy ako systematicky usporiadaného súboru právnych noriem;
- aj pri ústavných zmenách je nutné rešpektovať jednu zo základných požiadaviek právneho štátu, t.j. prijímanie právnych noriem /a už vôbec nie ústavných/ nesmie byť motivované osobnými, ani politickými záujmami jednotlivcov alebo skupín. Táto požiadavka, ktorú ešte v minulom storočí vyzdvihol britský ústavný právnik A.V.Dicey,¹³ nestratila na aktuálnosti dodnes. Jej podstatu možno v súčasnosti formulovať aj do inej podoby - zmena ústavy by vždy mala byť systémová a nikdy nie účelová /v zmysle presadzovania osobného či politického cieľa jednotlivcov a skupín/. Účelovú zmenu by bolo možné akceptovať ako prostriedok riešenia určitej patovej situácie s tým, že by za ňou stál konsenzus politických v parlamente, t.j. síl koalíčných aj opozičných;
- ústava je norma všeobecná, pričom tento fakt je treba mať na pamäti nielen pri prijímaní jej pôvodného textu, ale aj pri všetkých jeho zmenách. Ústavy štátov, ktoré sa vydali cestou transformácie svojich právnych, politických a ekonomických pomerov, musia byť pevným právnym základom tejto transformácie, avšak nemôžu vytvárať bariéru pri hľadaní najoptimálnejších ciest a foriem rozvíjania princípov demokracie, trhového mechanizmu, pluralizmu, právneho štátu a pod.;

- je nutné poučiť sa zo skúseností iných demokratických štátov, ktoré si už dávno poradili s mnohými problémami kváriacimi dnes našu spoločnosť. Sledovať treba pritom dve línie. Tú prvú, či tieto problémy riešili formou ústavy alebo jej zmeny, resp. využili inú možnosť spájajúcu stabilitu a dynamizmus ústav. Na druhej strane nie všetky skúsenosti možno transplantovať do našich súčasných ústavno-politických, ale aj národno-historických pomerov a súvislostí;
- demokratická ústava musí vždy umožňovať účinnú ochranu humanitných hodnôt a cieľov, ktoré sama zakotvuje a sú základom /pilierom/ celej spoločnosti a štátu. Táto požiadavka sa vzťahuje v plnom rozsahu aj na ústavné zmeny a doplnky;
- pri ústavných zmenách je potrebné postupovať veľmi uvážlivo a citlivo, obzvlášť v tých štátoch - a naša republika medzi ne patrí - kde existuje krehká kultúra politických vzťahov. Je nepochybné, že v súčasnej pluralitnej demokracii nie je ústava, ale aj jej zmeny a doplnky, iba výsledkom práce konštitucionalistov, ale má v mnohých ohľadoch podobu politického konsenzu. Ten by však nemal byť prvoradý z hľadiska obsahu, ale iba nápadov a predkladaných návrhov vyjadrujúcich kompromis politických síl. Inak povedané konštitucionalizmus sa nemôže stať slúžkou politiky a ústava nemôže byť vnímaná ako prostriedok iba politického súperenia a dohody, a už vôbec nie ako prostriedok politického revanšu;
- podľa nášho názoru Ústava SR naplnila a naplňuje požiadavku základu transformácie spoločnosti a štátu. Z tohoto zorného uhla máme za to, že každá jej ďalšia zmena /zmeny/ by túto líniu mali sledovať v zmysle jej precizovania a zdokonaľovania ako predpokladu trvalého zaradenia našej ústavy do rodiny ústav štátov demokratického sveta.

Poznámky

- 1/ Porovnaj: Peška, P.: Úvod do ústavného práva, UK Praha, 1994, s. 19
- 2/ Porovnaj: Wedel, H.: Das Verfahren der demokratischen Verfassungsgebung, München 1976, s. 60
- 3/ Porovnaj: Stern, K.: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I., München, 1984, s. 85

- 4/ Porovnaj: Platón : Ústava, Bratislava, 1980, s. 100
- 5/ Porovnaj: Peška, P.: c.d. s. 30
- 6/ Porovnaj: Filip, J.: Ústavní právo, I. díl, MU Brno, 1993, s. 40
- 7/ V teórii štátneho práva neexistujú jednotné názory na to, či ústava plní alebo neplní politickú funkciu, čo bezprostredne súvisí s rôznym postojom k tomu, čo je vôbec obsahom tejto funkcie ústav.
- 8/ Porovnaj: Laband, P.: Verfassung und Verfassungsrecht, 1928, s. 187
- 9/ Porovnaj: Filip, J.: c.d. s. 45
- 10/ Porovnaj, napr.: Klokočka, V.: Ústavní systémy evropských států, Linde Praha, 1996, s. 98 a nasl., Peška,P.: c.d. s. 38
- 11/ Bližšie pozri, napr: Somorová, L.: Práva menšín v právnom poriadku SR, in Uskutočňovanie ľudských a občianskych práv v demokratickom štáte /Zborník referátov/, PrF Košice, 1995, s. 85 a nasl.
- 12/ Schmitt, C.: Festgabe für das preussische Oberverwaltungs- gericht, München, 1925, s. 187
- 13/ Porovnaj: Dicey, A.V.: Introduction to the Study of the Constitution, London, 1939, s. 188 - 190

RESUMÉ

Autor v predloženej štúdií analyzuje pozíciu Ústavy Slovenskej republiky ako právneho základu transformácie spoločnosti a štátu. V tejto súvislosti sleduje tri okruhy problémov - funkcie ústavy a ich zmenu v duchu demokratického konštitucionalizmu, následne akceptáciu a obsahové vyjadrenie princípov modernej ústavnosti a na tejto dvojitej báze transformáciu ústavných inštitútov, osobitne tých, ktoré súvisia so štruktúrou štátnej moci, jej organizáciou a uskutočňovaním, ale tiež so zakotvením ľudských práv, ich ochranou a realizáciou.

Autor venuje pozornosť rozboru základných funkcií modernej ústavy - právnej, stabilizačnej, dynamickej, politickej, integračnej a kultúrnej - pričom ich ústavné vyjadrenie a praktické uskutočňovanie v moderných demokraciách porovnáva s našimi

podmienkami. Obdobným spôsobom hodnotí aj východiskové princípy demokratického konštitucionalizmu a poukazuje na ich realizáciu v ústavnej i spoločensko-politickej rovine v Slovenskej republike.

V závere štúdie formuluje autor svoje názory a stanoviská na možnú novelizáciu, či vypracovanie novej Ústavy SR. Sumarizuje okruh zásad, ktoré by sa mali pri zmenách ústavy rešpektovať alebo aspoň primerane zohľadňovať, pričom si však nerobí nárok na ich absolútnu inventarizáciu.

RESUMÉ

In the submitted paper the author analyses the position of the Constitution of the Slovak Republic as a legal basis for transformation of society and the state. In this respect he pursues three spheres of problems – functions of the Constitution and their alterations in the spirit of democratic constitutionalism, followed by acceptance and conceptual conveyance of modern constitutionality principles and on this dual ground transformation of constitutional institutes, particularly those which are associated with the structure of state government, its organisation and application, but also with the entrenchment of human rights, their protection, and assertion.

The author closely analyses basic functions of modern constitutions – legal, stabilisation, dynamical, political, integration and cultural – by comparing their constitutional expressions and practical applications in modern democracies with the situation in our system. Further, he similarly evaluates fundamental principles of democratic constitutionalism pointing out to their realisation on constitutional and social-political levels in the Slovak Republic.

The paper is concluded by the author's formulating opinions of and positions towards possible amending or elaboration of a new Constitution of the Slovak Republic. He summarises principles which should be respected or at least appropriately taken into contemplation in the process of amending the Constitution while he does not claim on their absolute inventory.

UPLATŇOVANIE VÝSLEDKOV PRÁVNEJ VEDY NA FORMOVANIE SLOVENSKEHO PRÁVNEHO PORIADKU

Prof. JUDr. Milan ŠTEFANOVIČ, DrSc.

Slovenský právny poriadok má svoje dejiny a tradície. Ako ucelený systém, samostatný a suverénny bol dotvorený dňom vzniku súčasnej Slovenskej republiky, teda ku dňu 1. januára 1993. Hoci slovenská štátnosť sa formuje od prvej polovice. 19. storočia, právny poriadok pre Slovákov a pre slovenské územie má svoje korene už v období konca prvého tisícročia po Kristu (základy svätoštefanskej koruny pochádzajú z cyrilometodejského vplyvu). Bezprostredné formovanie súčasného slovenského práva je podstatným spôsobom dané zákonodarstvom po novembri 1989. A pri tomto zákonodarstve sa uplatňovali poznatky slovenskej právnej vedy. I keď je pravdou, že zákony tvoril zákonodarný zbor poslancami, ktorí sotva dôsledne rešpektovali poznatky právnej vedy.

Pri hodnotení nášho právneho poriadku treba zohľadniť tak praktické podmienky pri vydávaní právnych noriem (ekonomické, politické, kultúrne) ako aj poznatky právnej vedy. Základný charakter slovenského práva je v súlade s poznatkami právnej vedy. Rozpornosť je však v aplikácii práva, najmä v problémoch s interpretáciou zákona a s dodržiavaním princípov právneho štátu.

Z hľadiska právnej teórie (teórie práva i teórie štátu) zaujímavé je formovanie tohto právneho poriadku v procese uplatňovania princípov právnej filozofie v legislatívnom procese. Základný smer formovania slovenského práva ovplyvnili najmä odvetvia ústavného práva a právnej komparatistiky. Pohľad na tento proces je zreteľným svedectvom a stupni ovplyvnenia zákonodarstvom právnou vedou.

1. Zrod slovenského právneho poriadku

Ku dňu vzniku Slovenskej republiky existuje na našom území právny poriadok a to ucelený, v plnom slova zmysle aplikovaný pre celé územie, vymedzený štátnou hranicou. Všetky zákony ku tomuto dňu prechádzajú ako platné z vôle už tejto Slovenskej republiky na princípe aplikácie zásad právneho štátu.

Právny poriadok však vznikol (pre územie Slovenska) orgánmi, ktoré boli alebo uhorské alebo československé a až v Slovenskom národnom povstaní roku 1944 je tu

výslovne orgán slovenský a zákon pre územie len Slovenska: je to Slovenská národná rada ako zákonodarný orgán. Neskôr je to už priamo pre Slovensko zákonodarstvo SNR v rámci federácie s Čechmi. Prakticky až od roku 1969 je tu zákonodarstvo slovenského orgánu pre kompaktné slovenské územie, pre svoju vlastnú, aj keď obmedzenú, predsa však už štátnosť. V tomto zmysle je tu legislatíva slovenská pri uznaní slovenskej autonómie. No stále, až do roku 1993 je suverenita národnej legislatívy obmedzovaná. Slovenský právny systém od vzniku suverénnej samostatnej Slovenskej republiky rokom 1993 a teda dnešný platný systém má svoj pôvod v štyroch formujúcich ho zdrojoch:

- a/ nadväzuje sa na všetku akceptovateľnú legislatívu Uhorska i Československa,
- b/ v plnom rozsahu sa preberá a aplikuje legislatíva Slovenskej národnej rady, vrátane ústavy vzniknutej Slovenskej republiky,
- c/ akceptujú sa najmä normy prestavby, transformácie spoločnosti po novembri 1989 v rámci federálnych orgánov, ktoré zmenili dovtedajší právny systém,
- d/ v súvislosti s transformáciou právneho systému sa uplatňujú nové normy, smerujúce aproximáciou do širšieho rámca systému práva Európskej únie, aj keď ešte nie ako normy spoločné (unifikované).

Pri formovaní sa slovenského právneho poriadku v jeho systéme s dominujúcimi cudzími prvkami sa uplatnili poznatky slovenskej právnej vedy a tým viac v legislatíve, ktorá formovala slovenskú samostatnosť. Platí to už na obdobie formovania súšťaťia po roku 1918, ako aj na etapy ústavoprávnych zmien, ktoré prebiehali počas i po druhej svetovej vojne. Tým viac sa právne teórie zdôrazňujú pri formovaní samostatného Slovenska po roku 1990 (napr. boje o označenie českého a slovenského súšťaťia, tzv. pomlčková vojna), osobitne však priamo pri hľadaní spôsobu zániku č.-s. federácie.

Pre formovanie slovenského právneho systému sa uplatnili osobitne vedecké výsledky našej vedy v rozhodujúcich odvetviach: v právnych dejinách (F. Sivák, M. Vietor, J. Klimko), v oblasti ústavného práva (K. Laco, M. Poslúch, J. Prusák, M. Čič, P. Kresák, E. Cibulka, J. Chovanec), v oblasti civilistiky (Š. Luby, K. Plank, J. Moravčík, E. Fogaš). Aktívne ovplyvnila legislatívu ďalšia oblasť právnej vedy: všeobecná teória štátu a práva a najmä - právna komparatistika (K. Tóthová, L. Bianchi, M. Štefanovič) a podobne z hľadiska medzinárodného práva (K. Rybárik, V. Strážnická, J. Azud, Z. Valentovič a R. Fico, tento najmä v trestnom práve).

Doterajšie úspechy z čiastkovej unifikácie nášho práva s právom Európskej únie sú zásluhou celej uvedenej plejády právnych teoretikov. Pravda, v legislatíve pri priamom rozhodovaní o samotnom systéme vedecké axiómy neboli často uznané a množstvo

zákonov muselo byť napravených reparáciou ústavným súdom, najmä už po vzniku samostatnosti.

Slovenský právny poriadok bol ku dňu vzniku Slovenskej republiky už fixovaný, právny systém dobudovaný dôkladnou prestavbou spolu v ČSFR. Najmä v období po roku 1989 sa separoval slovenský systém od českého vývoja. Takto práve už v období pred rokom 1993 bola prijatá aj ústava Slovenskej republiky. Dňom 1. januára 1993 nastupuje v celom rozsahu samostatná slovenská právna prax, aplikujúc už výlučne samostatný ucelený systém slovenského poráva. Pre separáciu je typické novelizovanie pôvodne spoločného československého Obchodného zákonníka rozdielnou novelizáciou v Českej republike a inou novelizáciou v Slovenskej republike.

Vychádzajúc z týchto faktov oprávnene môžeme hovoriť o ústavnej ceste transformácie a o kontinuite slovenského právneho poriadku.^{+/}

+/ Diskontinuita bola typická v USA (1776 - Deklarácia nezávislosti), vo Francúzsku (Veľká revolúcia 1789 nastolenie republiky a vydanie Občianskeho zákonníka) a v Rusku (1917).

2. Transformácia právneho systému po novembri 1989

Pre Slovensko je charakteristické a dôležité to, že s procesom transformácie právneho poriadku sa riešila otázka formovania samostatného suverénneho štátu. Podstata prestavby sa dosiahla súčasne s osamostatnením Slovenska. Transformačnými zákonmi a najmä ústavou sa sformovala a zakotvila aj sama podstata nového charakteru štátu i práva. Je to proces sformovania nového štátu a nového systému slovenského práva. Po osamostatnení sa sú to už len niektoré ústavnoprávne inštitúty, ktoré sa dotvárajú v novej štruktúre moci (územné členenie, voľba hlavy štátu).

Po novembri 1989 sa slovenský právny poriadok, ako sme uviedli, pretransformoval kontinuálne na princípoch ústavnosti. Bol to náročný zložitý proces, v ktorom sa zmenili podstatné znaky štátu, ako to vyplynulo zo spoločenských pomerov a to v týchto smeroch:

a/ došlo ku zmene ekonomickej štruktúry z plánovaného národohospodárskeho systému na trhovú mechanizmus,

b/ deklarujú sa základné občianske práva a slobody (v zmysle motto „verejnosť proti násiliu“),

c/ uplatnenie demokracie (na rozdiel od štátu diktatúry proletariátu) a

d/ pevne sa zakotvil princíp právneho štátu, napr. aj fungovaním ústavného súdnictva.

Pre Slovensko je dôležité to, že v tomto procese sa súčasne realizovali asociačné požiadavky vstupu Slovenska do európskych štruktúr (aproximácia slovenského práva s právom európskym): to znamenalo, že sa už normotvorba prispôbovala budúcej asociácii.

Uvedené zmeny našli svoj výraz v ústavnoprávnych normách. Právny poriadok sa zmenil dôsledne no kontinuálne, vrátil sa do výrazne rímsko-právnej štruktúry.

V rokoch 1990 a 1991 došlo k prebudovaniu právneho systému. Pri federálnej vláde sa vytvorili skupiny expertov, najmä pre úsek občianskoprávných regulácií a osobitne pre obchodné a hospodárskoprávne úpravy. Dôsledkom boli návrhy najdôležitejších úprav kódexov a najvýznamnejších nových ustanovení, ktoré sledovali fixáciu vyššie uvedených zásad nového spoločenského i hospodárskeho usporiadania štátu.

V oblasti občianskeho práva sa akceptovala myšlienka, že bude treba vypracovať úplne nový, komplexný Občiansky zákonník, avšak vzhľadom na prechodnosť niekoľkoročného obdobia bude tak možné urobiť až neskôr. Podobné stanovisko sa prijalo aj vo veci Zákonníka práce. Podstatné zmeny sa urobili novelizáciami a predovšetkým v rokoch 1990 a 1991. Do tejto oblasti spadajú aj ďalšie zákony s občianskoprávnou tematikou, najmä zákon o pôde (fixovanie súkromného vlastníctva) a samostatné zákony o reštitúciách a privatizácii, ktoré riešili usporiadanie vlastníctva v prechodnom období, na konci ktorého už bude možné o niekoľko rokov prijať nové znenie celého občianskeho zákonníka.

Iným problémom bol Hospodársky zákonník, resp. aj riešenie postavenia arbitráže. V tejto komisii sa využili experti aj zo zahraničia a na niektoré regulácie boli prizvaní na osobitné rokovania napr. zástupcovia Medzinárodného družstevného zväzu. Podobne sa sústredene študovali právne normy obchodného a finančného práva v Rakúsku a v Nemecku a použili sa vzory riešenia v systéme anglo-amerického práva (obchodné spoločnosti, konkurzy, cenné papiere a p.). Zohľadnili sa právne úpravy (a skúsenosti)

obchodného práva z obdobia predmníchovskej republiky, avšak vtedajšie úpravy sa nedali preberať a to najmä vzhľadom na zmenené rozvinuté formy ekonomiky. Napokon sa prijalo stanovisko, že štruktúra hospodárskeho práva sa musí likvidovať (aj prevodom sporového riešenia z arbitráže na obchodné súdnictvo) a treba prijať reguláciu Obchodným zákonníkom a celý rad úprav zahrnúť do samostatných osobitných zákonov. Tak sa aj realizovalo vypracovanie a prijatie Obchodného zákonníka (dôkladná príprava a bezproblémové prijatie, zákon č. 264/1992 Zb.).

Obchodný zákonník však upravuje len obchodné vzťahy (a to špecificky popri Občianskom zákonníku, ktorý je primárnou normou) a postavenie obchodných spoločností, pričom neupravil všetky subjekty, pôsobiace v obchodných vzťahoch, ale pojal aj úpravu celého družstevníctva (v univerzálnej podobe).

Samostatné zákonné úpravy zahŕňujú osobitné oblasti, ktoré sa dotýkajú obchodného práva a to bankovníctvo, dane, najmä živnostenské podnikanie, súkromné podnikanie občanov (zákon č. 105/1990 Zb.), postavenie štátneho podniku, ale aj konkurz a vyrovnanie (zákon č. 328/1990 Zb.), o združovaní občanov (zákon č. 83/1990 Zb.).

Formovanie právnych odvetví sa dotklo zmien celého právneho slovenského systému. Z bohatej legislatívy tohto obdobia môžeme dedukovať aj formovanie právnych odvetví. V legislatíve sa vychádzalo z praktických potrieb zásahov do zmien jednotlivých inštitútov a najmä vznikali mnohé nové právne inštitúty. V rámci legislatívy sa však aplikovali zastaralé názory na existenciu, (stabilnú, trvalú, teda nemennú) štruktúru odvetví. Takto sa pristúpilo k formovaniu nového Občianskeho zákonníka. Ten má zahrnúť všetky normy občianskeho práva. Mala by platiť rovnaká požiadavka sformovať takto aj samostatný komplexný Obchodný zákonník. Avšak z hľadiska právnej teórie pri praktičnosti a účelnosti formovania kódexov dominuje iný princíp legislatívy romanogermánskeho typu: je to požiadavka, aby zákon presne, výstižne a dôsledne vyjadril zmysel, účel a poslanie danej normy, v kontexte celého právneho inštitútu. Teda základná idea nie je v tom, aby úprava bola v kódexe, ale aby úprava bola dôkladná. Teda dôležité nie je to, kde je, v ktorom zákone, právny inštitút upravený, či dokonca v niektorých zákonoch, ale ako je upravený (z hľadiska kvality normotvorby). Takto nie je dôležité, či družstevníctvo je v samostatnom družstevnom kódexe alebo v obchodnom zákonníku, ale akej kvality je táto úprava.

V právnej teórii ide o problém formovania samotného právneho systému pomocou inštitútov a právnych odvetví. Z tohto hľadiska máme vo všeobecnej teórii štátu a práva

zdedený dogmatický princíp členenia právneho systému na právne odvetvia, ktoré sa vyhlasujú za neomylné pravidlo: tým sa brzdí formovanie právnych inštitútov tak vo vedeckom výskume, ako aj v pedagogickej i právnej osvete, najmä pri objavovaní sa nových úsekov, napr. z ekologického či interdisciplinárneho hľadiska. Vedu nemožno uzavrieť do úzkeho kruhu ktoréhokoľvek objektu skúmania. Ani právnu vedu nemožno dnes pestovať ako rýdzu právnu vedu, nakoľko ju prelínajú vzájomné súvislosti a podmienenosti a to aj s inými právnymi či vôbec vednými odvetviami. Takto je to zrejme v súvislosti s ekonomickými vedami, ale aj so sociológiou, historickou vedou, filozofiou a ďalšími.

Delenie práva na odvetvia má svoj význam z hľadiska pedagogických disciplín, organizácie vedeckého výskumu či určovania tém dôležitých grantov.

Nie bez zaujímavosti je formovanie tzv. pozemkového práva. Je to disciplína bežne označujúca súbor predpisov, ktoré sa viažu na predmet úpravy a takéto označenie je vo svete bežné. Darmo sa bude tvrdiť, že je to umele vykonštruované. Oprávnené obhajujú názor autori, keď vravia, že časť týchto vzťahov je výslovne občianskoprávna a druhá časť administratívnoprávna. Skutočne, kúpa pôdy, nájomné, obsah užívacieho práva či dispozičné právo sú upravené v Občianskom zákonníku. Podobne v správnom práve je ochrana pôdneho fondu, evidencie nehnuteľností. Avšak popri tom máme celý rad zákonov, ktoré upravujú režim pôdy výslovne odchyľne od Občianskeho zákonníka a aj správne konanie je často špecifické. Kvôli presnosti zákonná úprava pozemkov výslovne uvádza, že v tom či onom prípade sa nepoužijú predpisy Občianskeho zákonníka alebo o správnom konaní či o kompetencii. Aj tu je jeden z dôvodov, prečo žiadame a už rozširujeme kompetenciu súdnych orgánov na oblasť štátnej správy. Napríklad taký správny orgán ako je katastrálny úrad má v rukách súdnu právomoc pri vkladoch do evidencie nehnuteľností alebo pri reštitúciách, podobne odbor poľnohospodárstva okresného úradu.

V súčasnosti je tu celá škála inštitútov, ktoré patria výlučne do pozemkovoprávneho odvetvia. Iná vec je úprava praktických pomerov v ďalšej budúcnosti: po skončení privatizácie a reštitúcií. Potom bude už zaradenie týchto vzťahov pod režim Občianskeho zákonníka alebo správneho práva. Je len otázka, či nový text Občianskeho zákonníka obsiahne skutočne všetky vzťahy a celú škálu inštitútov pozemkového práva.

3. Právna veda a vznik samostatného Slovenska

Celý proces transformácie Slovenska a najmä proces formovania samostatnej slovenskej štátnosti bol spojený s pôsobením kvalifikovaných odborníkov-právnikov s využívaním výsledkov právnej vedy. Avšak aj najlepšie vyargumentované formulácie tvorených právnych noriem v legislatíve zasiahli vplyvy a záujmy legislatívcov, ktorí presadili špecifické záujmy na úkor právnej čistoty normy. Na jednej strane boli výsledky právnej vedy plne využívané, na druhej strane konečné znenie textu normy záviselo a bolo priamo ovplyvnené legislatívcami, osobitne poslancami, ktorí zanedbali záujmy objektivity. Príkladom je najmä množstvo predpisov (a to platí všeobecne takmer všade na svete), ktoré dodatočne zruší ústavný súd, ako protiprávne, protiústavné. Mnohé texty našich predpisov sú takto poznačené, často protichodné a prípadne nezrozumiteľné, čo spôsobuje veľa problémov pri ich interpretácii. Máme mnohé ustanovenia, ktoré často interpretujú aj sudy priam protichodne (napr. o výške nájomného - raz sa predpíše súdom vysoké nájomné a to z titulu bezdôvodného obohacovania sa a inokedy sa nájomné vôbec neprizná, lebo nebolo predsa v zmluve určené a dohodnuté).

Tu treba ale zdôrazniť, že pri prestavbe sa akceptovala (a slávnostne deklarovala) zásada právneho štátu. Lenže zákonosť a fungovanie právneho štátu vyžadujú ako prvú podmienku existenciu kvalitných právnych noriem, teda kvalifikovanú legislatívu, aby normu mohli dobre interpretovať a teda v praxi uplatniť. Žiaľ, opakom sú stanoviská poslancov, ak vyhlásia že „zákon nebudem dodržiavať, lebo je zlý“ alebo „dám prednosť morálke pred zákonom“, napr. J. Lupták, J. Cuper.

Rod slovenskej štátnosti môžeme historicky sledovať od obdobia revolučných rokov polovice minulého storočia cez obdobie Memoranda a obdobie prvej svetovej vojny. Dôležité boli úpravy štátoprávnych pomerov Slovenska v období okolo druhej svetovej vojny, najmä vznikom Slovenskej národnej rady a potom hľadaním foriem spolupráce s českým národom (hľadanie foriem federácie, úvahy o konfederácii, Únii a podobne). Napokon spôsob vzniku suverénnej štátnosti Slovenska bolo treba nájsť takým ústavnoprávnym spôsobom, aby zodpovedal podmienkam daných pomerov po roku 1990 a aby tak bolo ústavnou cestou. Faktom je, že uplatnením výsledkov štátoprávneho bádania v slovenskej právnej vede a všeobecnej teórii štátu a práva došlo ku vzniku samostatného štátu Slovákov demokratickou, kultúrnou, právnou cestou.

Vznik Slovenskej republiky k 1. januáru 1993 bol výsledkom ústavnoprávneho vývoja v ponovembrovom období od roku 1989. Ihneď po novembri 1989 sa začalo hovoriť

a vážne uvažovať i konať ohľadne usporiadania pomerov Čechov a Slovákov. Základom pre diskusie bola požiadavka sformovať novú ústavu štátu a to v nových vzťahoch medzi Čechmi a Slovákami, s novou kvalitou aj označenia spoločného štátu. Takto sa veľmi horlivo, otvorene a dosť dlho diskutovalo o názve spoločného štátu (tzv. pomlčková vojna).

V novosformovanom federálnom zhromaždení sa vytvoril aj ústavnoprávny výbor (predseda M. Poslúch), ktorý však - a ani v neskoršom volebnom období ďalší výbor - nevypracoval návrh novej ústavy federálneho štátu, aby ho predložil verejnosti. Ústavné zmeny sa zakotvili len v novelách ústavnými zákonmi.

Diskusie o spolužití Čechov a Slovákov smerovali však ďalej ako len o spolužití, pretože medzitým sa ozvali tendencie ísť ďalej za rámec federácie a to až k najširšej samostatnosti. Išlo totiž o to, že tu bola spoločná meta - priviesť Československo do systému európskych spoločenstiev na základe aj prijatej a podpísanej asociačnej zmluvy (Európska dohoda, zakladajúca pridruženie medzi Českou a Slovenskou Federatívnou Republikou na jednej strane a Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na druhej strane). O tom, že sa nastúpi cesta rokovania o prípadnom zániku spoločného štátu úplne, sa začalo hovoriť aj v týchto súvislostiach, no rozhodnutie o rokovaní padlo prakticky na základe individuálnych rozhovorov predsedov vlád, V. Klauza a V. Mečiara. O rozpade spoločného štátu sa začalo vážne uvažovať najmä na základe výroku V. Klauza: „At' si jdu!“ Išlo však len o obojstranné odsúhlasenie „možnosti“ rozchodu, teda s tým, že možno hľadať spôsob ukončenia spolužitia. Bola to jedine Slovenská národná strana, ktorá pred voľbami v roku 1992 vyhlasovala politiku osamostatnenia oboch štátov. V predvolebnom období sa veľa diskutovalo o možnosti zániku federácie a predkladali sa argumenty, prečo treba ostať v spoločnom štáte. Zo strany slovenských politikov boli však vyjadrené stanoviská, že je lepšie spolužitie, ale nikto neodmietal prípadnú separáciu, napr. na rozdiel od Sládkových Republikánov.

Počas roka 1992 bola vytrvale na programe otázka ďalšej formy spolužitia dvoch federovaných štátov, českej i slovenskej republiky. Z hľadiska ústavnoprávneho boli tieto dve republiky štátmi na federatívnom usporiadaní, keď časť svojej suverenity odovzdali do rúk spoločných federálnych orgánov. Išlo o vyšší stupeň samostatnosti oproti autonómii, kedy ide o jeden spoločný štát, ktorý istú časť právomocí odovzdáva príslušným zložkám, z ktorých je tento štát zložený. Odovzdanie právomocí autonómnemu zväzku je vymedzené vrcholnými orgánmi v ústave. Pokiaľ bolo Slovensko súčasťou Československa, aj ak malo vymedzené kompetencie, ale neexistoval pritom, paralelne český štát, nemožno hovoriť o federácii, ani únii, ale iba o prenesenie istých právomocí v zmysle autonómie. V tom

zmysle hovoril pri košickom vládnom programe K. Gottwald, že je to Magna charta slovenského národa: bol to teda z českej strany dar Slovákom (česká časť štátu povolila Slovensku výkon autonómnych práv).

V druhej polovici roka 1992 sa už hľadala konkrétna forma zániku spoločného súštitia, federácie. Je zaujímavé, že keď sa ukázalo, že nie je dobrá vôľa federatívne spolužitie už ďalej udržať, v parlamente (vo Federálnom zhromaždení) bol predložený návrh, aby sa prešlo k spolužitiu v právnej forme únie. Táto myšlienka sa ukázala byť priechodnou: poslanec M. Zeman navrhol, aby sa vytvorila osobitná komisia, ktorá by spracovala príslušné podklady na schválenie spoločného štátneho útvaru a to únie. Túto koncepciu parlament väčšinou hlasov prijal.

Súčasne sa však objavili veľmi dôrazné tvrdenia, že spoločný štát môže zaniknúť len na základe referenda. Išlo totiž v podstate len o otázku zániku federácie, pretože štátnosť Slovenska i Čiech bola ústavne deklarovaná a uznaná. Zánikom federácie by sa táto štátnosť oboch častí povýšila na absolútnu suverenitu. O tom, že by takáto štátnosť dvoch republík nebola oprávnená a neželateľná, nebolo pochyb. V podstate išlo stále o to, ako môže spolužitie, súštitie, zaniknúť. V tomto smere išlo o kompetenciu federálnych orgánov. Hlavu štátu - prezidenta, Federálne zhromaždenie a federálnu vládu.

Je zaujímavé, že v procese týchto diskusií došlo súčasne k potrebe zvoliť novú (federálnu) hlavu štátu, prezidenta. Bolo zrejmé, že otázka štátprávneho riešenia na inom základe než bol daný ústavným zákonom o federácii je vysoko aktuálna. Z týchto príčin parlament odmietol zvoliť hlavu štátu.

Aj vo federálnom zhromaždení bolo zrejmé, že dôjde k podstatnej zmene v štátprávnom usporiadaní. V tomto zmysle totiž národné orgány, česká i slovenská rada pripravovali príslušné právne dokumenty, osobitne práve formuláciou ústavy. Ústava Slovenskej republiky bola prijatá Slovenskou národnou radou už 1. septembra 1992 a účinnosť nadobudla dňom vyhlásenia. Štátprávne usporiadanie Slovenska je teda týmto dňom dovŕšené a to súčasným uznaním časti zvrchovanej kompetencie ponechanej federálnym orgánom. Z českej strany taká ústava bola pripravená, ale nebola v tom čase Českou národnou radou prijatá, ani prerokovaná.

Keďže bolo zrejmé, že federácia zanikne, bez väčších problémov z opatrnosti zo slovenskej strany bol prijatý ústavný zákon o delení majetku štátu (Ústavný zákon č. 541/1992 Zb. o delení majetku Českej a Slovenskej federatívnej republiky) medzi Českú republiku a Slovenskú republiku. Tu bola významná klauzula, že podľa tohto zákona sa

bude postupovať, ak dôjde k zániku federácie ústavnou cestou. Boli totiž obavy, aby sa federácia nezlikvidovala akosi spontánne, napríklad jednostranným prehlásením.

Bolo treba rozhodnúť, ako federácia zanikne. Išlo už len o formu zániku, hoci sa ukázalo, že to nie je celkom jasné, ba naopak, že federácia vlastne vôbec nemusí zaniknúť.

Boli tu dva varianty: referendum, alebo ústavný zákon Federálneho zhromaždenia.

Referendum ako forma zániku sa ukazovala ako najdemokratickejšia a niektorými právnikmi ako jedine ústavnoprávna. Takto vystupovali najmä I. Šimko a M. Benčík. Poslanec Ľ. Bystrický už 16. júla 1992 v parlamente vyhlásil, že „jediný spôsob legitímneho rozdelenia spoločného štátu je referendum. Žiadny iný.“ O referende sa však vyslovilo veľa pochybností: predovšetkým predseda federálnej vlády (J. Stráský) uviedol, že podľa prieskumu verejnej mienky, v referende by návrh na zánik federácie neprešiel. Spornou by bola otázka, čo vtedy, ak za zánik federácie budú hlasovať len v českej alebo len v slovenskej časti a v druhej by návrh neprijali.

Vzhľadom na túto situáciu prijal riešenie ústavnoprávny výbor oboch snemovní. Tu totiž predsedajúci J. Cuper navrhol, aby sa do parlamentu predložil text ústavného zákona s vyhlásením, že plniac želanie českého a slovenského národa Federálne zhromaždenie deklaruje zánik spoločného štátu.

Voči tomuto textu vzišli ihneď dôrazné protesty z pozície ústavného práva: predovšetkým poslanci federálneho zhromaždenia prisahali pri skladaní sľubu poslancu vernosť federácii a odhlasovanie takého zákona by bolo velezradou. Ďalej poslanci Federálneho zhromaždenia nesľubovali pred voľbami zánik federácie (okrem Slovenskej národnej strany) a teda neplnia vôľu väčšiny svojich voličov, teda vôľu ľudu - tá im nebola tlmočená.

Na tomto rokovaní ústavnoprávneho výboru však bol prijatý návrh (M. Štefanovič), aby takúto deklaráciu adresovali obidve národné rady Federálnemu zhromaždeniu, ktoré je povinné potom sa takouto deklaráciou zaoberať a je oprávnené prijať akékoľvek rozhodnutie.

Na základe tohto stanoviska ústavnoprávny výbor a v najkratšom čase aj národné rady prijali vyhlásenia v tomto zmysle a Federálne zhromaždenie dostalo návrh ústavného zákona o zániku federácie, ktorý prešiel legislatívnym procesom a - bol zamietnutý. Fakticky chýbal jediný hlas, aby ústavnoprávnou väčšinou ústavný zákon bol prijatý.

Ukazovalo sa, že federácia nezanikne. Pod vedením M. Zemana sa vytvoril tzv. Československý výbor, ktorý zastupoval viaceré politické kluby parlamentu a ktorý pripravil koncepciu ďalšieho spoločného štátu.

Avšak v politickom grémiu sa dohodlo, že ústavný zákon o zániku federácie sa predloží v novom pokračovaní, aby sa vyčerpali všetky možnosti deklarovania zániku spoločného štátu. Kuriózne je, že vtedajší predseda parlamentu (M. Kováč) na návšteve v Kanade uviedol, že sa už našiel aj ten jeden poslanec, ktorý svoj hlas za zánik federácie odovzdá. Pravda je však iná: v klube poslancov strany demokratickej ľavice, kde všetci členovia odmietli zánik federácie, došli k zaujímavému riešeniu: spoločne vyhlásili, že federácia musí zaniknúť, pretože by sa rozpadla neústavnou cestou (uvádzala sa hrozba skôr zo strany českej). Inými slovami - poslanci SDE jednomyselne odmietali dať svoj individuálny hlas za zánik (hlasovalo sa tajne), ale deklarovali vôľu, že federácia zaniknúť touto formou musí. Riešenie sa našlo: členom klubu poslancov SDE bol nestraník (Š. Nižnanský), ktorý ponúkol svoju službu, že hlas odovzdá, čo bolo prijaté s uznaním. Kuriózne bolo, že potom sa dlho hovorilo o tom, že federáciu rozpustil jediný novinár, ktorý o zániku rozhodol.

Zrod slovenskej štátnosti má svoje korene v Uhorsku a dňom 1. januára 1993 bola Slovenská republika slávnostne vyhlásená. Niektoré ústavnoprávne inštitúty sa dobudovali potom (napr. voľba prezidenta, územnosprávne členenie, ustanovenie štátnych orgánov, vymenovanie ústavného súdu, a ďalšie), trvá aj delenie majetku, napriek v podstate veľmi slušnému deleniu (s nepodstatnými výnimkami). Spôsob zániku federácie sa stal predmetom záujmu i uznania v cudzine a vzorom pre zahraničie.

Záverom možno s uspokojením konštatovať, že právna veda našla svoje uplatnenie v prestavbe slovenskej spoločnosti a pri budovaní kvalitného právneho poriadku na báze budovania právneho štátu. Vzhľadom na zvýraznenie kladných funkcií práva v novom štáte možno predpokladať, že vedecké inštitúcie na Slovensku v oblasti právnej vedy nájdu i naďalej svoje uplatnenie a to osobitne s rozvojom nových oblastí právnej vedy, najmä právnej komparatistiky a slovenskej diplomacie.

Prof. JUDr. Milan Štefanovič, DrSc.
Bývalý dekan PF UPJŠ a poslanec
bývalého Federálneho zhromaždenia

ZVRCHOVANOSŤ ZÁKONA - ZNAK PRÁVNEHO ŠTÁTU

JUDr. Imrich KANÁRIK, CSc.

"Zákon je moc".

Frederic Bastiat

I.

Od polovice osemdesiatych rokov dochádza v československej právnej vede k rozpracovaniu základných otázok modelu právneho štátu ako moderného štátu¹ a v súvislosti s prijatím Ústavy SR v r. 1992 aj k jeho ústavnoprávnomu deklarovaniu. Zvrchovanosť zákona je pertraktovaná v našej právnej vede oveľa skôr, pretože zákon má v kontinentálno-európskom type právnej kultúry dominantné postavenie. Postavenie zákona je kritériom pre začlenenie do typu právnej kultúry, ale zároveň predurčuje rozdiely týkajúce sa poňatia právneho štátu. V európskej tradícii právneho štátu nadobúda zvrchovanosť zákona ďalšie dimenzie, súvisiace s kvalitatívnymi vlastnosťami štátu, ktoré musí mať štát s prívlastkom - právny.

Podat' charakteristiku právneho štátu obsiahlou definíciou je veľmi obtiažne, pretože právny štát predstavuje určitý ideál, ideálny typ, ku ktorému sa jednotlivé štáty viac alebo menej približujú, sú teda viac alebo menej právnymi štátmi. Právny štát možno charakterizovať predovšetkým jeho základnými znakmi (princípami).² Právny štát vo svojej realizácii je však niečo viacej než len výpočet znakov. Ak konkrétny štát disponuje takými kvalitatívnymi vlastnosťami, ktoré sú modelovo (ale aj explicitne, pozitívno-právnym zakotvením v ústave) vymedzené za znaky právneho štátu, získava "visačku" v podobe adjektívu "právny".

Vo vedách o štáte a práve nie je jednota pri vymedzení konkrétnych znakov právneho štátu a už vôbec nemôže ísť o ich taxatívny výpočet. Medzi znaky právneho štátu, ktoré sú uvádzané u väčšiny autorov venujúcich sa modelom právneho štátu patria: zakotvenie a garancie základných práv a slobôd, legalita a legitimita moci, právna istota, deľba moci a kontrola moci, suverenita ľudu. ("Zo suverenity ľudu je odvodená aj vláda práva (zákona) nad štátom (legalita)".³

"Vo všeobecnosti možno konštatovať, že všetky princípy právneho štátu vytvárajú možnosť kontroly moci".⁴ Niektoré kvalitatívne vlastnosti štátu sú buď považované za samostatný znak právneho štátu alebo sú subsumované pod inú vlastnosť (hodnotu) štátu považovanú za znak právneho štátu. Napríklad nezávislosť súdnictva resp. sudcovská nezávislosť je považovaná buď za samostatný znak alebo je zahrnutá do znaku del'ba moci a kontrola moci. Podobne je to aj so zvrchovanosťou zákona: pokiaľ nie je považovaná za samostatnú kvalitatívnu vlastnosť právneho štátu, potom je uvádzaná ako súčasť iného znaku a to ako jedna z požiadaviek tvoriacich obsah legality. Niektorí autori považujú za samostatný znak "zvrchovanosť ústavy a zákona".⁵

Odpoveď na otázku či zvrchovanosť zákona je samostatným znakom právneho štátu alebo súčasťou legality právneho štátu možno považovať za akademickú problematiku. Podstatná je predovšetkým skutočnosť, že konkrétny štát nemôže dosiahnuť kvalitu právneho štátu pokiaľ sa v jeho činnosti neuplatňujú požiadavky, ktoré zo zvrchovanosti zákona vyplývajú, resp. ktoré vyplňajú obsah tohto znaku právneho štátu. Uvedený postulát sa nemá absolutizovať v tom zmysle, že právny štát musí vždy, za každých okolností zrealizovať "do bodky" všetky požiadavky, ktoré sú naň modelovo kladené, inak že nemá povahu právneho štátu. "Ide o to, že niektoré štáty sú viac právnymi štátmi ako iné štáty, čo nie je dané ani tak charakterom práva ako tým, o aký štát vlastne ide, najmä či je demokratickým alebo nedemokratickým štátom, prípadne štátom, ktorý je na ceste k demokracii alebo smeruje od nej k nedemokratickému systému vlády".⁶

II.

Význam problematiky zvrchovanosti zákona je právny (a predovšetkým v tomto právnom zmysle sa chceme zvrchovanosti zákona ďalej venovať), ale aj mimoprávny, najmä politický.⁷ Štátna moc⁸ pochádza od občanov (čl. 2 ods. 1 ústavy), ktorí ju vykonávajú priamo (v menšom rozsahu), ale hlavne prostredníctvom svojich volených zástupcov nepriamo (zastupiteľská demokracia). Zákon je moc.⁹ Politický význam spočíva v tom, že aj keď je prijatie zákona výsledkom legislatívneho procesu v zastupiteľskom (zákonodarnom) orgáne, v konečnom dôsledku odvodzuje zákon svoju moc (svoje dominantné postavenie) od pôvodcu (zdroja) moci - od občanov. Jedným z prejavov spätosti štátu a práva je zvrchovanosť zákona v právnom štáte, a to práve v dôsledku

zvrchovanosti občanov.¹⁰ Späťne však ma tiež platiť Lex civium dux ("Zákon - vodca občanov").

Právny význam zvrchovanosti zákona je predovšetkým v tom, že zákon je hlavným, základným prameňom práva. "V právnom štáte sa v systéme právnych noriem rôzneho druhu uprednostňujú ústava a zákony ako normy obsahujúce rozhodujúcu vôľu štátneho suveréna - parlamentu. Vo vertikálnej sústave moci majú potom tieto normy prioritu".¹¹

Zvrchovanosť zákona je obsahovo totožným znakom s pojmom vláda práva (vláda práva krajiny), ktorý vyjadruje primát práva nad štátom ako jedno zo základných východísk právneho štátu. "Právny štát je verejnou autoritou, ktorá sa spravuje právom, v ktorej vládne právo a nie ľudia a kde štátne orgány uskutočňujú svoje právomoci a funkcie na základe práva a v medziach práva".¹² Štát má možnosť náležitým zákonodarným procesom právo zmeniť, nie je však oprávnený platné právo porušovať. Podľa nášho práva môže byť zákonodarná právomoc udelená len ústavným zákonom.¹³

Existujúca zákonná úprava je záväzná pre všetkých občanov, ale aj pre všetky štátne orgány. "Zásada viazanosti štátnych orgánov sa však modifikuje voči najvyššiemu orgánu štátnej moci, ktorý má zákonodarnú resp. aj ústavodarnú právomoc, stelesňuje suverenitu. Tu možno hovoriť len (ak ponecháme stranou otázku relatívnej viazanosti procedurálnymi pravidlami) o viazanosti v zmysle ústavnosti".¹⁴ Právna záväznosť vyplývajúca zo zvrchovanosti zákona však musí mať za dôsledok, že štátne orgány, ktoré sú rovnako ako občania viazané právom nemôžu samy rozhodovať o tom, či sa táto viaznosť aj dodržiava. "Otázka dodržiavania podlieha v právnom štáte kontrole zo strany orgánov, ktoré nerozhodujú vo veci samotnej. Tým, že právny štát zaručuje rozsiahlu súdnu právnu ochranu proti všetkým aktom verejnej moci nechráni len jednotlivca a jeho subjektívne práva, ale zabezpečuje aj viaznosť štátnych mocí na ústavu a zákon".¹⁵

Zvrchovanosťou zákona sa v systéme práva vytvára právna istota a dôsledný poriadok majúci o.i. za cieľ "aby sa občan netopil v nekonečnom mori podzákonných právnych noriem a interných predpisov". Faktický stav pomeru zákonných a podzákonných aktov 1:10 však jasne svedčí, že tento cieľ naplnený nie je.

III.

Pojem "zákon" má v našej spoločnosti z hľadiska právneho vedomia de lege ferenda, ale aj de lege lata silne zapustené korene, napríklad: v štátom stanovenej forme pre publikáciu normatívnych právnych aktov, v Zbierke zákonov,¹⁶ sa napriek pomenovaniu vyhlasujú okrem zákonov aj iné druhy právnych predpisov (nariadenia vlády, vyhlášky, výnosy a opatrenia ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy...); mutatis mutandis neplatí, že zákon má najvyššiu právnu silu, ale ňou disponujú ústava a ústavné zákony; členenie na zákonné a podzákonné akty sa žiada doplniť na ústavné a podústavné normatívne akty a v tomto vzťahu je aj zákon vykonávacím predpisom, je organickým zákonom¹⁷; legalita nie je len synonymom zákonnosti, ale v širšom zmysle aj ústavnosti; nezávislý sudca je viazaný len zákonom,¹⁸ ústavný súd skúma súlad podústavných normatívnych právnych aktov s ústavou, ale aj podzákonných aktov so zákonmi;¹⁹ návrhy prijaté v referende vyhlási Národná rada SR rovnako ako zákon.

Obsahovo je problematika zvrchovanosti zákona širokospektrálna. V štúdií sa zaoberáme predovšetkým tými otázkami vyplývajúcimi zo zvrchovanosti zákona, ktoré za uplynulých šesť rokov od vzniku Slovenskej republiky priniesla realita spoločenskopolitického života, a ktoré sa pre svoju závažnosť stali nielen predmetom politických, filozofických a právnych diskusií a úvah, ale (vzhľadom na ich "komplikovanosť") v niektorých prípadoch museli byť riešené v rozhodnutiach ústavného súdu. So zvrchovanosťou zákona však súvisia aj ďalšie otázky, ktorých zodpovedanie má význam pre postupné napĺňovanie obsahu článku 1 Ústavy SR deklaráujúceho Slovenskú republiku za právny štát, ktorými sa však v práci zaoberať nebudeme - môže ústavný súd podľa čl. 125 písm.e/ ústavy rozhodovať o súlade zákonov, ústavných zákonov a ústavy s medzinárodnými zmluvami?²⁰ má ústavný súd zákonodarnú moc?²¹

IV.

Vzťah prameňov práva a právnych noriem vydávaných Národnou radou SR

Pri hľadaní kritéria, podľa ktorého možno normám zákona priznať povahu ústavnej úpravy v prípade, že ústavou zaručené právo je delegované odkazom (!) na úpravu danú v zákone, jednoznačnú odpoveď nachádzame v členení právnych noriem na blanketové a odkazujúce (nazývané tiež neúplné normy).

Odôvodnenie je viacstupňové, od najvšeobecnejších východísk až po konkrétne zdôvodnenie otázky:

a) právna norma schválená (prijatá) Národnou radou tvorí obsah normatívneho právneho aktu, ktorý NR SR môže vydať len vo forme štátom stanovenej (zákonom č. 1/1993 Z.z. o Zbierke zákonov), teda konkrétne v ústave, ústavnom zákone alebo zákone. (Na tomto mieste abstrahujeme od rozdielov medzi ústavou a ústavným zákonom, pretože v oboch prípadoch ide v širšom zmysle o "ústavnú úpravu", s rovnakým stupňom právnej sily). Ak chce teda NR SR prijať právne normy musí ich vydať len v jednej z troch uvedených foriem. Nie však podľa ľubovôle, pretože aj pre NR SR platia pri prijímaní právnych noriem pravidlá zakotvené v samotnom práve. Napríklad: podľa čl. 7 Ústavy SR "O vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku sa rozhodne ústavným zákonom s následným referendum; podľa čl. 3 ods. 2 Ústavy SR: "Hranice SR sa môžu meniť len ústavným zákonom"; podľa čl. 99 ods. 1: "Výsledok referenda môže NR SR zmeniť alebo zrušiť svojím ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti; čl. 10 ods. 2 požaduje: "Postavenie Bratislavy ako hlavného mesta SR ustanoví zákon".

Podľa autorov novo vydanej pražskej učebnice Teórie práva ak ústava stanovuje, že v istých veciach musí ísť o úpravu ústavným zákonom - "To nevylučuje, aby ústavný zákon podrobnejšiu úpravu odkázal na zákon".²²

b) O vzťahu právnej normy a normatívneho právneho aktu platí, že konkrétny normatívny právny akt môže obsahovať jednu alebo niekoľko právnych noriem, ale taktiež, že nemusí obsahovať celú právnu normu.

Právna norma spravidla nie je identická s jednotlivým paragrafom, ustanovením, či samotným normatívnym právnym aktom. Celá právna norma sa skladá z troch častí - hypotézy, dispozície a sankcie pričom z hľadiska legislatívno technického ich môže právotvorca "umiestniť" na rôznych miestach v rámci normatívneho právneho aktu (napríklad v kódexoch vo všeobecnej a osobitnej časti), ale jednotlivé časti jednej a tej istej právnej normy "difuzuje" aj do viacerých normatívnych právnych aktov (časť normy je v ústavnom zákone a ďalšia jej štrukturálna časť je v "obyčajnom" zákone).

Ak sa jedna a tá istá právna norma nachádza v dvoch normatívnych právnych aktoch, v ústave aj zákone, vzniká dôležitá otázka, či ústavný súd pri posudzovaní súladu zákona s ústavou rozhoduje v tomto prípade o súlade v rámci jednej právnej normy (?),

pričom tá časť právnej normy, ktorá je v zákone nesmie odporovať časti právnej normy, ktorá je obsiahnutá v ústave.

c) Klasifikácia právnych noriem má poznávací i praktický význam. Bez nej nemožno právo hodnoverne poznať, ani správne realizovať či aplikovať. Klasifikovať možno právne normy podľa rôznych kritérií.

V.

Knapp²³ zdôvodňuje členenie právnych noriem na odkazujúce a blanketové skutočnosťou, že: "Kvalitatívna a predovšetkým kvantitatívna rôznosť právnej normy a právneho predpisu vyžaduje legislatívno-technické prostriedky, ktoré umožňujú orientáciu v právnych textoch, a ktoré umožňujú "spájať" jednotlivé časti právnej normy. Odkazujúce a blanketové právne normy preto možno nazvať konektormi spájajúcimi jednotlivé časti právnych noriem".

Čo majú spoločné a čím sa líšia odkazujúce a blanketové právne normy?

Spoločným znakom odkazujúcich a blanketových právnych noriem je to, že spájajú časti právnej normy odkazom na ďalšie časti tejto normy nachádzajúce sa v tom istom normatívnom právnom akte alebo v iných normatívnych právnych aktoch, a preto ich nemožno samostatne používať, ale len v spojitosti s tými časťami právnej normy, na ktoré odkazujú. Aj keď najnovšie pražské učebnice teórie práva V.Knappa (1995) a J.Boguszaka a J.Čapeka (1997) ich neoznačujú ako neúplné normy, v minulosti išlo o ich všeobecne rozšírené označenie.

Odkazujúce a blanketové normy sa líšia stupňom určitosti pri odkaze. "Odkazujúce právne normy pritom spájajú presne identifikované ustanovenia právneho predpisu, resp. viacerých právnych predpisov, na rozdiel od toho blanketové právne normy spájajú časti právnej normy s ďalšou jej časťou obsiahnutou v inom právnom predpise, ktorý nie je v právnej norme samotnej identifikovaný. Za blanketové právne normy bývajú považované i právne normy zmocňovacie".²⁴

Odkaz možno pritom koncipovať vo vzťahu k ustanoveniu toho istého právneho predpisu (vnútorný odkaz) alebo k ustanoveniu iného právneho predpisu (vonkajší odkaz).

Ak ústavou zaručené právo je upravené odkazom na úpravu daní v zákone ide o vonkajší odkaz (Generálny vonkajší odkaz je obsiahnutý v čl. 51 Ústavy SR). V tomto prípade je ústavná norma spravidla blanketová. Napríklad článok 35 ods. 2 Ústavy SR: "Zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolaní alebo činností" je takouto ústavnou normou blanketovou, ktorá spája právo podnikat' zakotvené v čl. 35 Ústavy SR s ďalšou časťou právnej normy, ktorá je obsiahnutá v zákone č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní. Ide o dve časti jednej a tej istej normy. Spájajúcim činiteľom je blanketová povaha tej časti právnej normy, ktorá je obsiahnutá v Ústave SR. Ak teda ide o jednu právnu normu (po tomto spojení úplnú) možno jej priznať povahu ústavnej úpravy, to znamená, že je ústavnoprávnou normou (mormou ústavného práva), aj keď z legislatívno technického hľadiska sa nachádza v dvoch normatívnych právnych aktoch (resp. dvoch právnych predpisoch).

"Možno teda ... rozlišovať ústavu, ústavné zákony, či ústavné právo vo formálnom zmysle (úpravu obsiahnutú v ústave či ústavnom zákone ako zvláštnych druhoch normatívnych aktov) a na druhej strane potom tiež ústavné právo v materiálnom zmysle (úpravu zásadného významu, či už obsiahnutú formálne v zákonoch ústavných alebo v iných prameňoch práva), pričom obidve hľadiska (obidve roztriedenia) sa nie vždy navzájom kryjú".²⁵

d) Vzťah ústavných zákonov a zákonov.

Považujeme za dôležité upozorniť, že citovaný článok 35 ods. 2 Ústavy SR je blanketovou právnou normou, nie je však zmocňovacou právnou normou v doslovnom význame, pretože NR SR nepotrebuje na vydanie zákona ústavné zmocnenie: "Právomoc vydávať prvotné, neodvedené normatívne akty majú v demokratických štátoch v zásade iba orgány verejnej moci volené občanmi - zastupiteľské zbory, pokiaľ nie je táto právomoc zverená priamo ľudu (v prípade referenda)".²⁶

Toto konštatovanie však nič nemení na skutočnosti, že "obyčajný" zákon, ktorý je spravidla "vykonávacím predpisom" vo vzťahu k ústave a ústavnému zákonu (je takpovediac aktom "podústavným") musí svojím obsahom byť v súlade s ústavou a ústavným zákonom.

Pri členení normatívnych právnych aktov na prvotné a odvedené sú ústavné zákony a zákony zaradené spolu medzi prvotné normatívne právne akty (pretože ide o normatívne akty zákonodarného orgánu a nie je potrebné k ich vydaniu splnomocnenie).

Iná je situácia, pokiaľ ide o klasifikáciu podľa právnej sily: "Zvláštnym druhom zákonov sú ústavné zákony. Odlišujú sa od ostatných (obyčajných) zákonov formou. Spravidla sa pritom odlišujú od obyčajných zákonov i vyšším stupňom právnej sily Vyššia právna sila ústavy, resp. ústavného zákona je predpokladom zavedenia ústavného súdnictva (preskúvanie súladu zákonov s ústavnými zákonmi zo strany súdnej moci)".²⁷

Hierarchickej štruktúre štátnych orgánov zodpovedá aj hierarchická štruktúra právnych predpisov. "Suverenita moci parlamentu sa v oblasti právneho poriadku zabezpečuje obmedzením možnosti iných štátnych orgánov vydávať právne predpisy, pokiaľ na to neboli ústavou alebo zákonom zmocnené. Zmocňovacie právne normy teda zakladajú právomoc vydávať podzákonné právne predpisy".²⁸

e) Úprava ústavou zaručených práv a slobôd odkazom na úpravu danú v zákone blanketovou normou má v Ústave SR viacero podôb a významov. Nachádzame v nej takéto blanketové odkazy:

- "len zákonom" (články 13 ods. 2; 16 ods. 1; 23 ods. 5; 48 ods. 2; 67)
- "zákonom", resp. "ustanoví zákon" alebo "podrobnosti ustanoví zákon" (články 25 ods. 2; 39 ods. 3; 40; 41 ods. 6; 42; 43 ods. 1 a 2; 58 ods. 2 a 3)
- "na vykonanie zákona a v jeho medziach" (čl. 120 ods. 1)
- "zákonom alebo na základe zákona" (čl. 59 ods. 2).

Regulácia niektorých spoločenských vzťahov je ústavnoprávnymi normami vyhradená na úpravu výlučne zákonom, takže ani podrobnosti nemôžu byť upravené normatívnym aktom nižšej právnej sily. Napríklad podľa čl. 13 ods. 2 Ústavy SR: "Medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom".

Podľa J.Boguszaka a J.Čapeka²⁹ v prípadoch, kedy ústavné právne normy odkazujú na zákon, nie je vylúčená úprava podrobností nižšími normatívnymi aktami (intra legem) s výnimkou prípadov, kedy ústavný zákon vyhradzuje úpravu výslovne iba zákonu.

"Prenesenie zákonodarnej právomoci zmocňovacou právnou normou sa nazýva zákonná delegácia. Tá sa smie uskutočňovať len v medziach pripustených ústavou. Aj v týchto medziach je však žiadúce, aby bola používaná čo najúspornejšie, pretože jej nadužívanie vedie v skutočnosti k presúvaniu ťažiska tvorby práva z moci zákonodarnej

(legislatívy) na moc výkonnú (exekutívu)".³⁰ Ako ďalej uvádza V.Knapp: "Subdelegácia zákonodarej (právo tvornej) právomoci je neprípustná, to znamená, že delegovaný orgán nie je oprávnený právo tvornú právomoc, ktorú získal delegáciou, delegovať ďalej na orgán ďalší".³¹ Tak napríklad vláda nesmie svoju delegovanú právomoc podľa čl. 120 Ústavy SR preniesť na ministerstvo.

Súhlasíme s J.Boguszakom a J.Čapekom, že ak ústavnoprávna norma odkazuje na zákon nie je vylúčená úprava podrobností nižšími normatívnymi aktami (intra legem) a teda zákon môže splnomocniť štátny orgán na vydanie podzákonných aktov,³² ale podľa nášho názoru len vtedy, ak ústavná úprava znie: "zákonom alebo na základe zákona" (čl. 59 ods. 2), resp. "na vykonanie zákona a v jeho medziach" (čl. 120 ods. 1) alebo "na základe zákona a v jeho medziach" (čl. 123).

Ak dikcia ústavy je:

- "zákonom" (čl. 58 ods. 1)
- "podrobnosti ustanoví zákon (čl. 39 ods. 3)
- "ustanoví zákon" (čl. 42 ods. 1; čl. 58 ods. 2; čl. 92 ods. 2)

nie je - podľa nášho názoru - prípustné ďalšie zákonné zmocnenie na vydanie podzákonného aktu.

Tento záver vzťahujeme (platí) aj na právomoc vlády vydávať nariadenie vlády a je o to dôležitejší, že čl. 120 ods. 1 je považovaný za generálne splnomocnenie, takže vláda vlastne sama sa rozhoduje či nariadenie vlády vydá (nemusí "čakať" na explicitné splnomocnenie). Ak má byť rešpektovaná zvrchovanosť zákona, môže vláda vydať nariadenie len ak to vyplýva z ústavného zákona resp. zákona vo vyššie uvedenom zmysle.

VI.

Môže byť publikovaný zákon bez podpisu prezidenta?³³

Na základe návrhu skupiny poslancov NR SR zo dňa 8. apríla 1998 má Ústavný súd SR rozhodnúť o tom, či možno v Zbierke zákonov uverejniť zákon, ktorý nie je podpísaný prezidentom SR. Odborná verejnosť je rozdelená na dve skupiny, z ktorých

jedna zastáva názor, že môže byť zákon publikovaný (a teda platný) aj bez podpisu hlavy štátu, druhá túto možnosť vylučuje.

Hlavným argumentom "neformalistov", teda tých, ktorí tvrdia, že zákon môže byť publikovaný aj bez podpisu prezidenta je to, že odkaz v texte § 9 ods. 1 a poznámka pod čiarou č. 4 zákona č. 1/1993 Z.z. nemajú normatívnu povahu. Z tohto dôvodu sa ďalej chceme venovať problematike, ktorú nazveme:

"Odkazy v texte zákona a poznámky pod čiarou".

Odkaz v texte zákona sa vyskytuje v dvojakej podobe: buď ako odkaz na iné ustanovenie toho istého zákona (napríklad: "podľa § 2 ods. 1; "tento zákon") alebo ako odkaz na iný právny predpis, v tomto prípade najčastejšie aj s pomocou citácie v poznámke pod čiarou.

Abstrahujeme od spolitizovania otázky podpisovania zákonov prezidentom a pozornosť venujeme právnej stránke odkazu na iný právny predpis v texte vyjadrený len všeobecne a citovaný v poznámke pod čiarou.

a) Článok 87 ods. 2 ústavy obsahuje pravidlo, že zákon podpisuje, okrem ďalších ústavných činiteľov, aj prezident. Z tohto pravidla existuje jediná výnimka ex constitutione, kedy je podpísanie zákona prezidentom právne irelevantné, a to v prípade, ak na základe suspenzívneho veta prezidenta Národná rada SR zákon opätovne prerokuje a v prípade jeho (opätovného) schválenia už podpis prezidenta môže, ale aj nemusí byť, pretože takýto zákon podľa čl. 87 ods. 3 "musí byť vyhlásený" (teda aj bez prezidentovho podpisu).³⁴

Je nepochybné, že pokiaľ ide o podpísanie zákona prezidentom je obsah čl. 87 ods. 3 výnimkou z pravidla stanoveného v čl. 87 ods. 2. Na túto výnimku sa preto nevzťahuje § 9 ods. 1 zákona č. 1/1993 Z.z. a čl. 12 Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov č. 19/1993 Z.z., ktoré ako podmienku vyhlásenia schváleného zákona stanovujú jeho autorizovanie podpismi osôb uvedených v čl. 87 ods. 2 ústavy, prostredníctvom odkazu cez poznámku pod čiarou. (Preto je len samozrejmé, že v citovaných ustanoveniach chýba v poznámke pod čiarou odkaz na čl. 87 ods. 3).

Ak má ústavný súd vysloviť právny záver o tom, či môže byť publikovaný zákon aj bez podpisu prezidenta za situácie, keď výkon funkcie prezidenta patrí vláde SR (resp. predsedovi vlády), musí sa zaoberať najprv základnou otázkou, ktorá v tejto súvislosti je

conditio sine qua non, a ktorú možno sformulovať takto: "Aký právny význam má odkaz v texte zákona na iný právny predpis prostredníctvom poznámky pod čiarou?"

Sformulovanie tejto otázky (a význam odpovede na ňu) vyplýva z obsahu ustanovení čl. 87 ods. 2 a 5 v spojitosti s čl. 105 ods. 1 a čl. 102 písm. e) ústavy a v spojitosti s § 9 ods. 1 zákona č. 1/1993 Z.z., čl. 12 Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov, č. 19/1997 Z.z., ako aj bodov č. 7, 18, 33, 34 a 47 Prílohy č. 2 k legislatívnym pravidlám tvorby zákonov. Odpoveď na položenú otázku má byť východiskom pre rozhodnutie ústavného súdu o ústavnosti vyhlásenia zákona bez podpisu prezidenta (s výnimkou situácie predvídanej v čl. 87 ods. 3 ústavy).

b) "Aký právny význam má odkaz na iný právny predpis prostredníctvom poznámky pod čiarou?"

Na základe systematického, gramatického a logického výkladu ústavných článkov 87 ods. 2 a 5, 102 písm. e) a 105 ods. 1 v spojitosti s § 9 ods. 1 zákona č. 1/1993 Z.z., čl. 12 Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov č. 19/1997 Z.z. a bodov č. 7, 18, 33, 34 a 47 Prílohy č. 2 k legislatívnym pravidlám tvorby zákonov môžeme vysloviť právny záver, že s výnimkou opätovne schváleného zákona NR SR po jeho vrátení prezidentom (čl. 87 ods. 3) v ostatných prípadoch môže byť zákon vyhlásený len po jeho podpísaní (autorizovaní) prezidentom SR.

Odôvodnenie nášho záveru:

1. Prezident SR podpisuje zákon (čl. 87 ods. 2). Ak prezident nevykonáva svoju funkciu, nemožno preniesť oprávnenie prezidenta podpisovať zákony na vládu resp. jej predsedu (čl. 105 ods. 1 v spojitosti s čl. 102 písm. e) ústavy).

2. Blanketová norma - článok 87 ods. 5 - stanovujúca, že podrobnosti vyhlásenia zákona (a teda jeho platnosti) ustanoví zákon, je doplnená (dokompletizovaná na úplnú) o.i. paragrafom 9 ods. 1 zákona č. 1/1993 Z.z., podľa ktorého: "Na uverejnenie v Zbierke zákonov možno prijať len texty autorizované podpismi, ktorú sú pre jednotlivé druhy všeobecne záväzných právnych predpisov ... ustanovené všeobecne záväzným právnym predpisom);" 4 Poznámka č. 4 pod čiarou znie: "Např. čl. 87 ods. 2 Ústavy SR".

Podobne aj čl. 12 ods. 2 Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov č. 19/1997 Z.z. ustanovuje: "V Zbierke zákonov sa vyhlasuje schválený zákon autorizovaný podpismi11.

Poznámka č. 11 pod čiarou znie: "Čl. 87 ods. 2 Ústavy SR § 9 ods. 1 zákona NR SR č. 1/1993 Z.z."

3. Ústavodarca prenechal podmienky vyhlásenia zákonov na úpravu v zákone (čl. 87 ods. 5) a zákonodarca upravil vyhlasovanie zákonov v Zbierke zákonov aj pomocou odkazu (odkazujúcej právnej normy) s poznámkou pod čiarou, pričom ako základnú podmienku vyhlásenia určil autorizovanie textov podpismi osôb, ktoré sú uvedené v príslušnom právnom predpise.

Z uvedenej postupnosti vyplýva zásadná otázka, aký právny význam má odkaz na iný právny predpis vo forme poznámky pod čiarou. Jej zodpovedanie bude zároveň odpoveďou na otázku, či môže byť publikovaný zákon bez jeho autorizácie prezidentom.

Úprava odkazu v texte zákona vrátane poznámky pod čiarou je obsiahnutá v Legislatívnych pravidlách tvorby zákonov č. 19/1995 Z.z. a v prílohe č. 2 k nim: "Legislatívnotechnické pokyny".

Zmysel, cieľ a potreba odkazu v texte zákona vyplýva z čl. 5 Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov, kde je uvedené, že (z dôvodov tam jednoznačne vyargumentovaných): "Do zákona sa nesmie preberať (recipovať) ustanovenie iného zákona ... V tomto prípade sa používa odkaz na iný zákon". Na citované pravidlo týkajúce sa recepcie nadväzuje bod 7 legislatívnotechnických pokynov: "Ak je preberanie (receptia) iného zákona (čl. 5 Legislatívnych pravidiel) nevyhnutné, treba okruh recipovaného ustanovenia vyjadriť všeobecne a v poznámke pod čiarou citovať príslušné právne predpisy, napríklad: "Na konanie o ukladaní pokút podľa tohto zákona sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní.¹".

V tomto príklade sa v poznámke pod čiarou k odkazu 1 uvedie citácia:

"1/Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)".

Z tohto legislatívnotechnického pokynu je jasné, že rešpektuje legislatívne pravidlo tvorby zákonov vyjadrené v čl. 5 o nepreberaní ustanovení jedného zákona do zákona druhého a technicky to zabezpečuje tak, že v prípade "nevyhnutnosti treba okruh recipovaného ustanovenia vyjadriť všeobecne", tým sa text jedného zákona nepreberá (nerecipuje) mechanicky do iného zákona, ale prostredníctvom poznámky pod čiarou sú citované právne predpisy, čo je vlastne odkazom v texte zákona na iné predpisy. Norma,

ktorá odkazuje je neúplná. Úplnou sa stane, ak pri realizácii práva sa použijú aj tie predpisy, na ktoré je odkázané v poznámke pod čiarou.

Popísaný postup je legislatívnotechnickým postupom rešpektujúcim pravidlo o zákaze preberania ustanovení iného zákona pri tvorbe nového zákona. Prostredníctvom odkazu cez poznámku pod čiarou sa však z predpisu, ktorý ho obsahuje a ktorý je neúplnou normou stáva norma úplná, za podmienky, že pri realizácii (aplikácii) práva sa použije aj právny predpis, na ktorý sa odkazuje.

Jedine v tomto význame treba interpretovať obsah bodu 47 Legislatívnotechnických pokynov týkajúci sa poznámky pod čiarou: "Poznámky pod čiarou k príslušným odkazom nie sú súčasťou právneho predpisu; majú informatívnu hodnotu. Preto nesmú obsahovať veci, ktoré majú normatívnu hodnotu".

Legislatívnotechnický pokyn obsiahnutý v bode 47 je vlastne "technickým riešením" vyplývajúcim (odvodeným) z čl. 5 Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov, ktorý zakazuje preberať do zákona ustanovenia iného zákona. Ak by teda poznámka pod čiarou obsahovala veci, ktoré majú normatívnu povahu (a zároveň by tvorila súčasť právneho predpisu) bol by porušený zákaz o nepreberaní ustanovení jedného zákona do zákona ďalšieho. Článok 4 Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov medzi "základné požiadavky kladené na zákon" o.i. zaradzuje aj to, že "má obsahovať len ustanovenia s normatívnym obsahom". Poznámka pod čiarou neobsahuje veci s normatívnym obsahom práve preto lebo ("len") odkazuje na iný právny predpis. Normatívny obsah má predpis, na ktorý sa odkazuje!

Určenie, že poznámka pod čiarou má informatívnu hodnotu treba chápať tak, že nie je normatívnou súčasťou právneho predpisu, v ktorom sa nachádza, ale odkazuje = informuje o nevyhnutnosti spojiť príslušný označený text zákona s ustanoveniami iného právneho predpisu a tým premeniť neúplnú normu na úplnú. Skutočnosť, že poznámka pod čiarou nemá normatívnu povahu znamená, že neobsahuje pravidlo správania vzťahujúce sa na skupinu prípadov rovnakého druhu a neurčitého počtu adresátov, ale práve naopak, taxatívnym alebo demonštatívnym spôsobom odkazuje na iné právne predpisy, ktoré je potrebné aplikovať spolu s právnym predpisom, v ktorom sa poznámka pod čiarou nachádza.

Záverom tejto časti možno zhrnúť: požiadavka (pravidlo), aby jeden zákon "neopisoval" obsah iného zákona (zákaz preberania resp. recepcie) je legislatívnotechnicky

riešená (zabezpečená) cez odkaz a poznámku pod čiarou; norma obsahujúca odkaz je neúplnou, poznámka pod čiarou nemá normatívny význam, ale len informuje o potrebe premeniť - doplniť - neúplnú normu spolu s inými ustanoveniami (v inom právnom predpise) na úplnú normu. Takýmto postupom sa dosiahne, že nedôjde k recepcii (preberaniu).

Termín "informatívna hodnota" môže zvädzať k záveru o nezáväznosti obsahu poznámky pod čiarou. Takýto záver je nesprávny. Práve naopak, citovaný čl. 5 Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov totiž ukladá (prikazuje), aby rešpektujúc zákaz preberať do zákona ustanovenia iného zákona, sa použil odkaz na iný zákon. Nerešpektovanie textu v poznámke pod čiarou je garantované zárukami zákonnosti a ústavnosti pri aplikácii práva ("zrušenie alebo zmena neústavných resp. nezákonných právnych aktov").

c) Možno súhlasiť s názorom³⁵, že odkazy a citácie iných právnych predpisov v poznámke pod čiarou konkrétneho textu právneho predpisu nemožno napádať v zmysle § 37 až 41b zákona č. 38/1993 Z.z. upravujúcich konanie o súlade právnych predpisov. Je tomu tak však preto, lebo poznámky pod čiarou k príslušným odkazom nie sú súčasťou právneho predpisu a nesmú obsahovať veci, ktoré majú normatívnu povahu.

Ak sú v poznámke pod čiarou právne predpisy citované nepresne nápravu po technickej stránke treba dosiahnuť opravou tlačových chýb.

Na druhej strane však treba zdôrazniť, že aj právne predpisy (presnejšie ich obsah) citované v poznámke pod čiarou môžu byť predmetom konania o súlade právnych predpisov, pretože dopĺňajú právny predpis, v ktorom sa odkaz nachádza, a aj na ne sa vzťahuje § 40 zákona č. 38/1993 Z.z. o tom, že ak ústavný súd pri rozhodovaní podľa čl. 125 ústavy zistí nesúlad preskúmaného právneho predpisu nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou a pritom zistí nesúlad aj ďalších právnych predpisov (napríklad aj tých, ktoré sú citované v poznámke pod čiarou) s predpismi vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, vydá nález o zistenom nesúlade aj týchto ďalších právnych predpisov.

VII.

Zvrchovanosť zákona a legalita pri tvorbe práva.

Zákonnosť (legalita) má dva aspekty: aplikačný a legislatívny³⁶. Obsahuje teda dve základné skupiny požiadaviek: na tvorbu práva a na jeho realizáciu. V užšom poňatí zákonnosti ide o požiadavky na bezvýhradné zachovávanie práva a teda obmedzuje pojem zákonnosti iba na rešpektovanie platného práva. Len tieto požiadavky sú pozitívnoprávne (znamenajúce právnu povinnosť de lege lata), pretože z platných právnych noriem vyplýva pre všetky subjekty práva bezvýhradná právna povinnosť dodržiavať právo.

Prvá skupina požiadaviek týkajúca sa tvorby práva "nebýva vyjadrená v právnych normách v tom zmysle, aby príslušným štátnym orgánom z nich vyplývala presne vymedzená právna povinnosť tvorby jednotlivých právnych noriem"³⁷. Napriek tomu je zákonodarný proces regulovaný partikulárnou úpravou: v ústave, v zákone o rokovacom poriadku NR SR, v legislatívnych pravidlách tvorby zákonov a v priložených legislatívnotechnických pokynoch.

Od vzniku Slovenskej republiky sa vyskytli viaceré prípady porušenia požiadaviek týkajúcich sa tvorby zákonov, čo v konečnom dôsledku znamená negáciu princípu zvrchovanosti zákona. Boli zaznamenané predovšetkým tieto excesy: skrátené legislatívne konanie nemá charakter výnimočnosti; návrh zákona neobsahoval dôvodovú správu; ústavný činiteľ v lehote 15 dní zákon nepodpísal, ani nevrátil na opätovné prerokovanie a schválenie, ale signoval zákon v čase, keď už mal byť podľa parlamentom schváleného návrhu účinný (v zmysle § 3 ods. 2 zákona o Zbierke zákonov nesmie účinnosť nastať pred platnosťou zákona); zákony sú publikované bez podpisu prezidenta; nie vždy je splnená požiadavka, že zákon má obsahovať len ustanovenia s normatívnym obsahom.

Za závažný problém považujeme skutočnosť, že väčšina z uvedených porušení normatívnych požiadaviek pri tvorbe zákonov nie je garantovaná ich vynutiteľnosťou (ide o absenciu právnych záruk zákonnosti pri tvorbe práva).

Ústavný súd podľa čl. 128 ods. 2 ústavy nezaujíma stanovisko k návrhom zákonom.

Východisko z patovej situácie vidíme de lege ferenda v prijatí ústavného zákona, ktorý by komplexne upravil tvorbu zákonov. Týmto rozšírením právomocí ústavného súdu, by sa vytvorili garancie, že akékoľvek nerešpektovanie ústavnoprávných požiadaviek na

tvorbu zákonov by bolo možné napadnúť návrhom na vyslovenie neústavnosti ústavným súdom. Tvorba zákonov by mala byť komplexne upravená ústavným zákonom aj preto, lebo ústavný súd nerozhoduje o súlade medzi zákonmi.

Poznámky

- 1/ Príkladom možno uviesť tieto pomenovania moderného štátu: ústavný štát, právny štát, demokratický štát, sociálny štát. Bližšie pozri Filip,J.-Svatoň,J.-Zimek,J.: Základy štátovedy. MU, Brno 1994, s. 22
- 2/ V práci vedome abstrahujeme od problematiky vzťahu pojmov "princípy" a "znaky" právneho štátu. K.Klíma používa pojem "postuláty", pozri Klíma,K.: Ústavní právo. Victoria Publishing, Praha 1995, s. 57. P.Holländer hovorí o "komponentoch" právneho štátu, pozri Holländer,P.: Základy všeobecnej štátovedy. Všehrd, Praha 1995, s. 139, medzi ktorými o.i. uvádza "princíp všeobecnej zákonnej regulácie".

Popri znakoch (princípoch) právneho štátu rozlišuje teória práva aj princípy (zásady), ktoré sú zložkami systému objektívneho práva (ďalšími elementami sú právna norma, právny inštitút a právne odvetvie). Bližšie pozri Harvánek,J. a kol.: Teorie práva. MU, Brno 1998, s. 262
- 3/ Harvánek,J. a kol.: Právní teorie. Iuridica Brunensia, Brno 1995, s. 96
- 4/ Prusák,J.: Teória práva. Vyd. odd. PrF UK, Bratislava 1995, s. 164
- 5/ Pozri bližšie Brösl,A.-Dobrovičová,G.-Kanárik,I.: Základy štátovedy. Košice 1997, s. 125, 136-137; Brösl,A.: Právny štát. Medes, Košice 1995, s. 38, 78-81. K vzťahu ústavnosti a zákonnosti pozri Prusák,J.: c.d. v pozn. č. 4, s. 169
- 6/ Prusák,J.: c.d. v pozn. č. 4, s. 165-166
- 7/ "... právne princípy svojim obsahom ďaleko prekračujú rámec formy práva". Veverka,V.-Boguszak,J.-Čapek,J.: Základy teorie práva. Codex, Praha 1994, s. 34
- 8/ De lege ferenda sa žiada nahradiť v čl. 2 ods. 1 Ústavy SR pojem "štátna moc" pojmom "verejná moc", ktorý je širší. Tým sa zohľadní o.i. aj osobitný charakter obecného zastupiteľstva ako orgánu obce a teda sféry územnej samosprávy, ktorá je mimoštátnou. V právnom štáte všetky druhy verejnej moci pochádzajú od občanov.

- 9/ Pozri bližšie charakteristiku starú viac ako 150 rokov v diele Zákon od Frederica Bastiata, Academia, Praha 1991, s. 26. Na s. 52 F.Bastiat tiež zdôrazňuje: "Zákon je verejná moc, organizovaná tak, aby pôsobila ako prekážka bezpráviu. Stručne povedané, zákon je spravodlivosť".
- 10/ Ústava SR nepoužíva pojem "suverenita ľudu", ale na viacerých miestach spája moc s občanmi (články 2 ods. 1, 30 ods. 1 a 4, preambula: "...my, občania Slovenskej republiky, uznášame sa...").

Ako môže byť uplatnená zvrchovanosť ľudu pri zásade del'by moci, t.j. pri zásade nezávislosti a nezodpovednosti výkonných orgánov na zastupiteľskom zákonodarnom zbore? Prostredníctvom princípu vlády zákona (legality) sa "spája" suverenita ľudu so systémom del'by moci. Bližšie pozri Boguszak,J.-Čapek,J.: Teorie práva. Codex Bohemia, Praha 1997, s. 194

- 11/ Klíma,K.: Ústavní právo. Victoria Publishing, Praha 1995, s. 57-58
- 12/ Prusák,J.: c.d. v pozn. č. 4, s. 167
- 13/ Bližšie pozri Knapp,V.: Teorie práva. C.H.Beck, Praha 1995, s. 212
- 14/ Boguszak,J.-Čapek,J.: c.d. v pozn. č. 10, s. 163
- 15/ Bröstl,A.-Dobrovičová,G.-Kanárik,I.: c.d. v pozn. č. 5, s. 137
- 16/ Pozri zákon č. 1/1993 Z.z. o Zbierke zákonov
- 17/ K problematike organických zákonov pozri Lipšic,D.: K rozhodnutiu Ústavného súdu SR o zmene ústavy referendom alebo "Quis custodem custodiet?" Justičná revue, 49, 1997, č. 11, s. 27.

V tejto súvislosti sa žiada zdôrazniť, že ústavu nie je možné "vykonávať" na základe podzákonného vykonávacieho predpisu, ale výlučne prostredníctvom zákona. Bližšie pozri Prusák,J.: Zákonný sudca a nezávislosť súdnictva. Justičná revue, 49, 1997, č. 11, s. 45

- 18/ Je to jediná výnimka zo sudcovskej nezávislosti. Zo znenia čl. 144 ods. 3 ústavy vyplývajú o.i. otázky: Môže sudca priamo aplikovať ústavu, ak má pochybnosti o súlade zákona s ňou? Je sudca viazaný právnymi predpismi vydanými výkonnými orgánmi štátnej správy? Je sudca povinný postupovať podľa cit. článku ústavy, ak má pochybnosť o tom, či všeobecne záväzný právny predpis nižšej právnej sily než zákon

neodporuje ústave? Bližšie pozri Svák,J.: Zásada viazanosti sudcu len zákonom. Justičná revue, 45, 1993, č. 4, s. 1-6

Sudca aj zákon majú vo vzájomnom vzťahu nezastupiteľné miesto: Lex de futuro, iudex de praeterito ("Zákon rozhoduje o budúcom, sudca o minulom").

- 19/ "Zákonnosť i ústavnosť majú v právnom štáte spoločný základ v postuláte, že platné zákony má povinnosť rešpektovať každý. To je imperatív vyplývajúci zo zvrchovanosti zákona. Myslíme tým v prvom rade najvyšší zákon - ústavu". Čič,M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Matica slovenská, 1997, s. 417
- 20/ K postaveniu medzinárodných zmlúv v právnom poriadku SR pozri Klučka,J.: Medzinárodné právo a Ústava Slovenskej republiky. Medes, Košice 1996, s. 52 a n.
- 21/ Pozri napr. Knapp,V.: Zákonodárna moc ústavného soudu. Právník, 132, 1993, č. 2, s. 101-110
- 22/ Boguszak,J.-Čapek,J.: c.d. v pozn. č. 10, s. 48
- 23/ Knapp,V.: c.d. v pozn. č. 13, s. 160
- 24/ Tamtiež
- 25/ Boguszak,J.-Čapek,J.: c.d. v pozn. č. 10, s. 34
- 26/ Tamtiež, s. 30
- 27/ Tamtiež, s. 32-33
- 28/ Knapp,V.: c.d. v pozn. č. 13, s. 160
- 29/ Boguszak,J.-Čapek,J.: c.d. v pozn. č. 10, s. 48
- 30/ Knapp,V.: c.d. v pozn. č. 13, s. 161
- 31/ Tamtiež
- 32/ Boguszak,J.-Čapek,J.: c.d. v pozn. č. 10, s. 48
- 33/ Ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. bol doplnený čl. 105 ods. 1 o ustanovenie, podľa ktorého ak nie je prezident zvolený, prechádza jeho oprávnenie podpisovať zákony na predsedu parlamentu NR SR.

Časť VI. príspevku však ponechávame v pôvodnom znení ako príklad na aplikáciu odkazu v texte právneho predpisu a poznámky pod čiarou, podľa právneho stavu do začiatku účinnosti novely ústavy, teda do 27. 1. 1999.

- 34/ Existuje aj opačný názor na podpisovanie zákona prezidentom potom, čo parlament zákon opätovne prerokuje a schváli:

"V tomto prípade má prezident ústavnú povinnosť zákon podpísať. Ak by si prezident túto ústavnú povinnosť nesplnil, prichádzalo by do úvahy uplatnenie mechanizmu čl. 106 ústavy (odvolanie z funkcie)". Orosz,L.-Šimuničová,K.: Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky. Veda, Bratislava 1998, s. 95

- 35/ Čič,M.-Mazák,J.-Ogurčák,Š.: Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Cassoviapress, Košice 1993, s. 123

- 36/ Bližšie pozri Knapp,V.: c.d. v pozn. č. 13, s. 212

- 37/ Boguszak,J.-Čapek,J.: c.d. v poznám. č. 10, s. 153

RESUMÉ

Zvrchovanosť zákona je jedným zo znakov (princípov) právneho štátu. Význam problematiky zvrchovanosti zákona je mimoprávny, najmä politický (zákon odvodzuje moc od občanov) a právny - zákon je základným prameňom práva. Zvrchovanosť zákona je obsahovo totožným znakom s pojmom vláda práva, ktorý vyjadruje primát práva nad štátom ako jedno zo základných východísk právneho štátu.

Analýza vzťahu prameňov práva a právnych noriem vydaných Národnou radou SR za situácie, že jedna a tá istá právna norma sa nachádza v dvoch normatívnych právnych aktoch, v ústave aj v zákone vyúsťuje do dôležitej otázky, či ústavný súd pri posudzovaní súladu zákona s ústavou rozhoduje v tomto prípade o súlade v rámci jednej právnej normy (?), pričom tá časť právnej normy, ktorá je v zákone nesmie odporovať časti právnej normy, ktorá je obsiahnutá v ústave.

Zo vzťahu ústavných zákonov a zákonov sú v štúdiu uvedené závery o tom, kedy môže zákon splnomocniť štátny orgán na vydanie podzákonných aktov a kedy to prípustné nie je.

Závažná právna otázka, či môže byť publikovaný zákon bez podpisu prezidenta republiky, bude definitívne vyriešená rozhodnutím ústavného súdu. Autor zastáva právny názor, že bez podpisu hlavy štátu nemôže byť zákon publikovaný v Zbierke zákonov.

Nezákonnosť pri tvorbe práva (zákonov) navrhuje autor de lege ferenda riešiť vydaním komplexného ústavného zákona o tvorbe zákonov a tým umožniť ústavnému súdu kontrolu ústavnosti ako právnu záruku zákonnosti legislatívneho procesu.

RESUMÉ

Sovereignty of the law is one of the constituent elements (principles) of the state of law. This legal issue is of dual importance: extrajuristic, mainly political (the law derives its power from citizens), and juristic – the law is the fundamental source of law. The doctrine of sovereignty of the law thus corresponds conceptually with the rule of law principle which conveys the primacy of law over the state being the basis for the state of law.

The analysis of the relations between sources of law and legal rules enacted by the National Council of the SR, in the situation when one legal rule occurs in two normative law-making acts – namely in the Constitution of the SR and in the National Council of the SR's statutes, issues into a significant question whether the Constitutional Court when considering the accordancy of statutes with the Constitution, in this case, decides on the accordancy within one legal rule (?), while the part of a legal rule which is comprised in a statute must not be in contravention of the part of a legal rule stated in the Constitution.

Having analysed the relations between constitutional acts and statutes the author arrives at the conclusions, stated in the study, concerning the question when a statute may authorise a state organ to issue sub-statutes and when it is inadmissible.

A crucial issue of law whether a statute may be published without having been signed by the President of the Slovak Republic shall be definitely resolved by a ruling of the Constitutional Court. The author holds a legal opinion that without the signature of head of state, a statute cannot be published in the Statutes at large.

Illegality of law-making (legislative) process should be solved, according to the author, *de lege ferenda* by passing a complex constitutional act on law-making whereby the Constitutional Court could supervise the constitutionality as a legal guarantee of legislative process legitimacy.

K NIEKTORÝM AKTUÁLNYM PROBLÉMOM PRAMEŇOV PRÁVA V SR

JUDr. Gabriela DOBROVIČOVÁ, CSc.

Pramene práva, ich pojem, systém a vnútorná štruktúra tvoria jednu z najkomplexnejších a najvýznamnejších problematik teórie práva. Pojem prameňov práva je vedeckým pojmom teórie práva. V právnej vede sa otázka prameňov práva chápe ako otázka *quid iuris*, tzn. čo spôsobuje, že všeobecne a záväzne platia určité povinnosti a im zodpovedajúce oprávnenia. V tomto zmysle ide o pramene heteronómneho práva, ktoré sa v literatúre spravidla nazývajú formálnymi prameňmi práva.¹

Formálnymi prameňmi práva sa v teórii práva chápu formy, v ktorých je právo obsiahnuté a poznané. Obsah nemôže existovať bez formy, a tak právo, ktoré je systémom právnych noriem, musí mať svoju formu, resp. formy, v ktorých je jeho obsah vyjadrený, z ktorých pramení, kde ho možno nájsť a identifikovať ako právo ustanovené štátom, a preto sa možno domáhať jeho uplatnenia alebo splnenia.

Tento pojem musí odrážať objektívnu realitu, musí zodpovedať v praxi existujúcemu stavu. Predmetom tohto príspevku bude skúmanie aktuálnych problémov, vybraných z rozsiahlej problematiky prameňov slovenského práva vo formálnom zmysle. Cieľom je poukázať na vznikajúce protirečenia medzi teóriou prameňov práva a praxou, ktorá je základným zdrojom nášho poznania.

V právnom poriadku Slovenskej republiky sú považované za samostatné pramene práva normatívne právne akty a normatívne zmluvy.

I. Normatívny právny akt

Normatívny právny akt je výsledkom cieľavedomej normotvornej činnosti kompetentného orgánu verejnej moci a občanov, ktorého obsah tvoria právne normy a jeho vonkajšou formou je publikácia.

Je teda vymedzený týmito znakmi:

a/ subjektami, ktorými môžu byť štátne orgány, orgány územnej samosprávy alebo občania;

b/ obsahom, ktorý vzniká na úrovni všeobecnosti /nie na úrovni jedinečného, ako pri precedente/;

c/ osobitosťou formy - publikáciou.

Význam normatívneho právneho aktu ako základného prameňa práva je nepopierateľný nielen v systéme prameňov slovenského práva, ale aj v celom kontinentálnom systéme práva.

Pri charakteristike normatívneho právneho aktu narážame na problémy. Z celej rozsiahlej problematiky môžeme poukázať na terminologickú nejednotnosť v pomenúvaní základného prameňa práva. V právnej úprave² sa na označenie tohto prameňa práva používa pojem všeobecne záväzný právny predpis. Teória práva až na určité výnimky³ pracuje s pojmom normatívny právny akt.⁴ Táto terminologická nejednosť sa prenáša aj do spektra názorov súvisiacich so vzťahom právneho predpisu a normatívneho právneho aktu. J. Boguszak⁵ uvádza, že pojem „normatívny právny akt“ zodpovedá terminológii najviac používanej v kontinentálnej literatúre teórie práva a komparatistiky. Pre všeobecný pojem termín „predpis“ nepovažuje za úplne vyhovujúci, pretože normatívny právny akt nemusí byť vždy „predpisom“, t.j. byť vyhlásený písomne. Z praktických dôvodov nakoniec používa termín „právny predpis“ promiscue s termínom „normatívny akt.“ Na rozdiel od autorov stotožňujúcich obidva uvedené pojmy⁶, V. Knapp vyslovuje stanovisko, podľa ktorého „nie každý normatívny právny akt je právnym predpisom, ale iba taký, ktorý obsahuje právne normy. Teda existujú i normatívne právne akty, ktoré nie sú právnymi predpismi.“⁷

Pri riešení tohto problému sa ponúkajú slová J Prusáka: „Základom práva je jazyk, slovo. Teória sa musí vrátiť na zem a zemou práva je slovo zákona, právny text. Teoretické kalkuly mimo textu zákona by mali patriť minulosti. Len zo slova zákona možno odvodiť teóriu.“⁸ V našom prípade zrejme nepomôže ani slovo zákona, pretože neurčitosť a nejednoznačnosť právnej úpravy v danej problematike je jednou z podstatných príčin tohto nežiaduceho stavu.

V zmysle Ústavy Slovenskej republiky medzi pramene slovenského práva môžeme zaradiť:

- a/ Ústavu a ústavné zákony Národnej rady SR,
- b/ zákony Národnej rady SR,
- c/ nariadenia vlády SR,
- d/ všeobecne záväznú právne predpisy ministerstiev a iných orgánov štátnej správy,
- e/ všeobecne záväznú nariadenia obce a
- f/ rozhodnutia Ústavného súdu SR v zmysle čl. 132 Ústavy SR.

Z uvedeného vyplýva, že v Ústave SR nie sú presne pomenované všeobecne záväzné predpisy ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy. Názov týchto všeobecne záväzných právnych predpisov môžeme určiť na základe zákona Národnej rady SR č. 1/1993 Z.z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a zákona č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy v znení neskorších predpisov. Z vyššie uvedenej právnej úpravy vyplýva, že všeobecne záväzné právne predpisy miestnych orgánov štátnej správy sú nositeľmi názvu **všeobecne záväzné vyhlášky**. Všeobecne záväzné právne predpisy ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy sú označené ako **vyhlášky, výnosy alebo opatrenia**. Práve posledne uvedený druh všeobecne záväzného právneho predpisu priniesla novela zákona o Zbierke zákonov SR zák. č. 44/1998 Z.z. z 21. februára 1998. Zákonom č. 44/1998 Z.z. je zároveň novelizovaný aj zák. č. 21/1992 Zb. o bankách. Ide o skutočnosť, ktorú Legislatívne pravidlá tvorby zákonov /schválené uznesením Národnej rady SR z 18. decembra 1996/ predvídajú, no z čl. 11 ods. 2 Legislatívnych pravidiel... vyplýva, že spôsob novelizácie, pri ktorom jedným zákonom sa priamo novelizuje viac zákonov, má byť uskutočnený výnimočne. Je zarážajúce, že základná publikačná norma bola novelizovaná práve týmto výnimočným spôsobom, lebo v tomto prípade je nepochybná **požiadavka jej samostatnej novelizácie ako aj publikácia v úplnom znení**. Publikovanie viacerých zákonov pod jedným číslom vylučuje jednoznačnú oficiálnu identifikáciu zákona. Jednoznačná oficiálna identifikácia nemá zďaleka iba formálny význam, ale je dôležitá z dôvodu presnej citácie jednotlivých právnych predpisov a hlavne je predpokladom pre kvalitné spracovanie derogačných ustanovení.

Z uvedenej novelizácie nevyplýva rozdiel medzi výnosom a opatrením. Nie je známy cieľ normotvorcu, ktorý chcel dosiahnuť zaradením tohto nového všeobecne záväzného právneho predpisu. Tento fakt možno považovať za značný nedostatok, pretože žiadúcim trendom by malo byť obmedzovanie ako druhov tak aj počtu vykonávacích právnych predpisov rezortného charakteru.

Značné problémy môže vyvolávať § 12a novely, ktorý má spätnú pôsobnosť, nakoľko stanovuje, že aj opatrenia ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky vydané podľa osobitných predpisov, ktoré boli vydané v Zbierke zákonov do účinnosti tohto zákona, aj keď neboli označené názvom „opatrenie“ považujú sa za opatrenia vydané podľa tohto zákona. Aj napriek tomu, že v odkazoch k tomuto ustanoveniu je uvedený demonštratívny výpočet zákonov, na základe ktorých boli vydané opatrenia, predsa spätná úprava meníaca opatrenia, ktoré mohli byť v minulosti

považované aj za normatívne interné inštrukcie na všeobecne záväzné právne predpisy oslabuje princíp právnej istoty.

Obidva právne predpisy majú spoločné to, že ako výnosy tak aj opatrenia sú vydávané ministerstvami a ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy na vykonanie určitého zákona na základe špeciálneho splnomocnenia. Na základe novelizovaného § 4 ods. 2 zákona o Zbierke zákonov obidva druhy všeobecne záväzných právnych predpisov môžu byť publikované v Zbierke zákonov dvojakým spôsobom:

- a/ uverejnením oznámenia o ich vydaní;
- b/ alebo ak to ustanoví osobitný zákon vyhlasujú sa uverejnením ich úplného znenia.

Určítym pozitívom novelizácie je, že sa aspoň v niektorých prípadoch ráta s vyhlásením výnosov a opatrení v úplnom znení. Doteraz pretrvávajúci spôsob vyhlásenia výnosov iba uverejnením oznámenia o vydaní výnosu by svojim spôsobom mal byť mimoriadnym prostriedkom vyhlasovania, ktorý môže byť použitý iba v prípade ak:

- a/ sa týkajú obmedzeného počtu druhovo určených fyzických a právnických osôb alebo
- b/ ak upravujú podrobnosti o právach a povinnostiach úzkeho okruhu osôb v pracovnoprávných vzťahoch a vo vzťahoch z oblasti sociálneho zabezpečenia, podrobnosti o právach a povinnostiach vyplývajúcich zo služobných pomerov príslušníkov ozbrojených zborov a síl.

Vyhlasovanie rezortných právnych predpisov oznámením o ich vydaní /tzv. registrácia/ v Zbierke zákonov je zvláštnym problémom našich publikačných zákonov. V dobe, keď došlo k zavedeniu inštitútu registrácie, bol chápaný ako výnimočný spôsob vyhlasovania právnych predpisov.⁹ Narastajúci trend používania tohto spôsobu publikácie v nasledujúcom období, ktorý pretrváva až po súčasnosť, súvisí aj s problémom zabezpečenia dodržiavania zákonnosti.¹⁰ Poskytnutím informácie o tom, kde môže každý nazrieť do úplného znenia výnosu a v súčasnosti aj opatrenia, **nezabezpečuje požiadavku verejnosti práva**, pretože neexistuje oficiálna zbierka, kde by boli každému dostupné úplné znenia všetkých platných právnych predpisov aspoň na centrálnej úrovni.

Ďalším problémom na ktorý by sme chceli poukázať, je uverejňovanie aj iných aktov v Zbierke zákonov, ktorých charakter je sporný.

Na základe § 1 ods. 2 zák. č. 1/1993 Z.z. sa v Zbierke zákonov uverejňujú:

- a/ uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky, o ktorých rozhodla, že sa majú uverejniť v Zbierke zákonov, a rozhodnutia jej predsedu o vyhlásení volieb do Národnej rady Slovenskej republiky a volieb do orgánov samosprávy obcí,

- b/ rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky o rozpustení Národnej rady Slovenskej republiky, o vyhlásení referenda, o udelení amnestie a o vyhlásení vojnového alebo výnimočného stavu ,
- c/ rozhodnutia vlády Slovenskej republiky o udelení amnestie vo veciach priestupkov a jej uznesenia, o ktorých rozhodla, že sa majú uverejniť v Zbierke zákonov,
- d/ iné právne alebo organizačné akty, o ktorých to ustanovuje všeobecne záväzný právny predpis.

Domievame sa, že z vyššie uvedeného jednoznačne vyplýva, že nie všetko čo je publikované v Zbierke zákonov má charakter normatívneho právneho aktu a že povaha vyššie uvedených „aktov“ je veľmi rozdielna. V praxi bude potrebné zisťovať, či určitý dokument uverejnený v Zbierke zákonov je alebo nie právnym predpisom. Zrejme aj táto skutočnosť podnietila normotvorcu rozlíšiť v zákone vyhlasovanie /ako spôsob publikácie/ všeobecne záväzných právnych predpisov od uverejnenia ostatných „aktov“.

Vyhlasovanie právnych predpisov je z formálneho hľadiska podmienkou zásadnou a rozhodujúcou. V legislatívnej praxi, ale aj v teórii práva vo všeobecnosti vyhlasovanie zahnuje ako právnú povinnosť uverejniť právny predpis v príslušnej oficiálnej zbierke, tak aj podmienku platnosti uverejneného právneho predpisu.¹¹

Uverejňovanie jednotlivých aktov v Zbierke zákonov nemá rovnaké právne účinky /následky/ ako vyhlasovanie právnych predpisov, tzn. nie je podmienkou ich platnosti, nie je s ním spätá účinnosť a nemá všeobecne záväzný charakter.¹² Na základe § 3 ods. 3 zákona o Zbierke zákonov dňom uverejnenia uznesenia, rozhodnutia a iné právne a organizačné akty uvedené v § 1 ods. 2 nadobúdajú **záväznosť** a začínajú plynúť lehoty, ktoré sú v nich ustanovené, alebo ktoré pre nimi upravované vzťahy ustanovil všeobecne záväzný právny predpis.

Je na zváženie, či možno na rovnakú úroveň postaviť uznesenia, rozhodnutia a iné organizačné akty tak, ako to vyplýva z § 1 ods. 2 zákona.

Uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky a uznesenia vlády, o ktorých rozhodla, že sa majú uverejniť v Zbierke zákonov sú internými normatívnymi inštrukciami /smernicami/, ktoré obsahujú vnútroorganizačné normy, len pre administratívne podriadené subjekty a teda nie sú prameňmi práva.

Vzhľadom na to, že internými normatívnymi smernicami „možno zaväzovať v príslušných veciach podriadené orgány a osoby vo vnútorných vzťahoch verejnej správy, ako aj podriadené štátne rozpočtové a príspevkové organizácie, či štátne organizácie“,¹³ nemožno do tejto skupiny zaradiť napr. rozhodnutia predsedu Národnej rady Slovenskej

republiky o vyhlásení volieb do Národnej rady Slovenskej republiky a volieb do orgánov samosprávy obcí, ale ani rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky o vyhlásení referenda, o udelení amnestie.

1. Rozhodnutia predsedu Národnej rady Slovenskej republiky o vyhlásení volieb do Národnej rady Slovenskej republiky a volieb do orgánov samosprávy obcí

Pri formovaní stanoviska o právnej povahe rozhodnutí predsedu Národnej rady SR o vyhlásení volieb do Národnej rady SR a volieb do orgánov samosprávy obcí je východiskom pojem normatívny právny akt.

Skúmanie, či **publikácia, resp. registrácia**, je znakom odlišujúcim normatívny právny akt od internej normatívnej inštrukcie nám pri riešení nastoleného problému veľmi nepomôže, aj vzhľadom na nejednoznačné vymedzenie obsahu pojmu publikácia /tzn., či za publikáciou možno považovať len vyhlásenie právneho predpisu alebo aj jeho uverejnenie/, ako aj rozdielne názory v teórii práva na význam publikácie.¹⁴

Ďalším dôležitým znakom normatívneho právneho aktu je jeho **obsah**, ktorý tvoria právne normy /všeobecne záväzné regulatívy/. Pri riešení vyššie uvedenej dilemy nám môže napomôcť skúmanie obsahu rozhodnutí / zodpovedanie otázky, či obsahom rozhodnutí predsedu Národnej rady SR ... sú právne normy/.

Rozhodnutia predsedu Národnej rady Slovenskej republiky sú vydávané na základe splnomocnenia pre predsedu Národnej rady Slovenskej republiky, obsiahnutého v Ústave SR a vo volebných zákonoch.

Ich obsah tvorí právo predsedu NR SR **vyhlásiť voľby** do Národnej rady a do obecných /mestských/ zastupiteľstiev a voľby starostov /primátorov/ obcí a **určiť termín** konania volieb. Tieto rozhodnutia riešia prípady, ktoré na prvý pohľad môžu vyvolať dojem, že ide o prípady, ktoré sú konkrétne, jedinečné. **Všeobecnosť predmetu** v týchto rozhodnutiach je daná tým, že sa týkajú volieb, nie do konkrétne uvedených zastupiteľstiev, ani konkrétne uvedeného starostu /tzn. konkrétne mená kandidátov na poslancov do zastupiteľstiev a mená kandidátov na starostov/ ba aj voľby do Národnej rady je vyjadrenie všeobecné, pretože jediným zákonodarným orgánom je Národná rada a konkrétnu rovinu by tvorilo vyhlásenie volieb menovite, jednotlivo, individuálne určených kandidátov na poslancov do Národnej rady Slovenskej republiky.

Všeobecnosť subjektu adresáta právnej normy je daná tým, že rozhodnutia sú adresované neobmedzenému počtu subjektov, tzn. zakladá univerzálnu povinnosť všetkých subjektov práva, ktorým sú adresované zdržať sa akéhokoľvek konania, ktoré by bolo s obsahom rozhodnutia v rozpore.

Právna relevancia týchto rozhodnutí vzhľadom na ich praktickú váhu a pôsobenie, tzn. až na základe rozhodnutia, ktorým sú vyhlásené voľby a určený deň volieb dochádza k realizácii jednotlivých ustanovení volebného zákona /napr. kreovanie volebných komisií, registrácia kandidátnych listín, začatie a ukončenie volebnej kampane a nepochybne aj samotný akt hlasovania v deň určený v rozhodnutí/ nás utvrdzuje v konštatovaní, že obsahujú právne normy a sú prameňom práva.

Problémom, ktorý môže mať polemický charakter je presne určenie dňa konania volieb. Aj napriek tomu, že by mohol byť chápaný ako prvok konkrétny, individuálny, domieva sa, že dátum konania volieb je z hľadiska štruktúry právnej normy právnou skutočnosťou obsiahnutou v hypotéze právnej normy, ktorá je vymedzená **relatívne určito** /kokrétno/. S podobne vymedzenými hypotézami sa môže stretnúť aj iných normatívnych právnych aktoch napr. zákon č. 241/1993 Z.z. o štátnych sviatkoch, dňoch pracovného pokoja a o pamätných dňoch.

2. Rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky o vyhlásení referenda

Prezident vydáva tento druh rozhodnutia na základe splnomocnenia obsiahnutého v čl. 95 Ústavy SR a § 2 zák. č. 564/1992 Zb. v znení neskorších noviel o spôsobe vykonania referenda.

Z § 2 ods. 2 zákona o spôsobe vykonania referenda vyplýva obsah oznámenia o vyhlásení referenda, v ktorom sa uvádza:

- a/ na návrh koho sa referendum vyhlasuje a deň prijatia petície občanov alebo uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky,
- b/ aká otázka, alebo aké otázky sa občanom predkladajú na rozhodnutie,
- c/ deň, prípadne dni konania referenda,
- d/ lehota na vytvorenie orgánov na referendum a na ich prvé zasadnutie,
- e/ deň vyhlásenia referenda.

Ako z uvedeného vyplýva, aj v tomto prípade, až na základe rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky o vyhlásení referenda možno realizovať ďalšie ustanovenia zákona o spôsobe vykonania referenda. Navyše otázka resp. otázky, ktoré majú byť

predmetom referenda, mali v podnete na vyhlásenie referenda /uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky, petícia občanov/ charakter návrhu, ktorý zaiste prezident nemôže meniť /zužovať resp. rozširovať/, no po ich uverejnení v Zbierke zákonov v rozhodnutí prezidenta nadobúdajú všeobecnú záväznosť. Pokiaľ ide o vyhlásené referendum, to zaväzuje nielen prezidenta, ale aj iné štátne orgány, ktoré zabezpečujú jeho realizáciu a taktiež občanov, ktorí využijú možnosť účasti na referende. Ústava neumožňuje, aby sa vyhlásené referendum zrušilo skôr, ako budú vyhlásené výsledky referenda.¹⁵

Rovnako ako pri rozhodnutiach predsedu Národnej rady Slovenskej republiky o vyhlásení volieb do Národnej rady a volieb do orgánov samosprávy a na základe rovnakej argumentácie týkajúcej sa aj obsahu rozhodnutia prezidenta o vyhlásení referenda možno toto rozhodnutie považovať za prameň práva.

3. Rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky o udelení amnestie

Prezident republiky nepatrí medzi klasické **legislatívne orgány**, avšak k tradičným právomociam hlavy štátu patrí právo udeľovať amnestiu a milosť. V platnej ústave je právomoc prezidenta udeľiť amnestiu a milosť upravená v ustanovení čl. 102 písm. i/. Ako amnestiu tak aj milosť prezident môže udeľiť v troch formách:

- a/ vo forme abolície /rozhodnutie, ktorým nariaďuje, aby sa trestné konanie nezačínalo, ale aby sa v ňom nepokračovalo/,
- b/ vo forme agráciacie /rozhodnutie, ktorým nariaďuje odpustenie alebo zmiernenie trestov uložených trestnými súdmi/,
- c/ vo forme rehabilitácie /rozhodnutie, ktorým sa zahladzujú tresty/.

Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky o udelení amnestie možno považovať za normatívny právny akt sui generis v oblasti trestného práva. Od normatívnych právnych aktov výkonnej moci sa odlišuje tým, že nie je aktom odvodeným od „obyčajných“ zákonov, ale je vydávané v medziach pôsobnosti prezidenta, stanovenej Ústavou SR. Taktiež sa odlišuje od rozhodnutí o udelení milosti, pretože rozhodnutie o udelení milosti je individuálnym právnym aktom, riešiacim konkrétny prípad. Na základe rozhodnutia prezidenta o udelení amnestie majú všeobecné súdy právomoc rozhodnúť o tom, či a do akej miery je konkrétna osoba účastná amnestie /§368 - 370 Trestného poriadku/.

Špecifikom tohto normatívneho právneho aktu je aj tá skutočnosť, že v hmotnoprávnej rovine má výhradne retroaktívne pôsobenie tzn., vzťahuje sa na trestné činy uskutočnené pred vyhlásením amnestie.

Pre úplnosť sa žiada uviesť, že podľa § 1 ods. 2 zákona o Zbierke zákonov sa aj toto rozhodnutie má v Zbierke zákonov iba uverejniť.

De lege ferenda navrhujeme v zák. č. 1/1993 Z.z. o Zbierke zákonov dôsledne rozlíšiť normatívne právne akty od aktov aplikácie práva a normatívnych interných inštrukcií. Navhodnejšie by bolo, ak by v Zbierke zákonov boli publikované iba normatívne právne akty a iné právne a organizačné akty ako aj interné normatívne inštrukcie by mohli byť publikované napr. vo vestníkoch alebo iných publikačných dokumentoch.

4. Všeobecne záväzné nariadenia obce

Posledným esenciálnym znakom normatívneho právneho aktu sú **právotvorné subjekty**. Právo je výsledkom právo tvorby predovšetkým **štátnych orgánov**. V rámci deetatizácie spoločnosti sa táto právomoc preniesla aj na **obecné zastupiteľstvá a občanov**.

Právomoc /obce/ obecného zastupiteľstva vydávať **všeobecne záväzné nariadenia** obce je dôležitou súčasťou samostatnej pôsobnosti obce.

Základným ústavnými kompetenčnými ustanoveniami pre vydávanie všeobecne záväzných nariadení obce sú čl. 68 a čl. 71 ods. 2 Ústavy SR. Táto úprava nadväzuje na zakotvenie práva obce na samosprávu a umožňuje obci právne regulovať okruh spoločenských vzťahov, ktoré sama spravuje. Výsledok normotvornej činnosti podľa čl. 68 a čl. 71 ods. 2 ústavy je zdanlivo totožný, pretože orgán samosprávy vydá všeobecne záväzné nariadenie. Podstatný rozdiel je však v **účele vydania** všeobecne záväzného nariadenia, ako aj v **právnom titule** vydania všeobecne záväzného nariadenia.

Všeobecne záväzné nariadenie, ktorým sa regulujú **úlohy samosprávy**, vydáva orgán územnej samosprávy na samosprávny účel. Normotvornú právomoc podľa čl. 68 ústavy môže obec uplatniť kedykoľvek, bez splnomocnenia v zákone, teda patrí do **pôvodnej originárnej právomoci**. Je výrazom samosprávneho postavenia obce.

Iný právny status majú všeobecne záväzné nariadenia, v ktorých orgány plnia **úlohy štátnej správy** a orgán územnej samosprávy ich vydáva pre potreby zabezpečenia úloh štátnej správy v regióne orgánu územnej samosprávy. Všeobecne záväzné nariadenie podľa čl. 71 ods. 2 môže orgán územnej samosprávy vydať len ak Národná rada Slovenskej

republiky v zákone udelí orgánu územnej samosprávy splnomocnenie, aby na výkon štátnej správy vydala všeobecne záväzné nariadenie. Ak národná rada v splnomocnení prejaví vôľu, aby orgán územnej samosprávy všeobecne záväzným nariadením vykonal zákon alebo jeho časť, orgán územnej samosprávy je viazaný vôľou zákonodarcu, pretože zákon mu dovoľuje vydať všeobecne záväzné nariadenie iba v rozsahu ustanovenom národnou radou. Tieto nariadenia majú povahu **vykonávacích právnych predpisov**.

Pri vymedzovaní **predmetu úpravy** je východiskom ustanovenie, podľa ktorého všeobecne záväzné nariadenia vydáva obec **vo veciach územnej samosprávy** /čl. 68 ústavy/. Avšak Ústava SR neupravuje právny rámec samostatnej resp. samosprávnej pôsobnosti. Obsah a medze samostatnej pôsobnosti obcí určujú „obyčajné“ zákony, z ktorých je najkomplexnejší zákon o obecnom zriadení. V § 4 ods. 1 zákona o obecnom zriadení je samospráva obce vymedzená ako: „samostatné rozhodovanie a uskutočňovanie všetkých úkonov súvisiacich so správou obce a jej majetku, ak osobitný zákon takéto úkony nezveruje štátu alebo inej právnickej osobe alebo fyzickej osobe.“ Vychádzajúc z vyššie uvedeného je potrebné predmet právnej úpravy podľa čl. 68 ústavy hľadať v pôsobnosti obce **samostatne rozhodovať a uskutočňovať všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku**.

Samosprávna pôsobnosť je v zákone o obecnom zriadení vymedzená všeobecným vymedzením, ktoré je doplnené o demonštratívny výpočet spoločenských vzťahov samosprávnej povahy /§ 4 ods. 3/. Zákon o obecnom zriadení teda zakladá samosprávnu pôsobnosť v akejkoľvek otázke, ktorá sa dotýka uvedených úkonov obce okrem tých, ktoré sú z nej vyňaté zákonom. Takto vymedzená samosprávna pôsobnosť obce nie je dostatočným podkladom pre vydávanie všeobecne záväzných nariadení. Tento stav umožňuje extenzívny alebo naopak reštriktívny výklad týchto kompetenčných zákonných ustanovení. Tento záver je potvrdený aj rozhodnutiami Ústavného súdu SR o nesúlade všeobecne záväzných nariadení obce s ústavou a zákonmi.

Ústavný súd Slovenskej republiky v odôvodnení rozhodnutí o nesúlade všeobecne záväzných nariadení s ústavou a zákonmi uvádza, že normotvorná právomoc podľa čl. 68 ústavy sa orgánu územnej samosprávy udeľuje len na úpravu vecí územnej samosprávy podľa čl. 65 ods. 1, ako aj podľa § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení, pričom aj na uplatnenie tohto 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.“ **Obce môžu normotvornú právomoc uplatňovať len v tej časti správy svojich vnútorných vecí, ktorou realizujú územnú samosprávu podľa čl.**

65 ods. 1 ústavy: „Obec je právnická osoba, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami.“ Nad rámec čl. 65 ústavy môžu upraviť všeobecne záväzným nariadením **aj ďalšie vzťahy , ak im zákonodarca udelí výslovné splnomocnenie na normotvornú činnosť.**

K tomuto reštriktívnemu výkladu samostatnej pôsobnosti obcí pri vydávaní všeobecne záväzných nariadení ústavný súd viedlo úsilie čeliť extenzívnemu výkladu samostatnej pôsobnosti obcí, ktorá vo viacerých prípadoch vedie k vybočeniu zo zákonného rámca vecnej pôsobnosti obce a k vydaniu protiústavných a nezákonných všeobecne záväzných nariadení.

Zdá sa, že problémy súvisiace s normotvornou samosprávnou pôsobnosťou obce majú svoje korene aj v tom, že v čase prijímania Ústavy Slovenskej republiky nebola teoreticky /právne/, ba ani politicky ujasnená vecná pôsobnosť orgánov územnej samosprávy. Svedčí o tom aj skutočnosť, že ústava sa len blanketovým odkazom zmieňuje o samospráve vyšších územných celkov prostredníctvom zákonnej úpravy, ktorá doposiaľ realizovaná nebola, predovšetkým pre neujasnenosť, nejednotnosť názorov na vecnú pôsobnosť krajských zastupiteľstiev.

5. Výsledky referenda

Vychádzajúc z Ústavy Slovenskej republiky novým subjektom tvorby práva **sú občania**, ktorí majú právo zúčastniť sa na hlasovaní v referende. Prijatím zákona č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda boli, hoci nie v optimálnej podobe, vytvorené podmienky aj na praktickú realizáciu referenda.

Z hľadiska prameňov práva nás zaujíma výsledok /výsledok/, ktorý vzniká na záver procesu tvorby práva občanmi.

V súčasnej právnej úprave nenachádzame ustanovenie, z ktorého by vyplývalo presné pomenovanie - **názov právneho predpisu**. Zatiaľ sa vžílo pomenovanie, zrejme odvodené z čl. 98 ods. 1 a čl. 99 ods.2 Ústavy SR, kde na pomenovanie návrhov prijatých v referende je používaný názov „**výsledky referenda**“.

Z čl. 98 Ústavy SR vyplýva, že výsledky referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou účastníkov v referende. Návrhy prijaté v referende sa vyhlásia rovnakým spôsobom ako zákon. Zo základnej publikačnej normy vyplýva, že zákony sa

vyhlasujú uverejnením v Zbierke zákonov.¹⁶ Na uverejnenie v Zbierke zákonov možno prijať len texty autorizované podpismi.

Podpísaniu zákona patrí nielen **formálno-procesná**, ale aj **kontrolná funkcia**, ktorá sa môže týkať ako obsahu odhlasovaného zákona, tak aj procedúry jeho prijatia. A tu je jadro problému, ktorým je podpisovanie výsledkov referenda ako prameňa práva, ktorý má byť publikovaný v Zbierke zákonov. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky podpisuje predseda Národnej rady SR, prezident SR a predseda vlády SR.¹⁷ Má byť aj tento prameň práva autorizovaný podpismi predstaviteľa zákonodarnej moci a predstaviteľov moci výkonnej? Aké následky nastanú, ak niektorí ústavní činitel' odmietne podpísať výsledky referenda? Môže aj v tomto prípade prezident uplatniť právo suspenzívneho veta. Odpoveď na tieto a ďalšie otázky, ktoré vznikajú v súvislosti s výsledkami referenda ako prameňmi práva, nenájdeme v právnych predpisoch upravujúcich tvorbu práva.

Národnej rade SR je predsedom ústrednej komisie doručovaná zápisnica o výsledkoch hlasovania v referende, podpísaná predsedom, podpredsedami a ostatnými členmi ústrednej komisie. Vyhlásiť výsledky referenda je **povinnosťou Národnej rady SR ex constitutione**. Na základe toho, by oprávnený na podpísanie výsledkov referenda mohol byť iba predseda Národnej rady SR.

Prezident by nemal mať právo veta voči výsledkom referenda, pretože tie sú výsledkom právotvornej činnosti občanov, ktorí sú zdrojom štátnej moci, ktorú v tomto prípade vykovávajú priamo prostredníctvom referenda.

Taktiež absentuje právna úprava vymedzujúca podmienky **vzniku platnosti a účinnosti výsledkov referenda**. Na výsledky referenda by sa mohla analogicky vzťahovať úprava § 3 ods. 1 zák. č. 1/1993 Z.z. o Zbierke zákonov, pokiaľ výsledky referenda zaradíme, používajúc terminológiu zákona o Zbierke zákonov, medzi všeobecne záväzné predpisy. Naopak **zánik platnosti a účinnosti** je vymedzený v čl. 99 ods.1 ústavy, podľa ktorého: „Výsledky referenda môže Národná rada Slovenskej republiky zmeniť alebo zrušiť svojím ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti.“ Rovnako aj občania majú možnosť najskôr až po uplynutí troch rokov opakovať referendum v tej istej veci /čl. 99 ods.2 ústavy/. Z uvedených článkov jednoznačne vyplýva, že zánik platnosti a účinnosti nemôže nastať skôr ako po uplynutí troch rokov

Článok 98 ods. 2 a čl. 99 ods. 1 nás nabádajú aj k úvahe o **stupni právnej sily** výsledkov referenda. Podľa čl. 98 ods. 2 ústavy: „Návrhy prijaté v referende vyhlási Národná rada Slovenskej republiky rovnako ako zákon.“ Ustanovenie čl. 98 ods.2 môže byť interpretované v tom zmysle, že ústavodarca pokladá výsledky referenda za zákon. Na

druhej strane ústavodarca v čl. 99 ods. 1 dáva možnosť Národnej rade zmeniť alebo zrušiť výsledky referenda iba **ústavným zákonom**. Uznávajúc interpretačné pravidlo stanovujúce, že právny predpis možno zrušiť iba právnym predpisom rovnakého alebo vyššieho stupňa právnej sily, možno konštatovať, že ústavodarca úpravou derogácie výsledkov referenda predpokladal pre výsledky referenda aj stupeň právnej sily **ústavného zákona**. Ako argument v prospech tohto tvrdenia možno použiť interpretáciu čl. 93 ods.1 ústavy, v ktorom je zakotvené obligatórne, ratifikačné referendum, na základe ktorého by sa „potvrdil ústavný zákon o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku.“ Výsledky obligatórneho referenda môžu vyvolať dvojaký následok. Ak o ústavnom zákone rozhodne nadpolovičná väčšina účastníkov referenda **kladne**, tak vyhlásením výsledkov referenda v Zbierke zákonov SR, ústavný zákon nadobudne **účinnosť** a nie platnosť, ako je to niekedy mylne uvádzané v literatúre. Ak hovoríme o ústavnom zákone a nie návrhu ústavného zákona, v tom prípade už musí byť výsledok ústavodarného /zákonodarného/ procesu publikovaný v Zbierke zákonov, stáva sa prameňom práva a publikáciou nadobúda platnosť. V prípade neprijatia ústavného zákona nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda, výsledky referenda by mali mať za následok **abrogáciu** platného, ale ešte nie účinného ústavného zákona. Z vyššie uvedeného vyplýva záver, že ústavný zákon nemôže byť zrušený výsledkami referenda, ktoré by mali nižší stupeň právnej sily ako nimi rušený ústavný zákon.

Zaiste stupeň právnej sily výsledkov referenda bude v nemalej miere závisieť aj od otázky, ktorá bude tvoriť predmet referenda, pretože Ústava Slovenskej republiky pripúšťa široký predmet referenda.

Pre úplnosť sa žiada uviesť, že na základe čl. 93 ods.2 ústavy môže byť predmetom referenda aj otázka, ktorá môže mať pre občanov dôležitý verejný záujem, ale z hľadiska svojej podstaty nemusí byť vždy právne relevantná. Na základe súčasnej právnej úpravy výsledky referenda týkajúce sa aj právne irelevantného predmetu /napr. nejakej dôležitej politickej otázky/ musia byť vyhlásené v Zbierke zákonov SR a stanú sa prameňom práva /čl. 98 ods.2 ústavy/. Vzhľadom na to, že máme v ústave zakotvený tak široký predmet referenda, je žiadúce upraviť aj **konzultatívne referendum**.

II. Normatívne zmluvy

V teórii práva sa spravidla uznáva, že prameňom vnútroštátneho práva môže byť normatívna zmluva uzavretá medzi vnútroštátnymi subjektmi, ak jej ustanovenia majú všeobecný charakter a záväzne regulujú celú skupinu vzťahov /rovnakého druhu a neurčitého počtu/.

V slovenskom právnom poriadku sú ako normatívne zmluvy uznávané **kolektívne zmluvy**, ktoré na základe § 2 ods. 2 Zákona o kolektívnom vyjednávaní môžu uzavrieť príslušné odborové orgány a zamestnávateľa, prípadne ich organizácie.

Kolektívne zmluvy majú povahu vykonávacieho právneho predpisu k Zákonníku práce. Ich obsah nie je taxatívne vymedzený zákonom alebo iným právnym predpisom a spravuje sa vôľou zmluvných strán, a to v medziach daných právnymi predpismi. Rozhodujúcou právnou úpravou určujúcou hranice obsahu kolektívnych zmlúv je § 20 Zákonníka práce a zák. č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní. Z právnej úpravy vyplýva, že v kolektívnej zmluve možno upravovať mzdové a ostatné pracovnoprávne nároky, ktoré sa môžu pohybovať medzi minimálnou a maximálnou hranicou nárokov stanovených pracovnoprávnymi predpismi.¹⁸

Návod na to, čo zaradiť do obsahu kolektívnych zmlúv, podávajú dohovory a odporúčania Medzinárodnej organizácie práce, týkajúce sa najmä podmienok zamestnávania pracovníkov.¹⁹

Medzinárodné zmluvy

V súvislosti s normatívnymi zmluvami ako prameňom práva je zaujímavou otázkou medzinárodných zmlúv a ich právnej povahy z hľadiska vnútroštátneho práva.

Systém medzinárodného práva tvoria normy, ktoré pramenia z medzinárodných zmlúv a obyčají. V teórii práva sa presadzuje stanovisko, z ktorého vyplýva, že subjektmi medzinárodného práva sú výlučne suverénne štáty, kým subjektmi vnútroštátneho práva sú fyzické a právnické osoby. V našich podmienkach na základe tohto stanoviska medzinárodné právo verejné nie je považované za odvetvie vnútroštátneho práva a medzinárodné zmluvy nie sú zaradené medzi pramene práva slovenského právneho poriadku.

Vzťahy medzi medzinárodným právom a vnútroštátnym právom môžu byť rozmanité. Monizmus a dualizmus predstavujú dve základné teoretické koncepcie vzťahov medzinárodného a vnútroštátneho práva.

Náš právny poriadok je založený na dualistickej koncepcii, z čoho vyplýva, že ak sa majú práva a povinnosti obsiahnuté v medzinárodnej zmluve vzťahovať aj na vnútroštátne subjekty práva, je nevyhnutné prieviesť ich do vnútroštátneho práva.

V právnom poriadku Slovenskej republiky je s procesom realizácie medzinárodných zmlúv spätých mnoho otvorených otázok ako vo všeobecnej teórii práva, tak aj v medzinárodnom práve a v nemalej miere aj v právnej praxi.

Na začiatku je potrebné poukázať aj na terminologickú nejednotnosť pri používaní pojmov transformácia a recepcia na vyjadrenie procesu prevzatia medzinárodných zmlúv do vnútroštátneho práva.

V teórii práva sa stretávame s pojmom transformácia, ktorá je členená na generálnu a špeciálnu.²⁰

V teórii medzinárodného práva je proces prevzatia medzinárodnoprávných noriem do vnútroštátneho práva nazývaný **recepciou**. **Transformácia** je jedným zo spôsobov recepcie medzinárodného práva, pri ktorom sa zachováva doslovne znenie medzinárodnej zmluvy a zároveň je vyhlásená v niektorej forme vnútroštátneho práva napr. zákona. V kontinentálnom právnom systéme sa okrem transformácie uskutočňujú aj iné spôsoby recepcie a to adaptácia a inkorporácia. **Adaptácia** znamená obsahovo približný prenos medzinárodnoprávných záväzkov do vnútroštátneho práva. **Inkorporáciou** sa medzinárodná zmluva stáva súčasťou vnútroštátneho právneho poriadku štátu bez toho, že by stratila formu medzinárodnej zmluvy. Cieľom inkorporácie je len nadobudnutie vnútroštátnej platnosti a účinnosti medzinárodnej zmluvy pri úplnom prenesení jej obsahu do vnútroštátneho práva.²¹

Spôsoby recepcie zásadne určuje vnútroštátne právo a ich pomenovanie sa v jednotlivých štátoch líši. Medzinárodné právo neurčuje štátom, ako majú zabezpečiť splnenie svojich medzinárodných záväzkov vo vnútroštátnej sfére.²² Na druhej strane z článku 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve z roku 1969 vyplýva, že „strana sa nemôže dovolávať ustanovení svojho vnútroštátneho práva ako dôvodu pre neplnenie zmluvy.“²³

Ústava Slovenskej republiky **nierieši problém vzťahu vnútroštátneho a medzinárodného práva vo všeobecnej rovine**, hoci sa problematikou medzinárodných zmlúv zaoberá vo viacerých článkoch /čl. 11, čl. 86 písm.e/ a k/, čl. 102 písm. a/ a k/, čl. 125 písm. e/, čl. 144 ods. 2 ústavy/.

Na druhej strane sa žiada uviesť, že v Ústave Slovenskej republiky sa po prvýkrát objavuje ustanovenie, na základe ktorého sú inkorporované do vnútroštátneho práva

medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách. Z čl. 11 ústavy vyplýva, že: “Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred jej zákonmi, ak zabezpečujú väčší rozsah základných práv a slobôd.“ Citovaný článok Ústavy Slovenskej republiky predpokladá, že inkorporovaná zmluva upravuje ľudské práva a základné slobody podrobnejšie, ako príslušná zákonná úprava Slovenskej republiky. Článok 11 ústavy v dôsledku uvedeného nezrušuje príslušnú zákonnú úpravu Slovenskej republiky, ale v prípade existencie medzinárodnej zmluvy splňajúcej podmienku uplatnenia čl. 11 stanovuje jej „prednosť“ pred zákonom.²⁴

Vzhľadom na absenciu generálnej recepcnej klauzuly, ktorá by „*expressis verbis*“ určovala platné medzinárodné zmluvy za súčasť právneho poriadku Slovenskej republiky,²⁵ určitým východiskom pri riešení danej problematiky je zák. č. 1/1993 Z.z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Z ustanovenia § 1 zákona o Zbierke zákonov vyplýva, že medzi právne predpisy, ktoré sa vyhlasujú uverejnením v Zbierke zákonov patria aj medzinárodné zmluvy.

Ďalej zo zákona o Zbierke zákonov vyplýva, ktoré medzinárodné zmluvy sa vyhlasujú v Zbierke zákonov /§ 6 ods. 1 zákona/. Na základe ustanovenie § 4 ods. 3 zákona môžeme určiť spôsob, akým sa medzinárodné zmluvy v Zbierke zákonov vyhlasujú, tzn., „že sa v Zbierke zákonov uverejní oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky o uzavretí zmluvy, obsahujúce aj jej úplne znenie a údaje dôležité na jej vykonávanie. Ak sa medzinárodná zmluva týka iba malého počtu fyzických a právnických osôb, Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky vyhlási v Zbierke zákonov len oznámenie o jej uzavretí a údaj o tom, kde možno do nej nazrieť.“

Tým vlastne štát určuje formu prostredníctvom ktorej štát uznáva medzinárodné zmluvy za súčasť právneho poriadku. Touto formou je **oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky**. Prostredníctvom oznámenia sú medzinárodné zmluvy **inkorporované** do právneho poriadku Slovenskej republiky. Ak však dôsledne vychádzame z obsahu pojmu inkorporácia zistíme, že súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky sa môžu stať len tie medzinárodné zmluvy, ktoré boli vyhlásené v úplnom znení. Pokiaľ ide o medzinárodné zmluvy týkajúce sa iba malého počtu fyzických a právnických osôb nastáva iná situácia, pretože v prípade týchto zmlúv, ako sme už uviedli, Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky nevyhlasuje úplne znenie, ale iba oznámenie o jej uzavretí a údaj o tom, kde možno do nej nazrieť. Vzhľadom na vyššie uvedené, tieto zmluvy nie sú formálne inkorporované do nášho právneho poriadku.

Citované ustanovenia zákona o Zbierke zákonov riešia postavenie medzinárodných zmlúv v právnom poriadku Slovenskej republiky /hoci nie dôsledne/, no neupravujú podmienky ich praktického uplatňovania.

Medzinárodná zmluva by mohla nadobudnúť povahu niektorého z vnútroštátnych prameňov práva Slovenskej republiky aj vtedy, ak by bola **vyhlásená uverejnením v Zbierke zákonov buď priamo v texte niektorého všeobecne záväzného právneho predpisu alebo aspoň v prílohe tvoriacej jeho neoddeliteľnú súčasť**.²⁶

Ďalším právnym základom vnútroštátnej aplikácie medzinárodných zmlúv je uplatňovanie tzv. **prioritnej doložky**, z ktorej vyplýva zásada prednostnej aplikácie medzinárodnej zmluvy, ktorá je obsiahnutá v jednotlivých zákonoch napr. § 17 zák. č. 40/1993 Z.z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky alebo § 42 devízového zákona a iné.

Zo širokej problematiky medzinárodných zmlúv sa chceme dotknúť problému skúmania súladu všeobecne záväzných právnych predpisov s medzinárodnými zmluvami podľa čl. 125 písm. e/. Táto problematika je nevyhnutne spätá aj s už niekoľkokrát spomínaným zákonom Národnej rady SR č. 1/1993 Z.z. o Zbierke zákonov. Medzinárodné zmluvy uverejnené v Zbierke zákonov možno v súlade s § 3 ods. 1 zákona o Zbierke zákonov považovať za všeobecne záväzné právne predpisy, vzhľadom na to, že uvedené ustanovenie uvádza: „Všeobecne záväzné právne predpisy a rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky uvedené v § 1 ods. 1 nadobúdajú platnosť dňom ich vyhlásenia v Zbierke zákonov.“ Formulácia § 3 ods. 1 zákona, ktorej cieľom je upraviť platnosť právnych predpisov je zdrojom diskusie, ktorej predmetom je hľadanie odpovede na otázku, či ústavný súd má právo rozhodovať aj o súlade Ústavy Slovenskej republiky s medzinárodnými zmluvami.²⁷

V literatúre sa stretávame s názormi opierajúcimi sa o znenie § 3 ods. 1 zák. č. 1/1993 Z. z. a čl. 125 písm. e/ ústavy, z ktorých vyplýva, právo Ústavného súdu SR rozhodovať aj o súlade Ústavy SR s medzinárodnými zmluvami, ba navyiac čl. 125 písm. e/ je nepriamo považovaný za recepčnú normu pre medzinárodné zmluvy, s ktorej vyplýva nadradenosť medzinárodných zmlúv nad ostatné všeobecne záväzné právne predpisy SR²⁸ /teda aj nad Ústavou Slovenskej republiky/.

S týmito názormi možno polemizovať /aj keď nedôsledná a nejasná formulácia vo vyššie uvedených právnych predpisoch tomu nasvedčuje/, pretože Ústava Slovenskej republiky by zrejme v samostatnom článku zvýraznila primát medzinárodného práva /alebo aspoň medzinárodných zmlúv/ pred vnútroštátnym právom a následne možno ako

protiargument uviesť, že ak by čl. 125 písm. e/ určoval prednosť medzinárodných zmlúv pred vnútroštátnym právom, potom by čl. 11 ústavy bol duplicitný a teda zbytočný. Nebolo by potrebné zdôrazňovať prednosť medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách, ak by z čl. 125 písm. e/ vyplývala prednosť všetkých medzinárodných zmlúv pred vnútroštátnym právom.

Poznámky

- 1/ Knapp, V.: Teorie práva. Praha 1995, s. 129
- 2/ Napr. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., zákon č. 1/1993 Z.z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky atď
- 3/ Knapp, V.: op. cit. v pozn.č. 1, s. 131 a nasl.
- 4/ Prusák, J.: Teórie práva, Bratislava 1995, s. 189 a nasl., Boguzsak, J., Čapek, J.: Teorie práva, Praha 1997, s. 28 a nasl., Harvánek, J. a kol.: Právni teórie, Brno 1995, s.133 a nasl., Brössl, A., Prusák, J.: Kanárik, I., Dobrovičová, G.: Náčrt teórie práva, Košice 1991, s. 16 a nasl.
- 5/ Boguzsak, J. Čapek, J.: op. cit v pozn. č. 4, s.28
- 6/ Napr. okrem prezentovaného názoru možno uviesť: Prusák, J.: op. cit. v pozn. č. 4. s. 189, Drgonec, J., Holländer, P.: Systém prameňov práva, jeho jednota a rozpornosť. Právny obzor, 1986, č. 1, s.29
- 7/ Knapp, V. a kol.: Teoretické problémy tvorby československého práva. Praha 1983, s. 14 a nasl.
- 8/ Prusák, J.: Princípy v práve. Právny obzor, 1997, č.3, s. 223
- 9/ Ustanovenie § 4 zák. č. 77/1959 Zb., o Sbírcе zákону a Úředním listě
- 10/ Podrobnejšie: Šrámek, A., Sluková, H., Sládeček, V.: Federální zákon o Sbírcе zákону. Právník, 1990, č. 10, s. 898-899, Cvrček, F.: Vyhlašování právních předpisu. Právník, 1996, č. 7, s. 608 a nasl.
- 11/ Šrámek, A.:Úvod do normotvorby státní správy v ČSSR, Praha 1983, s.74 a nasl., Hungr. P., Prusák, J.: Objektívni a subjektívni právo. Brno 1983, s. 84
- 12/ Šrámek, A., Sluková, H., Sládeček, V.: op cit. v pozn. č. 10, s. 901
- 13/ Boguzsak, J., Čapek, J.: op. cit. v pozn. č. 4, s. 62
- 14/ Napr. názory prezentované v dielach citovaných v pozn. č. 5 a 7

- 15/ Táto skutočnosť vyplýva aj z Uznesenia Ústavného súdu SR č. II. ÚS 31/97 zo dňa 21. mája 1997
- 16/ § 1 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 1/1993 Z.z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky
- 17/ čl. 87 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky
- 18/ Tkáč, V. a kol.: Zákoník práce /komentář/ I., II. Praha 1991, s. 80, 380-381
- 19/ K problematike kolektívnych zmlúv podrobnejšie: Barinková, M. - Dobrovičová, G.: Pramene práva a kolektívne zmluvy. Právny obzor, 1993, č. 5, s. 456-462
- 20/ Prusák, J.: op. cit. v pozn. č. 4, s. 238
- 21/ Malenovský, J.: Medzinárodní smlouvy o lidských právech a čs. ústavní právo. Právník, 1992, č. 11, s. 936
- 22/ Tomko, J.: Medzinárodné právo verejné. Bratislava 1988, s. 71; Potočný, M.: Medzinárodní právo veřejné, Praha 1978, s. 64; Oppenheim, A.: International Law, London 1920, s. 738 -743
- 23/ Slovenský preklad Dohovoru: Vyhláška FMZV č. 15/1988 Zb.
- 24/ Klučka, J.: Medzinárodné právo a Ústava Slovenskej republiky. Košice 1996, s. 63
- 25/ Tamtiež, s. 53
- 26/ Tamtiež, s. 55
- 27/ Čič, M.a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Košice 1997, s. 430 - 431
- 28/ Čič, M. a kol.: op. cit. v pozn. č. 25; Azud, J.: K otázke rozhodovania Ústavného súdu Slovenskej republiky o súlade Ústavy Slovenskej republiky s medzinárodnými zmluvami /o ľudských právach/. Právny obzor, 1994, č. 3 s. 292 - 300; Klučka, J.: Miesto a postavenie zmlúv o ľudských právach a základných slobodách v právnom poriadku Slovenskej republiky. Právny obzor, 1993, č. 4, s. 326

RESUMÉ

Problematika prameňov práva, ich pojem, systém a vnútorná štruktúra tvorí jednu z najvýznamnejších otázok teórie práva. Článok je venovaný niektorým aktuálnym problémom prameňov slovenského práva .

Prvá časť je orientovaná na analýzu normatívneho právneho aktu ako základného prameňa slovenského práva. Z celej rozsiahlej problematiky teórie normatívneho právneho aktu pozornosť je sústredená na všeobecne záväzné právne predpisy ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, predovšetkým na problémy späté s výnosmi a opatreniami ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ďalej je poukázané na nedostatky zákona Národnej rady SR č. 1/1993 Z.z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky, ako aj zdôvodnenie miesta niektorých právnych aktov v systéme prameňov slovenského práva.

Proces deetatizácie spoločnosti prináša zmeny v subjektoch tvorby práva, kde okrem tradičných štátnych orgánov postupne nachádzajú svoje miesto obecné zastupiteľstvá a v referende aj občania. Výsledkom právotvornej činnosti týchto nových subjektov tvorby práva sú nové druhy normatívnych právnych aktov.

V druhej časti článku je pozornosť sústredená na normatívne zmluvy, z ktorých v slovenskom právnom poriadku sú ako prameň práva považované kolektívne zmluvy.

V súvislosti s normatívnymi zmluvami aktuálnou a zaujímavou otázkou sú medzinárodné zmluvy, ich právna povaha a proces recepcie medzinárodných zmlúv do vnútroštátneho právneho poriadku.

RESUMÉ

The issue of law sources, their concept, system, and inner structure is one of most significant jurisprudential questions. The paper deals with a selection of up-to-date problems concerning the sources of Slovak law.

Its first part is aimed to analyse normative law-making act as the principal source of Slovak law. From an extensive area of the normative law-making act theory, the author concentrates on universally binding legal rules of ministries and other central authorities of state administration, primarily the problems connected with rulings and measures of

ministries and other central organs of state administration. Defects of the statute of the National Council of the Slovak Republic number 1/1993 of the Statutes at large on the Statutes at large of the Slovak Republic are discussed here, and justification of certain legal acts' position in the system of Slovak law sources is provided further.

Deetatization of society has been carrying along alterations in the subjects of law-making process where beside traditional state organs there are gradually taking up their places also municipal authorities as well as citizens in referenda. Law-making activities of these subjects result in new sorts of normative law-making acts.

The second part of the article concentrates on normative contracts out of which collective contracts are recognised as sources of law in the Slovak legal order.

In respect of normative contracts, the international contracts seem to be an up-to-date and interesting issue, especially as far as their legal nature and the process of their reception by the domestic state legal order concerns.

TRANSFORMÁCIA SPRÁVNEHO PRÁVA

Prof. JUDr. Michal GAŠPAR, CSc.

I.

Úvodná formulácia problematiky v otázkach transformácie právneho systému

Transformácia správneho práva sa udiala v rámci celkového procesu transformácie spoločnosti, transformácie hospodárskeho systému a právneho systému vo všeobecnosti.¹

V uvedených hlavných súvislostiach tkvia hlavné príčiny transformácie správneho práva.

Proces transformácie správneho práva ovplyvnili v jeho konkrétnej podobe:

- transformácia revitalizačná ako proces návratu k pôvodnému, prípadne k predchádzajúcemu,²
- transformácia vecná ako forma, transformácia založená na viacerých súvislostiach,³
- transformácia metodologická ako forma transformácie spätá s formami či spôsobmi tvorby návrhov zákonov ako aj spôsobov výkladu zákonov,⁴
- transformácia subjektová ako forma transformácie týkajúca sa právnych subjektov⁵ a osobitne univerzálnych právnych subjektov,⁶
- transformácia vo formách zákonov ako zmena formy právnej regulácie zakladajúca nové vzťahy v rámci celkového procesu tvorby právnej regulácie,⁷
- transformácia založená dereguláciou ako prostriedkom adaptácie právneho systému na zmenené podmienky uplatňovania systému správneho práva.⁸

Uvedených šesť podstatných súvislostí transformačného procesu môžeme tu označiť aj ako šesť smerov transformácie správneho práva.

Každý z uvedených smerov môžeme ďalej konkretizovať. Je to cesta či spôsob ako narysovať konkrétnejší obraz celkového procesu transformácie správneho práva.

II.

K niektorým všeobecnejším otázkam transformácie právneho systému

Ak chceme vyzdvihnúť všeobecné otázky transformácie právneho systému, musíme vyzdvihnúť či zovšeobecniť z premeny /pokračujúcej premeny/ právnych systémov také nosné myšlienky, ktoré boli zdrojom zmien, prípadne k nim prispievali. Sú to podľa nás najmä tieto myšlienky:

- myšlienka systému práva ako prostriedku preventívno-ofenzívno- defenzívnej ochrany,
- myšlienka využívania ústavnoprávnej formy regulácie na vznik nových ústavnoprávnych vzťahov,
- myšlienka viac-menej presnej hranice medzi súkromným a verejným právom,
- myšlienka organického vzťahu medzi subjektívnym a obejktívnym,
- myšlienky rigidity a flexibility,
- myšlienka optimálneho funkčného pôsobenia,
- myšlienka horizontálnej a vertikálnej systémovosti,
- myšlienka optimálneho procesuralizmu,
- myšlienka širšieho využívania súdnych a mimosúdnych foriem zabezpečovania legality vo verejnej správe,
- myšlienka širšieho využívania autonómnych regulačných systémov,
- myšlienka odpolitizovania právneho systému,
- myšlienka odekonomizovania právneho systému,
- myšlienka využívania právneho systému ako relatívne samostatného fenoménu,
- myšlienka využívania univerzálnej vôle ako prostriedku formovania vzťahov vo vnútri právneho systému štátu,
- myšlienka transparentnosti obsahu všetkých zákonov právneho systému.

Vypočítanie uvedených 15 myšlienok považujem za také, ktoré v zmenených podmienkach môžu zefektívniť pretvárajúci sa systém slovenského práva.

V žiadnom prípade nejde o náhodne vybrané myšlienky. Myšlienky ukazujú na podstatné súvislosti doterajších premien v slovenskom práve.

Uvedené myšlienky poskytujú viaceré modifikácie a typologické riešenia a na tomto základe umožňujú:

a/ vyberať vhodné či vhodnejšie riešenia, b/ podporovať vyššiu regulatívnosť systému práva ako celku a aj jeho jednotlivých odvetví, c/ riešiť otázky kompatibility s právom EÚ, d/ využívať podnety na zvýšenie kvalitatívnej úrovne regulovaných vzťahov, e/ riešenie otázok rozširovania alebo zúžovania rozsahu regulácie, f/ posudzovanie otázok deregulácie ako aj reregulácie a g/ preskúmavanie otázok spätých s návrhmi na využitie regulácie formou zmlúv.

Pokiaľ ide o transformáciu systému slovenského správneho práva, treba tu uviesť najmä to, že uvedené myšlienky sa v širokom rozsahu dajú využiť pri právnej regulácii vzťahov vyplynuvších z rámca možných perspektív verejnej správy.

Konkrétnejšie možnosti využitia uvedených myšlienok v ďalšom procese transformácie možno vyčítať z pojednaní o jednotlivých myšlienkach.

A. Myšlienka systému práva ako preventívno-ofenzívno-defenzívnej ochrany.

Na prvý pohľad myšlienka zvyrazňuje jednu z podstatných charakteristík právneho systému moderného demokratického štátu. Zahrňuje v sebe však aj tri podstatné súvislosti: a/ preventívna ochrana a jej rozsah, b/ ofenzívna ochrana a jej rozsah a c/ defenzívna ochrana a jej rozsah.

V súvislosti s konkrétnou realizáciou v rámci systému - toho-ktorého právneho systému možno klásť aj také otázky ako sú: nemá byť právny systém len systémom defenzívnej ochrany, v akom rozsahu má byť realizovaná preventívna ochrana, rozsah ofenzívnej ochrany. Ďalej aj také otázky ako sa jednotlivé druhy ochrany majú realizovať v súčasných podmienkach, aké tendencie sa uplatňujú v spätosti s uplatňovaním preventívnej ochrany, v čom je porovnateľnosť s právnymi systémami väčšiny európskych štátov.

Z uvedeného možno zaznamenať aj to, že jednotlivé druhy ochrany v právnom systéme majú rozdielny kvalitatívny význam.

B. Myšlienka využívania formy ústavnoprávnej regulácie na vznik nových ústavnoprávných vzťahov. V obsahu tejto myšlienky je normované to, že forma ústavnoprávnej regulácie je:

- spätá s novoregulovanými vzťahmi,
- nemá ísť o zameniteľné riešenia, ktoré majú typologickú povahu,
- takou, ktorá prispieva k adekvátnejšiemu sformovaniu existujúcich ústavnoprávných vzťahov.

Nemožno teda ústavnoprávnu formu regulácie nadužívať. Nemá dochádzať k stavu, že by sa nerešpektovali vzťahy ústava a ústavný zákon a ústavný zákon a ústavný zákon.

Z uvedeného vyplýva, že formou ústavného zákona nemožno meniť v bežnom rozvoji právne vzťahy založené zákonmi bežného zákonodarstva. Tu platí zásada "lex posterior derogat priori".

V obsahu tejto myšlienky je zafixovaná možnosť využívať ústavnoprávnu formu regulácie len v záujme potrebnosti a nevyhnutnosti ako aj v záujme dodržania rovnosti vzťahov medzi ústavnoprávnymi formami regulácie.

C. Myšlienka viac-menej presnej hranice medzi súkromným a verejným právom. Z historického hľadiska táto myšlienka vyjadruje to, že pôvodné dve formy regulácie sa ďalej diferencujú, pričom si zachovávajú to pôvodne a základné z hľadiska ich poslania. Základnosť a pôvodnosť poslania prvej formy regulácie je v tom, že slúži súkromným záujmom. Pôvodnosť a základnosť druhej formy regulácie je v tom, že slúži verejným záujmom.

Popri uvedenej diferencovanosti z hľadiska hlavných druhov záujmov treba vidieť tu aj diferencovanosť vo vnútri súkromného ako aj diferencovanosť vo vnútri verejného. Tieto diferencovanosti môžeme označiť ako špeciálne diferencovanosti. Diferencovanosť z hľadiska záujmov tu môžeme pomenovať ako diferencovanosť všeobecnú.

Obe diferencovanosti len zvýrazňujú viac menej presnú hranicu medzi súkromným a verejným právom. Na tejto záležitosti nemení nič ani skutočnosť, že subjekty verejného práva môžu využívať dobrá prameniace z foriem súkromnoprávnej regulácie.

D. Myšlienka objektívneho vzťahu medzi subjektívnym a objektívnym. Každá z analyzovaných myšlienok predstavuje viditeľný základ právneho systému, ktorý sa musí rešpektovať a upevňovať. Tento základ nemožno opomínať. Nie inak je tomu aj z hľadiska tejto analyzovanej myšlienky. Subjektívne je späté so subjektom a táto spätosť je podľa povahy veci spravidla diferencovaná. Objektívne sa vzťahuje na subjekt avšak predstavuje nezávislú a kvalitatívnu stránku, ktorej naplnenie sa vyžaduje ako predpoklad.

Subjektívne ovplyvňuje podobu a diferencovanosť subjektu. Objektívne vyžaduje rovné, preukázateľné a realite zodpovedajúce možnosti.

Subjektívne sa spája veľmi úzko so subjektom. Objektívne sa javí ako niečo odizolované od subjektu na ktoré je zameraná činnosť subjektu tohoto subjektu, ale aj každého iného subjektu, pravda subjektu tých istých právnych vlastností.

Možnosti, ktoré treba pričítať subjektu a možnosti, ktoré treba pričítať objektu sa zjednodušujú, niekedy zahmlievajú alebo priamo nerešpektujú v obsahu zákonodarstva.

E. Myšlienka rigidity a flexibility. Túto myšlienku by sme čo do obsahu mohli vyjadriť aj tak, že vo vývoji právneho systému sa musí prejaviť dostatočná presnosť a pružnosť. Nejde tu len o presnosť a pružnosť v rozhodovacom procese. Treba však tu uviesť, že uplatnenie tejto myšlienky je v právnom systéme oveľa širšie. Presnosť v právnom systéme možno rozširovať alebo zužovať priamo v obsahu či uspôbením podoby viacerých skupín právnych noriem /teda aj administratívnoprávnych noriem/. Môžeme rozoznávať rigiditu a flexibilitu organizačnoprávnych noriem, noriem procesných /všeobecných alebo špeciálnych/. To isté sa týka aj hmotnoprávnych noriem všeobecných a špeciálnych.

Podľa nás k zabezpečeniu rigidity prispievajú ostro definované pojmy. Ich počet v obsahu moderných špecializovaných zákonov postupne sa zvyšuje.

K flexibilitate prispievajú všetky možnosti voľby z rámca obsahu jednotlivých skupín už spomenutých právnych noriem.

F. Myšlienka optimálneho funkčného pôsobenia. Aj táto myšlienka je jednou z transformačných myšlienok. Treba tu rozoznávať funkčné pôsobenia v rámci modelov

prvotného chovania /modely zárodočné, prvé a ďalšie zdokonalené/. Tu rozoznávame tiež funkčné pôsobenie v rámci druhotných modelov chovania a aj funkčné pôsobenie sankcií.

G. Myšlienka horizontálnej a vertikálnej systémovosti. Ak by sme chceli skrátiť znenie tejto myšlienky, mohli by sme ju pomenovať ako myšlienku organickej stavby. Pravda ide o organickú stavbu právneho systému. Táto myšlienka požaduje:

- horizontálne súvislosti stavby právneho systému a
- vertikálne súvislosti stavby právneho systému.

V prvom rade rozlišovanie horizontálnych a vertikálnych súvislostí má význam v tom zmysle, že celková stavba právneho systému je zložená z noriem rovnakej právnej sily /normy vytvárajúce horizontálne súvislosti/ a z noriem nerovnakej právnej sily /normy vytvárajúce vertikálne súvislosti/.

H. Myšlienka optimálneho proceduralizmu. Obsah myšlienky nebuduje na minimálnom a maximálnom proceduralizme. Rozoznávame rozvinutý a nerozvinutý proceduralizmus.

Proceduralizmus je najviac rozvinutý v oblasti procesu tvorby individuálnych rozhodnutí. Účelom či poslaním tohoto proceduralizmu je:

- zabezpečiť ochranu individuálnych práv formou komplexných právnych úprav a
- prispieť k želannej kvalite rozhodnutí.

Rozvinutý proceduralizmus sa rozširuje čo do počtu jednotlivých štátov.

Nerozvinutý proceduralizmus zostáva však zachovaný ako špecializovaná forma ochrany.

CH. Myšlienky využívania súdnych a mimosúdnych foriem zabezpečovania legality vo verejnej správe. V rámci tejto myšlienky môžeme rozoznávať najmä tieto formy zabezpečovania legality verejnej správy: a/ zabezpečovanie legality formou

všeobecných súdov, b/ zabezpečovanie legality formou ústavných súdov, c/ zabezpečovanie legality formou centralizovaných alebo decentralizovaných správnych súdov, d/ využívanie prokuratúry na zabezpečovanie legality vo verejnej správe a e/ zriaďovanie ombudsmanov na zabezpečovanie legality verejnej správy.

Popri uvedených formách na zabezpečovanie legality sa uplatňuje aj forma využívania práva sťažnosti.

Väčšina z uvedených foriem má už svoju tradíciu, niektoré formy sa rozširujú a forma ombudsmana čaká na zavedenie.

Celkovo z vypočítaného a tu zaznamenaného možno dedukovať najmä to, že každá z foriem slúži na zabezpečovanie legality vo verejnej správe diferencovane a súhrmne tieto formy prinášajú svoje ovocie pre občana ako aj pre verejnú správu.

I. Myšlienka širšieho využívania autonómnych regulačných systémov. Táto myšlienka zvyrazňuje predovšetkým to, že popri neatoceloštátnom právnom systéme sa na právnu reguláciu využívajú aj jednotlivé autonómne systémy. Ide predovšetkým o samosprávne autonómne systémy. Tu možno rozoznávať:

- autonómne systémy teritoriálnej samosprávy,
- autonómne systémy záujmovej samosprávy a
- systém regulácie zabezpečovaný verejnoprávnymi korporáciami.

V rámci uvedených systémov treba vidieť diferencovanosť autonómnych regulačných systémov a to:

- systému teritoriálnej samosprávy /autonómny samosprávny systém obcí a miest /sú už aj zrelé pokusy aby tu pribudol aj autonómny samosprávny systém vyšších územných celkov/,
- systému záujmovej samosprávy /diferencovaný na báze organizačného stvárnenia záujmovej samosprávy/,
- systému špecializovanej samosprávy /napr. vysokoškolskej samosprávy/,
- na rozvoji verejnoprávných korporácií závislé ich autonómne systémy.

J. Myšlienka odpolitizovania právneho systému. Právny systém má vlastné pramene vzniku. Politické pramene môžu vplývať na vznik formálnych prameňov. Nemôžu formovať obsah právnych prameňov. Tu by išlo o zjednodušenú súvislosť problematiky vývoja a pretvárania právneho systému. Základ tvorby právneho systému je predovšetkým v triáde prameňov práva, vo využití a dôslednom zisťovaní a formovaní všeobecnej vôle /odlišnej od jednotlivého občana či skupín občanov/. Pri triáde prameňov ide o: a/ pramene, ktoré plodia právo, pramene zakotvenia práva a pramene zisťovania práva/.

V súvislosti s prameňmi, ktoré plodia právo - tu ide o veľmi široký okruh vzťahov, súvislostí, potrieb, rozvojových realít. Tieto pramene sú späté s biologickými, technologickými vzťahmi a spoločenskými vzťahmi.

Pramene zakotvenia práva sú diferencované a v súčasnom rozvoji sa ďalej diferencujú.

Pokiaľ ide o pramene zisťovania práva tu môžeme rozoznávať taktiež diferencovanosť prameňov /od daného zákona, cez jeho dôvodovú správu a súvisiacu reguláciu/.

K. Myšlienka odekonomizovania právneho systému. Právny systém sa nemôže zakladať na reálnom ekonomickom systéme. Právo napomáha ekonomickému systému v dosahovaní možných cieľov. Je tu istá spätosť s ekonomickým systémom či ekonomickými systémami. Regulácia spätá s ekonomickým systémom má vždy širšie základy. Tieto môžu prameniť napr. zo všeobecných druhov vzťahov /už spomenutých biologických, technologických a spoločenských/. Tieto širšie základy môžu prameniť zo spojitelných prvkov všetkých v súčasnosti existujúcich politickohospodárskych systémov.

Popri už spomenutom širšie základy právnej regulácie môžu prameniť tiež zo stavu rozvoja ekonomických, technických ako aj spoločenských vied.

Uvedené tri smery nadhľadu v súvislosti s reguláciou či pri formovaní právnej regulácie späté s ekonomickým systémom vychádzajú:

- zo základného názoru, že právo je samostatný fenomén aj vo vzťahu k ekonomike či danému ekonomickému systému,

- z potreby formovať objektívnejšiu právnu reguláciu,
- z predĺženia životnosti regulácie,
- zo žiadanej nevyhnutnosti využiť uplatniteľné vedecké poznatky.

L. Myšlienka využívania právneho systému ako relatívne samostatného fenoménu. Bolo jej doteraz venované málo pozornosti. Pravda, hlbšie bádanie nad vývojom právnych systémov ukazuje na to, že cesta pevnejšej stavby právneho systému v každom štáte musí byť poznamenaná viditeľným znamienkom práva ako samotného spoločenského fenoménu. Pričom účinnosť transformácie právneho systému treba podporiť vo viacerých smeroch:

- vo smere preskúmania prvkov všetkých tých prameňov, z ktorých vzniká právo tak, aby žiadny z nich nebol opomenutý či nedostatočne stvárnený,
- vo smere využitia uplatniteľnej akumulovanej skúsenosti z praktického uplatňovania právneho systému,
- vo smere rešpektovania hraníc medzi právnym systémom suverenného štátu a enklávovými právnymi systémami,
- vo smere využitia zákonodarnej techniky /jej pravidiel a poznatkov/,
- vo smere využitia domácich tradícií tvorby právnej regulácie,
- využitia najnovších vedeckých poznatkov právnych vied.

M. Myšlienky využívania všeobecnej vôle ako prostriedku formovania vzťahov vo vnútri právneho systému. Táto myšlienka súvisí veľmi úzko s demokratickým charakterom právneho systému a so zisťovaním jediného suveréna v otázke tvorby a transformácie systému - teda vôle ľudu.

Možno tu sformovať viaceré pravidlá a to: a/ pravidlo o objektívnom zistení všeobecnej vôle, b/ pravidlo o čo najúplnejšom zistení všeobecnej vôle, c/ pravidlo o precíznom sformovaní obsahu všeobecnej vôle, d/ pravidlo o adekvátnom vyjadrení všeobecnej vôle obsahu zákonov a e/ pravidlo o náležitej kontrole spôsobov stvárňovania obsahu všeobecnej vôle v obsahu prijímaných zákonov.

N. Myšlienka transparentnosti /obsahu všetkých/ právneho systému. Zdalo by sa, že táto myšlienka je už nadbytočná. Vyzýva nás k tomuto konštatovaniu pohľad na obsah ako aj spôsob uplatnenia všetkých predchádzajúcich myšlienok. Nie je tomu tak. Táto myšlienka má samostatné poslanie a teda aj uplatnenie v procese transformácie slovenského práva. Jej oprávnenosť vidíme najmä:

- v požiadavke predvídateľných postojov priamo dedukovateľných z obsahu transformujúceho sa zákonodarstva,
- v zabezpečovaní požiadavky viditeľnosti tak, aby táto viditeľnosť bola vlastná každému jednotlivému zákonu v právnom systéme,
- v znížení počtu možných sporných uplatňovaní jednotlivých ustanovení zákonov,
- v istej úrovni dokonalosti pri tvorbe zákonov,
- v možnosti tvoriť dokonalejšie zákony.

III.

O jednotlivých smeroch transformácie správneho práva

Úvodom k tejto hlavnej a ťažiskovej problematike transformácie správneho práva treba zaznamenať najmä to, že:

- proces transformácie bol procesom postupným,
- každý z vypočítaných smerov transformácie zohral relatívne svoju vlastnú úlohu,
- pozitívnosť pôsobenia každého využitého smeru v procese transformácie správneho práva bude oveľa zrejmejšia po ich konkretizácii,
- nie náhodou sme na prvé miesto začlenili formu revitalizačnej transformácie ako široko využiteľný smer v transformácii organizácie verejnej správy,
- vecná transformácia ako forma transformácie bola ťažiskovým smerom transformácie,
- transformácia subjektová bola organicky nadväzujúcim smerom na smer vecnej transformácie,
- transformácia foriem zákonov ako využiteľný smer transformácie správneho práva vytvorila vlastne nový základ právnej regulácie vo všeobecnosti,

- výsledkové momenty z transformácie založenej dereguláciou viedli celkovo k vhodnejšiemu usporiadaniu pôsobenia správneho práva v celkovom právnom systéme moderného demokratického štátu.

1. Revitalizačná transformácia. Táto transformácia sa týka znovuoživenia samosprávy. Išlo o oživenie či znovuoživenie nielen samosprávy teritoriálnej, ale aj samosprávy záujmovej a aj samosprávy špeciálnej.

Revitalizácia teritoriálnej samosprávy kladie nové základy miestnej správy z hľadiska bezprostrednosti uskutočňovania, jej autonómnosti a aj rýchlosti samosprávneho rozhodovania.

Samospráva predstavuje jednu z foriem správy. Je to forma správy s relatívne samostatným poslaním. Ide o formu správy, ktorá napomáha rozvoju lokálnej demokracie a aj rozvoju miestnej iniciatívy. Samospráva nielen ovplyvňuje, ale aj pretvára najvšeobecnejšie miestne záležitosti. Môže uplatňovať vplyv aj na miestne záležitosti, ktoré nie sú vyhradené samosprávnemu spravovaniu.

Črta dynamickosti samosprávy pozitívne pôsobí na konštituovanie a realizovanie samosprávnych cieľov.

Samospráva ako forma správy je spätá s pojmom obce a mesta, ba aj s pojmom vyššieho územného celku. Ak v tejto súvislosti analyzujeme realitu môžeme tu zaznamenať to, že v právnom systéme je vytvorený základ pre ďalší rozvoj teritoriálnej samosprávy. Toto je prvoradé z toho hľadiska na čo sme tu chceli upriamiť pozornosť. Treba však vidieť tiež to, že komplexný pohľad, predstavu, koncepciu či rámec /teoretický, normatívny a aj praktický/ vytvára súhrn teórií obcí. Na ich základe a istom využití môžeme sa pokúsiť tiež o sformulovanie teórie samosprávneho spravovania vyššieho územného celku. Aj týmto spôsobom by sme mohli podať dôkaz o zintenzívnení vedeckého bádania nad samosprávou či jej aktuálnymi úlohami.

Už zbežný pohľad na organizačnú štruktúru /východiskovú organizačnú štruktúru/ nám ukazuje na to, že ide o takú organizačnú štruktúru, ktorá má všetky predpoklady svojho ďalšieho rozvíjania a to:

- vo forme ďalších konkrétnejších organizačných zložiek a

- aj rozširovania počtosti samosprávne spravovaných záležitostí.

Obe možnosti rozširovania sa týkajú ako teritoriálnej samosprávy, tak aj samosprávy záujmovej ako aj samosprávy špeciálnej.

Osobitne ich možno uplatniť pokiaľ ide o záujmovú samosprávu. Tu však treba zaznamenať najmä to, že v záujmovej samospráve sa zatiaľ využíva najmä prvá z uvedených možností /tu dochádza ku vzniku ďalších konkrétnych organizačných zložiek - tento proces však nie je ukončený/.

V súvislosti s postupným vznikom konkrétnych organizačných zložiek záujmovej samosprávy spočítajú sa administratívnoprávne normy vytvárajúce právny základ činnosti týchto zložiek. Treba tu osobitne upozorniť na to, že tu dochádza nielen ku vzniku právnych noriem, ale aj deontologických a aj profesionálnych noriem.

V rámci procesu ďalšej diferenciacie špeciálnej samosprávy dochádza ku vzniku a rozširovaniu aj tejto skupiny administratívnoprávnych noriem.

Súhrnne však treba tu uviesť aj konštatovanie o tom, že revitalizačná transformácia samosprávy má za následok nielen rozširovanie celoštátneho systému správneho práva, ale aj vznik a postupné rozširovanie jednotlivých autonómnych právno regulačných samosprávnych systémov.

Revitalizačná transformácia sa čo do svojho rozsahu netýka však len problematiky samosprávy. Týka sa aj revitalizácie teoretického, normatívneho ako aj praktického základu teórie del'by moci.

Teória del'by moci je chrbtovou kosťou rozčlenenia jednotlivých mocí v štáte existujúcich /zákonodárnej, výkonnej a súdnej/ ako aj ich vzájomného vyváženia ako aj vzájomnej spolupráce a kontroly. Tieto požiadavky sa týkajú každej z mocí a osobitne sa týkajú výkonnej moci. Tu treba upozorniť na požiadavku dynamickej kooperatívnosti vo vnútri výkonnej moci. Treba upozorniť aj na:

- predpoklady moderného výkonu výkonnej moci,
- možnosti vyplývajúce z tradičnej perspektívy verejnej správy,
- ďalšie možnosti vyplývajúce z netradičnej perspektívy verejnej správy,
- možnosti vyplývajúce tiež z iných sformovaných a formujúcich sa perspektív verejnej správy.

Využitie uvedených jednotlivých druhov možností predstavuje nielen cestu dokončenia transformačného procesu ako verejnej správy, tak aj administratívnoprávneho systému jej regulácie. Dá sa tu pripojiť však aj konštatovanie o tom, že spomenuté druhy možností za predpokladu ich plnšieho využitia otvárajú aj cestu k posttransformačnému vývoju.

2. Vecná transformácia. Táto forma transformácie formuje obsah transformácie právneho systému vo všeobecnosti. Pokiaľ ide o transformáciu administratívnoprávnej regulácie verejnej správy treba tu vyzdvihnúť najmä tieto jej obsahové prvky:

- zmenu hospodárskeho systému /zavedenie trhovo - sociálno - ekologického systému ako politickohospodárskeho systému/,
- zmena postavenia spoločnosti,
- využívanie vplyvu EÚ,
- rešpektovanie a využívanie rozvoja diferencovaných domácich potrieb,
- pozmenená rozhodovacia prax,
- rozšírenie vplyvu z oblasti dosiahnutého stavu právnej vedy a
- využívanie možného vplyvu iných vied /od technických vied až po teologické vedy/.

3. Transformácia metodologická. Táto forma transformácie má dva smery a to novú formu prípravy návrhov zákonov a využívanie objektívnejších foriem výkladu zákonov.

Pokiaľ ide o novú formu prípravy návrhov zákonov - tu treba zaznamenať to, že sa v rámci tejto prípravy na základe dôkladného posúdenia legislatívneho zámeru vypracuje návrh komplexný.

Využívanie objektívnejších foriem výkladu zákonov a právnej regulácie vo všeobecnosti má svoje diferencované formy a to: a/ využívanie foriem výkladu, ktoré sú obvyklé v orgánoch EÚ, b/ využívanie formy syntézy subjektívnych foriem výkladu, c/ využívanie formy syntézy objektívnych foriem výkladu a d/ možné využitie syntézy syntéz t.j. syntézy foriem subjektívnych výkladov a syntézy foriem objektívnych výkladov.

4. Transformácia subjektová. Táto transformácia sa týka predovšetkým poslania a postavenia univerzálnych subjektov v právnom systéme /štátu, obce a jednotlivca/.

Zmena v postavení a poslaní štátu súvisí s novými funkciami štátu a to na tomto základe aj v súvislosti s formulovaním novej podstaty štátu ako nástroja na zabezpečovanie všetkých oprávnených požiadaviek občanov. Pokiaľ ide o vyjadrenie týchto hlavných súvislostí v obsahu súhrnu administratívnoprávnych noriem upínajúcich sa na štát - tu treba vidieť v podstatnom ako moderný spravujúci štát pri zachovaní všetkých tradičných a nových demokratických hodnôt.

Pokiaľ ide o zmenu v postavení obce - tu treba vidieť predovšetkým postavenie obce ako jednotnej obce v postavení obce ako najnižšej úzmenosprávnej jednotky prevážne samosprávne spravovanej a obhajujúcej záujmy všetkých obyvateľov obce.

Zmenu postavenia jednotlivca treba vidieť predovšetkým ako subjektu využívajúceho jednotlivé druhy slobôd pri dodržovaní zákonných povinností a rozvíjajúceho dobrovoľne zvolené aktivity.

5. Transformácia foriem zákonov. Pri tomto druhu transformácie ide o zmenu v tom zmysle, že zákon rámcový či jeho jednotlivé typy strieda moderný zákon špeciálny. Na prvý pohľad by sa zdalo, že nejde o transformáciu, ale o jednoduchú zámenu typu zákona za iný typ. Treba tu zaznamenať, že nie je tomu tak. To, či ide o transformáciu alebo nie, môžeme dokázať najmä tým, že porovnáme podstatné črty zákona rámcového a zákona moderného špeciálneho.

Pre porovnanie obsahu zákona rámcového sú smerodajné dve charakteristické črty:

- prvá vyplýva z jeho názvu a to je jeho "rámcovosť" a
- druhá "začlenenie stabilného obsahu z rámca celkovej zákonnej matérie do obsahu zákona".

Na prvý pohľad obe črty rámcového zákona sú prijateľné. Treba však tu uviesť najmä to, že obe črty zužujú rámec činnosti parlamentu pri vydávaní zákonov a taktiež zužujú celkové poslanie parlamentu v tvorbe právneho systému. Ďalej treba uviesť tiež to, že obe črty forsirujú vládu a jednotlivé ministerstvá, ba aj iné ústredné orgány štátnej správy v tvorbe vykonávacích právnych úprav. Týmto spôsobom výkonná moc získava oprávnenie, v širšej podobe než je bežne obvyklé, v tvorbe právneho systému. Vzniká tu argument o tom, že si môže "svoje vlastné vládnutie usnadniť". To by možno ani nebola chyba. Je tu však významnejší argument a je to argument o prevahe výkonnej moci nad zákonodárnou mocou pri tvorbe právneho systému. Možno tu uviesť aj ďalší argument a to

o tom, že v dôsledku spomenutej prevahy môže dochádzať k opomínaniu niektorých širších záujmov spoločnosti a ich zvýrazneniu v obsahu sformulovanej všeobecnej vôle. Toto je, azda, najvýznamnejší argument.

Modernému zákonu špeciálnemu nemožno adresovať uvedené argumenty. Je to tak preto, že tento zákon je predovšetkým zákonom temer s úplnou právnou reguláciou. Je to zároveň zákon, ktorý obsahuje prevahu regulácie uskutočnenej v parlamente. Tento zákon nemá podľa povahy veci buď žiadny základ pre normatívnu decentralizáciu alebo len taký, ktorý je nevyhnutný.

Teda porovnanie charakteristických črt oboch typov tu analyzovaných zákonov ukazuje na to, že moderný špeciálny zákon, tak ako sme poukázali na jeho podstatu, je zákonom, ktorý organickejšie zapadá do rámca vzťahov vyplývajúcich z teórie del'by moci vo vzťahoch parlamentu a vlády. Je teda prostriedkom transformácie.

6. Deregulácia ako prostriedok transformácie. Tu treba úvodom podotknúť najmä to, že pohľad na celkovú transformáciu správneho práva by nebol úplný, ak by sme neanalyzovali aj dereguláciu.

Vo všeobecnosti deregulácia súvisí s liberalistickými prístupmi a postupmi v hospodárskom systéme. Nejde tu len o preriedenie právnej regulácie. V jej rámci sa skrýva snaha dať rozsahu regulácie "rozumné hranice". V našich podmienkach však ide o to, aby optimálny rozsah regulácie umožnil želateľnú voľnosť.

Samotný pojem deregulácie má viaceré typologické súvislosti. Môžeme tu zaznamenať dereguláciu:

- cenovú,
- obchodného trhu,
- poľnohospodárskeho trhu,
- nájomného,
- iných platieb za služby,
- v iných oblastiach a
- neželateľnú.

Deregulácia umožňuje vypustiť z rámca regulácie /platnej regulácie/ tú časť regulácie, ktorá stratila pôvodný význam. Samotná deregulácia modifikuje existujúcu sieť regulačných systémov. Treba uviesť aj to, že deregulácia ohraničuje pôvodný rozsah regulácie.

Pojem deregulácie v širších súvislostiach znamená aj to, že jej prostredníctvom sa právny systém vhodným spôsobom adaptuje na zmenené podmienky. Deregulácia je spojená len s tým právnym systémom, ktorý platil a platí - deregulácia nebráni vzniku nových oblastí regulácie. V celkovom právnom systéme pokračuje regulácia v nových oblastiach. Pokiaľ ide o správne právo - tu sa rozširuje regulácia v oblasti biologických vzťahov, technických vzťahov ako aj v nových oblastiach spoločenských vzťahov /napr. vzťahov neobčanov/.⁹

K r á t k e z á v e r y

Podarilo sa nám na základe celkovej analýzy procesu transformácie správneho práva sformulovať niektoré krátke závery.

Na prvom mieste je to záver, že transformácia správneho práva sa uskutočňovala v rámci celkového procesu transformácie štátu a spoločnosti.

Podstatným prvkom v procese transformácie štátu bolo popri jeho doformovaní tiež jeho usporiadanie tak, aby mohol realizovať všetky oprávnené požiadavky občanov.

Ako rozhodné prvky transformácie spoločnosti sa javia dva a to: a/ naplnenie ideálu pluralistickej spoločnosti a b/ vytvorenie podmienok pre naplnenie pojmu "aktívne občianstvo".

V celkovej transformácii správneho práva sa využilo šesť spôsobov, ciest či smerov /transformácia revitalizačná, transformácia vecná, transformácia metodologická, transformácia subjektová, transformácia foriem zákonov a transformácia založená na využití deregulácie/.

Poznámky

- 1/ Pod pojmom transformácia tu rozumieme premenu či pretvorenie, tiež zmenu vlastností.
- 2/ Ide tu o revitalizáciu teórie, normatívnej úpravy a praxe samosprávy ako aj teórie deľby štátnej moci. Pravda, nie v ich začiatočnej podobe, ale v ich rozvinutej podobe.
- 3/ Pozri ďalej.
- 4/ Možné spôsoby výkladov musia byť zvažované už v procese tvorby. Toto sa doteraz nezvažovalo.
- 5/ V rámci tejto formy transformácie vzniká široký okruh nových administratívnoprávnych subjektov na ktoré sa upínajú práva a povinnosti.
- 6/ Univerzálnymi právnymi subjektami sú štát, obec a jednotlivec.
- 7/ Ide tu predovšetkým o uplatnenie moderného špeciálneho zákona na prvom mieste.
- 8/ Treba vidieť možnosti deregulácie, jej typologické riešenia.
- 9/ Využitím analyzovaných 6 prístupov k transformácii správneho práva sa vytvoril nielen nový právny základ výkonu výkonnej moci, ale aj široký administratívnoprávny základ pre napĺňanie možností z tradičných a perspektívnych modelov verejnej správy.

RESUMÉ

Autor vo svojom článku "Transformácia správneho práva" po úvode do problematiky transformácie sa zaoberá jej viacerými všeobecnými otázkami.

Všeobecnosť transformácie vyjadril formou vypočítania 15 myšlienok. Tieto myšlienky, či ich realizácia majú nastoliť v procese ich postupného uplatňovania všeobecné zefektívnenie systému slovenského správneho práva.

Nosnou myšlienkou je myšlienka chápania právneho systému ako preventívno-ofenzívno-defenzívnej ochrany.

V ďalšom sa autor zaoberá analýzou spomenutých 15 myšlienok. Súhrnne tieto myšlienky vyjadrujú podstatu procesu uskutočňovania transformačných zmien.

Príspevok autora pojednáva o 6 smeroch transformácie /transformácia revitalizačná, vecná, metodologická, transformácia subjektová, transformácia foriem zákonov a deregulácia ako prostriedok transformácie/.

K pojednaniu o transformácii autor pripojil aj krátke závery. Pripojené poznámky sprehľadňujú obsah pojednania a rozširujú aj jeho informačný ráz.

RESUMÉ

In the paper “ Transformation of Administrative Law “, having introduced the problem of transformation the author deals with several universal questions.

He has conveyed a universal aspect of transformation by enumerating 15 theses. These theses or, more precisely, their implementation shall initiate growing efficiency of the system of Slovak Administrative Law in the process of their gradual application.

The key idea consists in the approach of understanding the system of law as a means of preventive-offensive-defensive protection.

The author further analyses the aforementioned 15 theses which should summarise the substance of implementing transformation changes.

The contribution pursues 6 aspects of transformation (revitalising, methodological, substantive, subject transformation, transformation of legal forms, and deregulation as a means of transformation.)

The part on transformation is completed by brief conclusions. Enclosed notes deepen transparency of the contents of the paper and enrich its information character.

VEDA OBČIANSKEHO PRÁVA V PROCESSE REKODIFIKÁCIE SÚKROMNÉHO PRÁVA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Doc. JUDr. Peter VOJČÍK, CSc.

Doc. JUDr. Ján MAZÁK

Prvá časť

Veda občianskeho práva hmotného a jej úloha v procese rekodifikácie súkromného práva

I.

Nadchádzajúce obdobie v oblasti legislatívy možno označiť sa zásadné a veľmi dôležité z hľadiska rekodifikácie celého súkromného práva v Slovenskej republike. Predmet úpravy občianskeho práva hmotného je značne rozmanitý. To pochopiteľne, spôsobuje, že je upravený množstvom právnych predpisov. Základom pre celú rekodifikáciu občianskeho práva je však budúci nový Občiansky zákonník.

Rekodifikácia občianskeho práva a Občianskeho zákonníka musí vychádzať z už dosiahnutých výsledkov vedeckého skúmania, a niektoré na riešenie a východiská ešte čakajú.

Iba využitie dosiahnutých výsledkov vo vede občianskeho práva môže napomôcť dosiahnutiu želaného a optimálneho legislatívneho stavu. Bez hlbokého teoretického rozboru niektorých inštitútov nie je možné ich správne formulovať a legislatívne zakotviť.

V úvode treba uviesť, že výsledky rekodifikácie občianskeho práva hmotného potom následne ovplyvnia aj proces rekodifikácie občianskeho procesného práva, o ktorom pojednávame v druhej časti tejto práce.

Pochopiteľne, že sa slovenské občianske právo musí priblížiť k občianskoprávnym úpravám štátov Európskej únie so zachovaním osobitostí daných našou tradíciou, ekonomickým a právnym prostredím. Osobitne treba vyzdvihnúť oblasť práva duševného vlastníctva, ktoré má výrazné miesto v Bielej knihe, ktorá formuluje jednoznačné požiadavky.

V procese rekodifikácie treba nevyhnutne prihliadať aj na súdnu a inú právnu prax. To sú poznatky o aplikácii noriem občianskeho práva hmotného, ktoré je možné využiť najmä z hľadiska predchádzania vzniku sporov.

II.

Kardinálnou otázkou, ktorá má rozhodujúci vplyv na rekodifikáciu nie iba občianskeho práva, ale súkromného práva vôbec, je príprava nového slovenského Občianskeho zákonníka.

Začali sa prípravy na novom Občianskom zákonníku, urobilo sa pomerne dosť, ale to podľa nášho názoru zďaleka nestačí. Príprave nového kódexu treba poskytnúť náležitý priestor a umožniť, aby sa k nemu mohli vyjadriť viacerí odborníci.

Nechceme tým pochopiteľne negovať záslužnú prácu a prínos tých, ktorí sa na príprave nového Občianskeho zákonníka doteraz podieľali vrátane záslužnej a priekopníckej práce pána profesora Planka, ktorý s obrovským nasadením a zanietením sa podujal položiť základy rekodifikácie súkromného práva v Slovenskej republike, základy nového Občianskeho zákonníka. Rukopis jeho odbornej a vedeckej tvorivej práce sa vždy bude spájať s počiatkami rekodifikácie občianskeho práva v Slovenskej republike.

Význam Občianskeho zákonníka treba vidieť predovšetkým v tom, že ide o všeobecný kódex a to jak vo vzťahu k osobitným predpisom občianskeho práva tak vo vzťahu k iným normám súkromného práva.

Nový Občiansky zákonník by sa mal stať moderným všeobecným predpisom, ktorý položí pevné legislatívne základy slovenského súkromného práva. Úspech a stabilita rekodifikácie bude závisieť predovšetkým od toho, ako sa podarí pre oblasť súkromného práva ustáliť už i tak dosť rozkolísanú a nejednotne používanú právnickú terminológiu a pojmy.

Treba uviesť, že doteraz sa pomerne málo viedla odborná diskusia o celkovej koncepcii rekodifikácie súkromného práva v podmienkach Slovenskej republiky. Treba vytvoriť priestor pre takúto diskusiu, ktorá v konečnom dôsledku pomôže aj pri príprave návrhu nového Občianskeho zákonníka.

Práce na príprave nového Občianskeho zákonníka sa už od samého začiatku veľmi súrili a zodpovedné osoby boli v obrovskom časovom strese. V roku 1996 sa vytvorila komisia pre prípravu nového Občianskeho zákonníka pod vedením profesora Planka a prv než sa mohli rozbehnúť práce v rámci jednotlivých subkomisií zaznela požiadavka z Ministerstva spravodlivosti SR predložiť návrh nového Občianskeho zákonníka v paragrafovanom znení už v októbri toho istého roku. To bola nereálna požiadavka. Nezostal čas na diskusiu či hlbšie rozbery. Po odovzdaní prvého návrhu v roku 1997 sa už viac členovia komisie na prípravu Občianskeho zákonníka nezišli. Ďalší návrh z roku 1998, ktorý bol schválený legislatívnou radou Vlády SR a pripravený pre rokovanie Vlády SR pod č. 2021/1998-60 na odbornú diskusiu poskytnutý nebol.

Nový Občiansky zákonník musí byť vyvážený a precízny predovšetkým z hľadiska pojmov a právnickej terminológie. Nemožno zavádzať nové inštitúty a používať pojmy v iných obsahových významoch ako doteraz a používať synonymá, ak nie sú náležite vysvetlené.

Podľa nášho názoru zatiaľ nie je uspokojivo vyriešená otázka predmetu úpravy nového Občianskeho zákonníka a jeho pôsobnosť.

Nový Občiansky zákonník musí byť koncipovaný tak, aby sa zvýraznila právna istota účastníkov občianskoprávných (súkromnoprávných vzťahov). Z tohto aspektu nemožno pripustiť, aby sa do základného kódexu súkromného práva dostali ustanovenia, ktoré by apriori túto zásadu popierali.

Za neprijateľnú považujeme doteraz navrhovanú úpravu neplatnosti právnych úkonov. Do navrhovaného § 117 ods.3 sa vložila trojročná lehota na uplatnenie neplatnosti právneho úkonu. Podľa nášho názoru **zrušenie absolútnej neplatnosti právnych úkonov** nie je možné. Takouto navrhovanou úpravou by sa umožnilo po uplynutí troch rokov ponechať v platnosti zmluvy, ktoré by vždy mali byť absolútne neplatné s tým, že ich neplatnosť je možné sa kedykoľvek dovolať. Považujeme to za neakceptovateľný zásah do právnej istoty účastníkov občianskoprávných zmluvných vzťahov a prostriedok pre zneužívanie práva.

III.

Zatiaľ prevládali názory, že súčasťou Občianskeho zákonníka má byť aj rodinné právo. To však podľa nášho názoru nie je problematické. Či bude existovať osobitný zákon o rodine alebo či bude rodinné právo súčasťou Občianskeho zákonníka nebude vytvárať problémy. Dôležité bude ako sa podarí vyriešiť mnohé závažné problémy rodinného práva.

Predovšetkým pri novej úprave rodinného práva treba dbať, aby sa dôsledne zachoval súkromnoprávny charakter rodinného práva a aby sa skôr redukovali zásahy štátu do rodinnoprávneho pomeru. Pozornosť zasluhuje právna úprava vzťahov medzi manželmi, zakotvenie práv a povinností a hlavne treba podstatným spôsobom zmeniť legislatívu v oblasti majetkových vzťahov medzi manželmi. Súčasná úprava bezpodielového spoluvlastníctva manželov nevyhovuje, nakoľko nezahŕňa celú oblasť majetkových vzťahov medzi manželmi. Z uvedeného dôvodu bude potrebné sa vrátiť k inštitútu zákonného majetkového spoločenstva manželov. Istotu do majetkových vzťahov medzi manželmi (najmä po rozvoде) by mala priniesť úprava tzv. manželskej zmluvy.

Prehodnotiť bude potrebné aj právnu úpravu rozvođu. Nová právna úprava by mala za splnenia podmienok umožniť rozvod aj na základe dohody manželov (napr. spísanej právnym zástupcom) schválenej súdom. Podmienkou schválenia takejto dohody by malo byť aj uzavretie dohody o vzájomnom majetkovom vypořiadaní vrátane bytovej otázky a styku s deťmi po rozvođu. V tom vidíme aj odbúranie značne komplikovaných, nákladných a časovo zdĺhavých súdnych procesov.

Úpravu práv a povinností rodičov a detí bude potrebné zosúladiť s Dohovorom o práve dieťaťa prijatého v rámci OSN v roku 1989. Prehodnotiť treba úpravu poručníctva a osvojenia.

Naliehavou otázkou, ktorú treba riešiť a ktorá aj v aplikačnej súdnej praxi vyvoláva problémy je právna úprava vyživovacej povinnosti, najmä vyživovacej povinnosti rodičov voči deťom. Táto už nezodpovedá zmeneným ekonomickým podmienkam.

IV.

Posledné návrhy nového Občianskeho zákonníka počítali s tým, že súčasťou Občianskeho zákonníka budú aj obchodné záväzkové vzťahy, teraz upravené v tretej časti

Obchodného zákonníka (zákon č. 513/1991 Zb. v znení neskorších predpisov -ďalej aj "OBZ").

Nie je možné tento zásadný problém vyriešiť tak, že sa jednoducho "spoja" ustanovenia teraz platného Občianskeho zákonníka a Obchodného zákonníka bez náležitého zosúladenia úpravy a to nie iba v oblasti záväzkového práva. Jednoducho ak bude prijatá takáto koncepcia, treba dbať o to, aby sa v Občianskom zákonníku zvýraznili a osobitne upravili špecifiká obchodných záväzkových vzťahov, prípadne aj medzinárodných obchodných záväzkových vzťahov. Tak ako napríklad dnes platný Občiansky zákonník upravuje všeobecne kúpnu zmluvu (§ 588 a nasl. OZ) a potom má aj osobitné ustanovenia o predaji tovaru v obchode (§ 612 a nasl. OZ).

Do nového Občianskeho zákonníka nemožno prevziať súčasnú úpravu obchodných záväzkových vzťahov bez jej prehodnotenia a spresnenia či akceptovaním poznatkov z hľadiska aplikačnej praxe.

Pri prípadnej jednotnej úprave záväzkového práva v Občianskom zákonníku si treba uvedomiť, že záväzkové právo je upravené aj vo všeobecnej časti Občianskeho práva a že následne bude treba riešiť aj napr. vzniklé zodpovednostné vzťahy z týchto záväzkovoprávnych vzťahov a pod. To musí byť komplexne a navzájom zosúladené. Treba sa napr. vysporiadať s otázkou premlčania a dĺžkou premlčacej lehoty, ktorá je v súčasnosti odlišná v občianskom práve a v obchodnom práve. Zároveň tu treba rešpektovať aj medzinárodnú úpravu, z ktorej vychádza aj súčasná úprava dĺžky premlčacej lehoty v Obchodnom zákonníku.

V.

Pravdepodobne najspornejšou otázkou budúcej rekodifikácie súkromného práva je pôsobnosť Občianskeho zákonníka na súkromnoprávne pracovnoprávne vzťahy. Táto otázka sa nemôže vyriešiť tak, ako to napríklad predpokladal posledný návrh nového Občianskeho zákonníka kde sa v navrhovanom uvádzalo, že právne vzťahy medzi zamestnávateľmi a zamestnancami sú predmetom pracovnoprávnej úpravy a ďalej v rámci osobitnej časti záväzkového práva : "Vznik pracovného pomeru na základe pracovnej zmluvy a právne vzťahy s tým súvisiace sú upravené v Zákonníku práce". Z toho hľadiska však bude oveľa dôležitejšie vyriešiť čo sme naznačili a to vzťah Občianskeho zákonníka k

Zákonníku práce, resp. na tie vzťahy, ktoré sa budú týkať súkromnoprávných pracovnoprávných vzťahov. Podľa nášho názoru osobitná pracovnoprávna úprava (aj súkromnoprávna) by sa mala zachovať, ale niet dôvodu, prečo by táto osobitná úprava nemala odkázať na všeobecnú úpravu v Občianskom zákonníku. Ide napr. o všeobecnú úpravu právnych úkonov, subjektov, premlčania či všeobecnú úpravu zodpovednosti.

VI.

V poslednom období sa v podmienkach našej katedry veľa urobilo v oblasti rozvoja vedy práva duševného vlastníctva. Dosiahnuté výsledky by sa mali premietnuť aj do pripravovanej rekodifikácie občianskeho práva a Občianskeho zákonníka.

Je zrejmé, že predmetom súkromnoprávných vzťahov sú aj predmety duševného vlastníctva. V tejto súvislosti treba v Občianskom zákonníku presnejšie formulovať ustanovenia, ktoré sa týkajú práve týchto predmetov. Pri jednotlivých inštitútoch na tieto osobitné predmety nemožno zabúdať. Táto otázka veľmi úzko súvisí aj s problematikou vymedzenia predmetov občianskoprávných vzťahov, na ktoré poukazujeme v nasledujúcej časti.

Možno naznačiť, že aj doteraz prezentovaný systém občianskeho práva nie je správny.

Pokiaľ ide o **právo duševného vlastníctva**, kde patrí **autorské právo** (právo príbuzné autorskému právu a práva súvisiace s autorským právom) a **priemyselné práva** (práva príbuzné priemyselným právam a práva súvisiace s priemyselnými právami) spolu s právom ochrany osobnosti tvoria samostatnú časť občianskeho práva, ktorú je možné nazvať : - **právo nehmotných statkov** .

Podľa nášho názoru systém platného občianskeho práva tvorí :

- a) všeobecná časť,
- b) vecné práva,
- c) záväzkové právo,
- d) dedičské právo,
- e) právo nehmotných statkov.

V prípade, ak sa v rámci rekonštrukcie súkromného práva zaradiť rodinné právo do Občianskeho zákonníka, bude systematika občianskeho práva nasledovná :

- a) všeobecná časť,
- b) rodinné právo,
- c) vecné práva,
- d) záväzkové právo,
- e) dedičské právo,
- f) právo nehmotných statkov.

Doteraz používané označenie " osobnomajetkové práva" nie je presné aj z toho dôvodu, že tzv."osobnomajetkový " charakter majú iba niektoré čiastkové subjektívne oprávnenia autorov a pôvodcov.

Označenie " osobnomajetkové práva" by bolo možné použiť pri delení práv, ktoré sa v rámci občianskeho práva vyskytujú. Z hľadiska charakteru práv ich možno deliť na :

- práva osobnostné,
- práva osobné,
- práva majetkové,
- práva osobnomajetkové ,prípadne aj
- práva majetkovoosobné.

Pokiaľ ide o všeobecnú úpravu v Občianskom zákonníku treba otázku predmetov práva duševného vlastníctva zohľadniť aj na mnohých jeho miestach.

V tejto súvislosti je potrebné aj prípadné odkazujúce ustanovenie Občianskeho zákonníka na osobitnú úpravu spresniť,napríklad takto : " Právne vzťahy vznikajúce z vytvárania a využívania (používania), predmetov duševného vlastníctva upravujú osobitné zákony".

Príprava a prijatie nového Autorského zákona (zákon č.383/1997 Z.z.) boli veľmi rýchle a neposkytol sa žiadny priestor na odbornú diskusiu a nakoľko bolo skrátané aj pripomienkové konanie,neobdržala ho ani fakulta .Sme toho názoru, že takáto rýchlosť a temer utajená príprava nepospela tejto norme.

VII.

Podľa nášho názoru treba čo najvýstižnejšie vymedziť predmet občianskoprávných vzťahov a následne potom aj rozlišovať jednotlivé inštitúty aj z hľadiska týchto predmetov.

Občiansky zákonník sa musí napr. vyrovnáť s tým, či ľudské telo ,alebo jeho časti môžu byť a za akých okolností predmetom právnych vzťahov.

Osobitnými predmetmi sú aj jednotlivé predmety duševného vlastníctva ako nehmotné statky (dobrá).Občiansky zákonník s tým musí počítať. Napr. v súvislosti s úpravou záložného práva.Podľa nášho názoru vymedzenie zálohu ako predmetu záložného práva nie je presné.Tu pripomíname, že predmetom záložného práva môžu byť aj predmety duševného vlastníctva. Napríklad súčasná úprava ochranných známkov v § 31 Zákona č. 55/1997 Z.z. o ochranných známkach počíta s tým, že ochrannú známku možno dať do zálohu.Zároveň sa v tomto citovanom ustanovení odkazuje na úpravu záložného práva v Občianskom zákonníku.Platný občiansky zákonník ako predmet zálohu upravuje iba vec (hnutelnú a nehnuteľnú) a pohľadávku.

Zákon č.527/1990 Zb. o vynálezoch ,priemyselných vzoroch a zlepšovacích návrhoch v § 16 ods.1 odkazuje pokiaľ ide o úpravu spolumajiteľov patentu na ustanovenia Občianskeho zákonníka o podielovom spoluvlastníctve. Avšak Občiansky zákonník upravuje iba spoluvlastníctvo k veciam hmotným v rámci vlastníckeho práva.Spolumajiteľstvo patentu a spoluvlastníctvo k veciam hmotným nemožno stotožňovať.

V celom súkromnom práve treba dôsledne rozlišovať vlastnícke právo k veciam hmotným a právo duševného vlastníctva predmetom ktorého sú nehmotné statky.Tomu treba prispôbiť a odlíšiť typy zmlúv predmetom ktorých je duševné vlastníctvo.(K tomu podrobnejšie pozri : Vojčík,P.: Duševné vlastníctvo a vlastnícke právo,Právny obzor č.3 / 1998 s.239 a nasl.).

VIII.

Pokiaľ ide o záväzkové právo , podľa nášho názoru treba rozlišovať medzi vznikom záväzkovoprávneho vzťahu a vznikom záväzku a tieto pojmy náležite vysvetliť.

Platný Občiansky zákonník používa pojem zmluva, ale na niektorých miestach hovorí o dohode. Možno by bolo vhodné analyzovať, či je rozdiel medzi pojmi zmluva a dohoda. Na základe zmluvy totiž účastník záväzkového zmluvného vzťahu môže nadobudnúť aj také práva či povinnosti (záväzky), ktoré neboli medzi nimi dohodnuté. Dohoda predpokladá vždy súhlasný prejav vôle oboch (viacerých) zmluvných strán, o všetkých jej náležitostiach (o predmete, o každom práve o každej povinnosti) o konkrétnych záväzkoch dohodou na seba prevzatých. Dohodou sa môžu aj meniť práva nadobudnuté a povinnosti na základe zákona či zmluvy. Nakoniec, obsah zmluvy je zväčša výsledkom vzájomnej dohody medzi účastníkmi.

Vážnym problémom súčasnej praxe je interpretácia platného ustanovenia § 524 ods. 2 Občianskeho zákonníka. Preto je podľa nášho názoru potrebné výslovne uviesť, či je možné platne uzavrieť zmluvu o postúpení pohľadávky tak, že jej predmetom nebude jej príslušenstvo, resp. či je možné postúpiť iba príslušenstvo určitej pohľadávky bez pohľadávky samej. Podľa nášho názoru je toto ustanovenie kogentné. To však súvisí s celkovou koncepciou Občianskeho zákonníka a s tým ako sa prípadná kogentnosť noriem bude zakotvovať.

IX.

Už z prechádzajúcich výkladov sa naznačila potreba súčasný systém zmlúv pozmeniť.

Predovšetkým netreba zabúdať, že sa musia v jednotlivých typoch zmlúv, a to najmä v kúpnej zmluve a zmluve o dielo zohľadniť špecifika obchodných vzťahov. Bude potrebné v zákone vymedziť, ktoré sú to obchodné vzťahy.

Nový zmluvný systém musí reagovať a upraviť celú škálu pomenovaných (typických) zmlúv.

Smernicu č. 90/314/EHS z 13.6.1990 o organizovanom cestovaní je možné zapracovať v plnom rozsahu s tým, že ide v podstate o príkaznú zmluvu. Mohla by sa upraviť pod názvom "**Zmluva o obstaraní služieb pre cestu a pobyt**". Doposiaľ sa navrhuje aby sa ako samostatný typ zmluvy upravila zmluva o organizovanom cestovaní. Z právnej podstaty však vyplýva, že cestovné kancelárie iba obstarávajú pre svojich klientov dopravu, stravu, ubytovanie a iné služby.

Do systému zmlúv patrí aj "Sponzorská zmluva".Sme toho názoru, že ide o pomerne často sa vyskytujúcu , dnes už typickú zmluvu ,ktorá má svoj význam aj z hľadiska verejnoprávnych najmä účtovných a daňových predpisov.Treba pouvažovať o jej zaradení do Občianskeho zákonníka.Charakteristickou náležitosťou sponzorskej zmluvy je to, že sponzor poskytuje určité predovšetkým finančné prostriedky na podporu činnosti sponzorovaného a ten sa zaväzuje ako protiplnenie dohodnutým spôsobom a v dohodnutom čase propagovať jeho činnosť ,obchodné meno, logo ,výrobky a pod.Tým by sa zreteľne odlíšila zmluva o bezodplatnom poskytnutí prostriedkov (darovacia zmluva) od sponzorskej zmluvy.

Všeobecný súkromnoprávny predpis musí do svojho systému zmlúv pojať aj typické spoločenské zmluvy, z ktorých niektoré budú upravené v osobitnom zákone,napríklad v zákone o obchodných spoločnostiach.Je však potrebné tento typ zmlúv pomenovať a v Občianskom zákonníku niektoré aj upraviť.Medzi spoločenské zmluvy treba zaradiť napr. zmluvu o združení , či zmluvu o tichom spoločenstve a pod.Pokiaľ ide o zmluvu o združení tam z doterajších skúseností vyplýva že sa nevyhnutne musí stanoviť ako predpoklad jej platnosti písomná forma.

Pochopiteľne, že v systéme zmlúv v Občianskom zákonníku nemôžu chýbať typické zmluvy týkajúce sa predmetov duševného vlastníctva s tým, že niektoré budú podrobnejšie upravené v osobitných predpisoch (napr. v Autorskom zákone).

V Občianskom zákonníku treba upraviť aspoň rámcovo základné typy zmlúv na poskytovanie práv k predmetom duševného vlastníctva (licenčné zmluvy) a zmluvy o prevode práv k predmetom duševného vlastníctva.Je možné a azda aj nevyhnutné do tohoto systému zaradiť aj zmluvy napr.franšízovéa podobne.

Druhá časť

Veda občianskeho procesného práva a transformácia právneho poriadku Slovenskej republiky

I.

Cieľ civilného procesu je vyjadrený v § 1 OSP. Tento cieľ sa dosahuje tak, že zákon upravuje postup súdu a účastníkov konania. Postup sa upravuje pri rozhodovaní sporov, iných právnych vecí, vo výkone rozhodnutí (súdnej exekúcii). Ťažiskom je prejednávanie a rozhodovanie sporov vyplývajúcich zo súkromnoprávných vzťahov. Občiansky proces na základe zákona poskytuje ochranu aj verejnoprávnym vzťahom (napríklad správne súdnictvo, tzv. volebné súdnictvo, politické súdnictvo).

Občiansky proces je vnútorne značne diferencovaný. Do občianskeho procesu zaraďujeme sporové, nesporové konanie, exekučné konanie (konanie o nútenom výkone súdnych a iných rozhodnutí), konkurzné a vyrovnacie konanie, rozhodcovské konanie, civilný proces s cudzím prvkom. Osobitne treba upozorniť na správne súdnictvo, ktoré je typicky verejnoprávnym súdnictvom, ktoré sa výrazne líši od klasického civilného procesu.

Z tejto zložitej diferencovanosti občianskeho procesu plynie aj komplikovanosť právnej úpravy tohto spoločenského a právneho fenoménu. Implikuje to aj náročné úlohy vedy občianskeho procesného práva, ktorá je v základnom pohľade postavená pred viaceré okruhy problémov:

1. **Problém teoretických základov** občianskeho procesu a civilného procesného práva, ktorý súvisí :

- a) s diferencovanosťou občianskeho procesu,
- b) so zmenenými ústavnými pomermi, ktoré do popredia stavajú nové ústavnoprosesné zásady (princípy), s novým obsahom, s akcentom na dodržiavanie základných ľudských práv a slobôd aj v civilnom procese,
- c) s potrebou rekodifikácie občianskeho procesného práva (podčiarkujeme, že nemôže ísť iba o rekodifikovanie Občianskeho súdneho poriadku)

2. **Priblíženie slovenského občianskeho procesného práva** k občianskoprocesným úpravám štátov Európskej únie so zachovaním špecifik slovenského ekonomického a právneho prostredia.

3. **Výskum súdnej a inej právnej praxe**, aplikujúcej občianske procesné právo s osobitným zreteľom na využitie týchto výsledkov v legislatívnom procese.

II.

Z účelu a cieľa občianskeho procesu a občianskeho procesného práva a zo základných problematík, ktoré súvisia s obdobím po roku 1989 vyplývajú aj konkrétne úlohy pre vedu občianskeho procesného práva.

1. Zaradenie občianskeho procesného práva do systému práva, resp. právneho poriadku je zrejmé a náležité je aj teoreticky odôvodnené. Toto konštatovanie platí, hoci rudimentárny výstup vedy občianskeho procesného práva na túto tému pochádza z polovice osemdesiatich rokov (Macur, J.: Občianské právo procesní v systéme práva. Brno 1975). Usudzujeme však, že na tomto metodologickom prístupe k zaradeniu občianskeho procesného práva prichodí zotrvať najmä preto, že najviac vyhovuje modernému chápaniu občianskeho procesu a v nadväznosti na to vytvára kvalitný základ pre legislatívu.

2. Veda občianskeho procesu stojí pred vážnou úlohou definovania **spoločenského poslania civilného procesného práva** v jeho najširších súvislostiach, ale aj s dôrazom na úzku väzbu občianskeho procesného práva na iné právne odvetvia, predovšetkým ústavné právo a tie právne odvetvia, ktoré upravujú právne vzťahy patriace do právomoci civilného súdnictva. Tu sa vynárajú otázky procesnej prevencie, predbežných konaní, mediácie, úpravy trov konania a iných. Akcent by mal byť na dôslednom uskutočňovaní ústavnej zásady a základného práva na súdnu a inú právnu ochranu.

3. Významnou oblasťou budúceho bádania sú **druhy civilného procesu**. Dôsledné odlíšenie sporového konania od nesporového konania, vyvážená koncepcia núteného výkonu súdnych a iných rozhodnutí (súdna exekúcia), precizovanie úpravy konkurzného, vyrovnacieho, ale aj odporovacieho konania (tu sa žiada historický exkurz a výskum tejto problematiky z osobitným zreteľom na to, že odporovateľnosť je procesná ustanovenie) je smer, ktorý povedie nielen k vytvoreniu teoretických základov, lež aj k správnym východiskám pre legislatívu. V tejto spojitosti sa objavujú otázky, koľko zákonov bude

potrebné prijať, koľko z nich bude mať charakter základného kódexu, ktorému teraz zodpovedá len Občiansky súdny poriadok, prípadne Exekučný poriadok.

V rámci tejto úlohy by sa mal zvýrazniť záujem o rozhodcovské konanie, pretože súčasná úprava nielenže nie je efektívna, ale sa stáva brzdou rozvoja tohto spôsobu prejednávania a riešenia vnútroštátnych sporov.

Osobitne sa treba venovať správne súdnictvu, ktoré je chápané ako verejné súdnictvo zamerané na značne odlišný cieľ a účel než typické civilné súkromnoprávne súdnictvo. V prvom rade je treba vylúčiť dvojkoľajnosť správneho súdnictva, ktorá existuje ako pozostatok bývalých spoločenských pomerov a dbať popritom na to, aby sa správne súdnictvo nedostalo do kolízie s článkom 46 ods.2 posledná veta Ústavy Slovenskej republiky. Naliehavou požiadavkou je aj správne diferenciacia medzi správnym súdnictvom a ústavným súdnictvom. Iste, to je interdisciplinárna problematika, avšak veda občianskeho procesu na nej musí zákonite participovať (stačí porovnať prílohu A k § 248 ods.3 platného OSP).

4. Občianske procesné právo je vybudované na viacerých zásadách (princípoch). Najpodstatnejším sa javí výskum tých zásad, ktoré pracovne nazývame ústavnoprosesné zásady civilného procesu. Toto označenie súvisí s tým, že ide o zásady, ktoré vyplývajú z Ústavy Slovenskej republiky a z ústavného zákona č. 23/1991 Zb. K týmto ústavnoprosesným zásadám patrí: **rovnosť účastníkov, verejnnosť, prerokovanie vecí bez zbytočných priet'ahov.**

Samozrejme, nový obsah dostávajú v zmenených ústavných pomeroch Slovenskej republiky aj ostatné procesné zásady, ktoré dopĺňajú ústavnoprosesné zásady. Preto je namieste výskum procesných zásad v týchto nových kontextoch. Osobitne to platí pre zásadu prejednaciú, dispozičnú zásadu a zásadu kontradiktórnosti.

V súlade s novou koncepciou civilného procesu opierajúcou sa o novelizácie Občianskeho súdneho poriadku po roku 1990 možno konštatovať, že **zásada materiálnej pravdy už v zmysle súčasnej procesnej úpravy sa nepovažuje za procesný princíp,** resp. formulovanie tejto zásady je značne sporné.

Materiálna pravda je sám osebe problematický pojem, ktorý nemá jednoznačný obsah. Jeho predošlé chápanie ako právneho vyjadrenia objektívnej pravdy neobstojí.

Možnosť zistenia objektívnej pravdy je totiž obmedzená a preto aj platný OSP vychádza z toho, že súd rozhoduje na základe skutkového stavu veci (predtým skutočného stavu veci).

Cieľom súdneho konania je zistenie skutkového stavu. Tento cieľ je možné, ako sa obvykle uvádza, dosahovať uplatnením zásady materiálnej pravdy. Ak však vezmeme do úvahy dispozičnú zásadu, zásadu kontradiktórnosti a prejednacíu zásadu, oprávnenie môžeme zapochybovať, či nepostačujú na dosiahnutie tohto cieľa tieto zásady. Obsah a podstata týchto zásad ukazujú, že zásada materiálnej pravdy sa javí ako nadbytočná, resp. jej uplatnenie a pôsobenie je tak oslabené, že nadobúda len akademický, formálny význam, spočívajúci v jej označení a v tom, že súd musí rozhodovať na základe skutkového stavu veci, t.j. na základe určitého objektivizovaného stupňa pravdy.

5. Od čias uverejnenia monografie T.Molčana: Občianskoprávne procesné vzťahy v roku 1971 sa málo pozornosti venovalo pojmovým prvkom občianskeho procesu, za ktoré považujeme:

a) subjekty civilného procesu

b) procesnoprávne vzťahy

c) procesnoprávne úkony subjektov civilného procesu.

Jestvujú čiastkové štúdie, avšak chýba komplexné spracovanie tejto problematiky. Dôraz pritom kladieme na procesnoprávne vzťahy, ich subjekty a obsah. Rovnako významné je však analyzovať podstatu a význam procesnoprávnych úkonov a jednoznačne definovať ich systémovú rozdielnosť od hmotnoprávnych úkonov.

Pokiaľ ide o subjekty občianskoprocených vzťahov, žiada sa zamerať výskum na tie subjekty, ktoré súvisia s novým chápaním predovšetkým právnických osôb v právnom poriadku Slovenskej republiky a z toho vyvodzovať aj dôsledky v občianskom procese, napríklad procesné postavenie jednotiek územnej samosprávy a podobne.

6. Súdne rozhodnutia sú naposledy komplexnejšie spracované v roku 1970 (Bajcura, A.: Súdne rozhodnutia v občianskom procesnom práve, Bratislava 1970). Tieto teoretické základy už teraz pochopiteľne nepostačujú a preto je potrebné venovať pozornosť nielen druhom súdnych rozhodnutí, ktoré sa rozhojnili v dôsledku legislatívnych úprav, napríklad opatrenia v konkurze, osvedčenie o dedičstve, ktoré vydáva súdny komisár, osobitné formy rozhodnutí súdneho exekútora (typicky upovedomenie o začatí

exekúcie, exekučný príkaz), ale aj otázkam právoplatnosti a predovšetkým vykonateľnosti týchto súdnych rozhodnutí, resp. rozhodnutí, ktoré majú účinky ako súdne rozhodnutia.

7. Potešujúcim počiatkom opätovného záujmu o opravné konanie, opravné systémy a opravné prostriedky je nedávno vydaná, pomerne útlá publikácia S.Ficovej (Systém opravných prostriedkov v civilnom procese, MANZ Bratislava 1998). Tu však musí výskum len začínať a citovaná kniha je zaiste vhodnou motiváciou, ale nepostačuje. Žiada sa vrátiť sa k jednotlivým opravným prostriedkom, najmä k odvolaniu, ktoré bolo analyzované naposledy v roku 1966 (Bavorský, J.: Odvolanie v občianskom súdnom konaní) a potom už nasledovali iba čiastkové príspevky, najmä k rozsahu prieskumného oprávnenia odvolacieho súdu. Potom je nevyhnutné v celej šírke venovať úsilie na výskum dovolania, hlavne so zreteľom na to, že dovolanie sa začína uplatňovať nielen ako dispozícia účastníka konania, lež aj ako dispozícia iného ústavného činiteľa (najprv predsedu NS SR, ministra spravodlivosti a generálneho prokurátora, neskôr už len generálneho prokurátora).

V tejto spojitosti vyvstáva aj problematika obnovy konania, ktorá nemá hlbšie teoretické zázemie.

8. V roku 1995 sa vytvorila dvojkoľajnosť civilnej súdnej exekúcie. Exekučný poriadok a VI. časť OSP o výkone rozhodnutia vytvorili dva subsystémy núteného výkonu súdnych a iných rozhodnutí. Existujú aj prvé pokusy o komplexné spracovanie tejto problematiky. Publikujú sa čiastkové štúdie, diskutuje sa o tom, akú podobu by mala mať civilná súdna exekúcia. Napriek pozitívnemu trendu, ktorý sa prejavuje najmä vo zvýšenej efektívnosti Exekučného poriadku sme však len na začiatku tvorby teoretických základov civilnej súdnej exekúcie, ktoré, so zreteľom na razanciu tejto formy štátneho donútenia, sa musia vyrovnávať s viacerými otázkami. Ku nim patrí zosúladenie súdnej exekúcie so základnými ľudskými právami a slobodami, optimálny vzťah medzi ochranou oprávneného a ochranou a obranou povinného v exekúcie, vyriešenie stretu a súbehu exekúcií (súdnej exekúcie najmä so správnu exekúciou), inštitucionálne zabezpečenie výkonu súdnych exekúcií, náležitý dohľad súdu nad činnosťou súdnych exekútorov, atď.

9. Prístup k súdnej ochrane, ktorú garantuje čl. 46 a nasl. Ústavy Slovenskej republiky je do značnej miery limitovaný zákonnou úpravou platenia a náhrady trov konania. Súčasná právna úprava tejto problematiky je dosť nevyhovujúca, hoci súdna prax ju, povedzme otvorene, umne dotvára. Na jednej strane častokrát nie je dostatočne

premyslená procesná úprava, pokiaľ ide o notorických žalobcov a navrhovateľov, prípadne o účastníkov, ktorí bezdôvodne používajú prostriedky procesnej obrany (napríklad odpor, námietky a podobne), na druhej strane sa neraz dostáva do ťažkostí s prístupom k súdnej ochrane osoba, ktorej by vskutku patrilo bývalé právo chudoby, t.j. oslobodenie od súdnych poplatkov, ale prípadne aj od náhrady trov konania.

Z toho plynie, že otázku trov občianskeho procesu už nemožno, ako kedysi v minulosti podceňovať, ale je potrebné jej venovať patričnú pozornosť a vychádzať pritom z empirického materiálu, ktorý zhromaždila súdna prax ako aj z teoretických záverov, ktoré sa už objavili aj v tejto, pre vedu občianskeho procesu pomerne nepopulárnej oblasti skúmania.

10. Jednou z najzávažnejších úloh vedy občianskeho procesného práva bude výskum na poli medzinárodného procesného práva, inak povedané, v oblasti procesnoprávných vzťahov s cudzím prvkom. Tu predpokladáme interdisciplinárny prístup. Vzorom môže byť aj produkcia literatúry na túto tému, ktorá sa objavuje v Českej republike, ale aj v Maďarsku a predovšetkým v Poľsku. Slovenská veda občianskeho procesného práva pociťuje značnú absenciu takejto literatúry a prichodí konštatovať, že nemá poruke takmer žiadne výstupy, ktoré by boli aktuálne a použiteľné. Preto tieto otázky by mali byť urýchlene riešené, mal by sa vytvoriť kolektív, ktorý by spoločným úsilím preklenul medzery v tejto mimoriadne citlivej problematike a systematicky by pripravoval základy aj budúcej úpravy medzinárodného procesného práva.

11. Dlh vedy občianskeho procesu spočíva ešte v dvoch základných rovinách. Prvou rovinou je to, že doposiaľ sa nepodarilo po roku 1989 spracovať komentár k Občianskemu súdnemu poriadku takých kvalít, na aké sme boli zvyknutí z predošlého obdobia. Niektoré komentáre, ktoré sa objavili, prinášali síce spracované čiastkové problematiky, ale bez hlbšej teoretickej analýzy, bez tvorivejšieho prístupu k rozmanitým, často protirečivým výstupom súdnej praxe a napokon aj bez premyslenejšej koncepcie.

Druhou rovinou je to, že zatiaľ niet kvalitnej učebnice občianskeho procesného práva. Tvorba tejto učebnice síce začala, ale z dôvodov, ktoré sa nedali ovplyvniť, táto učebnica nie je dokončená a zdá sa, že tak skoro sa k nej ani nedopracujeme. A to je stav, ktorý treba zmeniť, pretože nové poznatky vedy občianskeho procesu sa majú šíriť aj týmto spôsobom.

III.

Namiesto záveru

Úloh, ktoré stoja pred vedou občianskeho procesu je v tomto období viac ako dosť. Najpálčivejším problémom však bude, a to treba otvorene povedať, otázka, koľko sa nájde ľudí, schopných a ochotných (to najmä) venovať sa týmto náročným problematikám. A odpoveď na túto otázku predznačí aj záver o tom, kedy a ako sa podarí načrtnuté úlohy na vysokej vedeckej a praktickej úrovni riešiť a napokon aj vyriešiť v súlade s požiadavkami doby.

RESUMÉ

Rozsiahlu rekodifikáciu súkromného práva nie je možné uskutočniť bez toho, aby sa pri jej realizácii využili dosiahnuté výsledky vedeckého bádania, predovšetkým v základných vedných odboroch, občianske právo hmotné a občianske právo procesné. Autori poukazujú na základné problémy súvisiace s rekodifikáciou súkromného práva, a to najmä na potrebu vytvoriť nový moderný Občiansky zákonník, ktorý by bol všeobecným predpisom súkromného práva v Slovenskej republike. Je však nevyhnutné doriešiť otázku jeho predmetu úpravy a po dôkladnej analýze, vedeckej i aplikačnej, určiť jeho pôsobnosť. Aj tvorba nového Občianskeho súdneho poriadku bude potom vychádzať z Občianskeho zákonníka.

RESUMÉ

Vast re-codification of Private Law cannot be accomplished without the achievements of latest scientific research, primarily in the major scientific fields – Substantive and Procedural Civil Law, being utilised in its implementation stage. The authors point out to central problems associated with re-codification of Private Law, namely the need to create a modern civil code which should be a universal rule of Civil Law in the Slovak Republic. It is indispensable to conclude the question of the subject of its amendment, and on completing a detail analysis, scientific as well as that of its application, to set up its competence. The Code of Civil Procedure will then derive from the Civil Code.

PRÁVO SOCIÁLNEHO ZABEZPEČENIA V PROCES TRANSFORMÁCIE PRÁVNEHO SYSTÉMU SLOVENSKEJ REPUBLIKY.

JUDr. Ján TROJAN, CSc.

I.

Spolu s prechodom od centrálnej, štátom riadenej ekonomiky k trhovému hospodárstvu nový význam a rozmery nadobúda aj sociálna politika Slovenskej republiky. Podstatu a úlohy sociálnej politiky možno zjednodušene chápať ako reakciu štátu na sociálne a hospodárske potreby občanov. Zavádzanie trhového mechanizmu, ako optimálneho prostriedku ďalšieho rozvoja spoločnosti, si však vyžaduje nielen zmeny v ekonomickej, ale tiež v politickej a sociálnej oblasti, s dôrazom na význam sociálnych aspektov ekonomickej reformy.

Hospodársky vyspelé štáty, medzi ktoré sa chce zaradiť aj Slovenská republika, dnes už charakterizuje aj systém sociálnej starostlivosti, garantovanej demokratickým štátom, poskytujúcim svojim občanom záruku kolektívnej sociálnej starostlivosti. Sociálna politika týchto štátov však súčasne zaväzuje jednotlivcov k solidarite, osobnej zodpovednosti a subsidiarite pri zabezpečení individuálnej bezpečnosti pred sociálnymi rizikami, ochrane pred núdzou a ďalšej účasti na spoločnom zvládnutí života, zároveň si kladie za cieľ vytvoriť určitý sociálny systém pri naplňaní princípov sociálnej spravodlivosti.

Sociálne zabezpečenie občanov so svojimi konkrétnymi inštitúciami sa tak stáva dôležitým nástrojom realizácie sociálnej politiky v štáte, pričom osobitné postavenie tu má právo sociálneho zabezpečenia.

Transformačný proces spoločnosti a hlavne ekonomiky na trhovú ekonomiku podstatne mení aj väčšinu inštitúcií v sociálnom zabezpečení a v práve sociálneho zabezpečenia. V prvom rade predchádzajúci jednotný životný štandard, charakteristický pre posttotalitné štáty, nahrádza stav sociálnej neistoty a osobnej zodpovednosti občana za

svoje sociálne postavenie. Potreba sociálnej bezpečnosti u mnohých občanov vyvoláva úvahy o paternalistickej úlohe štátu, aj za cenu obmedzenia slobody a súkromnej iniciatívy.

Sociálna politika v trhovom hospodárstve však nemôže deformovať základné charakteristiky trhu, čo by mohlo viesť k negatívnym vplyvom na jeho efektívnosť a následne aj na úroveň sociálnych príjmov obyvateľstva. Určiť optimálnu vyváženosť trhových procesov so sociálnou politikou štátu nie je ľahké. Je to problém nielen Slovenskej republiky, ale každého štátu, ktorý dosiahol určitý stupeň ekonomického rozvoja. Ak v sociálnej politike prevládnu čiastkové záujmy, stane sa celý systém neprehľadným, stratí svoju presvedčivosť, čo môže viesť k oslabeniu pocitu solidarity a osobnej zodpovednosti občana. Hrozí riziko obmedzenia slobody v prospech princípu rovnosti.

Chyby, ktoré sa takto dostanú do systému sociálneho zabezpečenia sa neskôr odstraňujú len s veľkými ťažkosťami a sú vážnou hrozbou prosperity trhového hospodárstva.

Tieto skutočnosti však nemôžu byť dôvodom, pre ktorý by sa štát zbavoval zodpovednosti za primerané vysporiadanie sa s nerovnosťami, ktoré sú typické pre trhovú ekonomiku, najmä v prerozdeľovacích procesoch. Právo sociálneho zabezpečenia musí kompenzovať deficit vyplývajúci zo sociálnych rizík v priebehu pracovnej činnosti voči tým skupinám občanov, ktorých pracovný príjem nestačí na zabezpečenie základných životných potrieb, voči občanom, ktorí už skončili svoju profesionálnu prácu z dôvodu veku, alebo zo zdravotných dôvodov a ďalším skupinám, ktoré sú znevýhodnené a potrebujú sociálnu ochranu. Prioritnou orientáciou sociálnej politiky aj v období transformácie sociálneho zabezpečenia a sociálnej pomoci by malo byť vytvorenie záruk pre zabezpečenie minimálnych existenčných potrieb občanov, pri vzniku a trvaní štátom uznaných sociálnych situácií.

II.

Zmena programu v centrálne plánovanej ekonomike na sociálny program v trhovej ekonomike podmieňuje aj nové princípy sociálneho zabezpečenia. Tieto však nemusia nevyhnutne znamenať revolúciu právnych inštitúcií, najmä ak ekonomické reformy sa chápu ako dlhodobější proces. Je to zvlášť v prípadoch štátov, kde vývoj práva sociálneho

zabezpečenia má pevný základ v tradícii a vnútornú vysokú dynamiku inštitúcií sociálneho zabezpečenia a sociálnej pomoci.

Príprava a realizácia nového systému sociálneho zabezpečenia v podmienkach Slovenskej republiky je postavená na princípoch:

- *demonopolizácie*, smerujúcej od štátneho monopolu k liberalizácii sociálnych aktivít,
- *decentralizácie*, umožňujúcej prechod od centrálnemu direktivizmu k decentralizovanej, demokratickej správe,
- *demokratizácie*, zameranej na prechod od štátneho paternalizmu k občianskej iniciatíve pri riešení sociálneho postavenia jednotlivca i celej spoločnosti.

Uplatnenie týchto princípov by malo prispieť k vytvoreniu sociálne spravodlivého systému sociálneho zabezpečenia, založeného na sociálnej solidarite, osobnej participácii a zodpovednosti občana, ako aj garancii štátu.

Doterajšie skúsenosti a poznatky z transformácie nášho systému sociálneho zabezpečenia, a tiež jeho súčasný stav ukázali, že súbežne s prípravou systémovej zmeny, legislatíva príliš spoliehala na existenciu platných právnych noriem. V záujme priechodnosti celého transformačného procesu boli nové sociálne skutočnosti riešené spravidla formou čiastkových zmien a doplnkov platných právnych noriem, či vydaním ďalších právnych noriem, ktoré ich prispôbovali potrebám, vyvolaným zmenou sociálnych situácií, ktoré sú v týchto zákonoch reflektované.

Ako príklad možno uviesť zákon o životnom minime, zákon o zamestnanosti, zavedenie valorizačného mechanizmu, zvyšovanie dávok sociálnej starostlivosti, úpravu dávok nemocenského poistenia a pod.¹

Všetky tieto zmeny v platnej právnej úprave nemenili jej základné charakteristiky dané pôsobením predchádzajúcej, centrálnej, štátom riadenej ekonomiky, ako sú princíp zmiešavania zásluhovosti so sociálnou potrebnosťou, plošný charakter dávok, absolútny štátny paternalizmus a pod. Osobitne za omyl možno označiť základ mechanizmu stanovenia hraníc sociálnej odkázanosti pri posudzovaní nárokov jednotlivých členov domácností.²

Zavedený mechanizmus poskytoval plné sadzby dávok na každého člena domácnosti, bez obmedzenia ich celkového počtu. Výsledkom boli, hlavne pri početných

rodinách, niekoľkotisícové sumy sociálnych dávok, ktoré nemôžu konkurovať mzde, či inému príjmu, založenému na práci.

V tomto prechodnom období štát prevzal na seba väčšiu zodpovednosť za sociálne postavenie občana ako v predchádzajúcom vývoji. Vytvára sa tým riziko, že prenos tejto zodpovednosti štátu späť na občana alebo na neštátne subjekty narazí na nevôľu občana, najmä ak táto situácia bude trvať dlhšie a občan si na ňu zvykne a spolieha sa na ňu.

Tento mechanizmus, ktorý má podobu zákonnej úpravy, vytvoril početnú skupinu notorických poberateľov sociálnych dávok, dlhodobo nezamestnaných a programovo žijúcich zo sociálnych príjmov. Každá valorizácia životného minima pri uvedenom mechanizme len upevnila tento model ich správania.

Omyly podobného druhu len dokazujú potrebu premysleného, zodpovedného, i keď na strane druhej citlivého prístupu k sociálnej reforme.

Doterajšia sociálna politika v procese transformácie sociálnej sféry, jednotne s teóriou nového systému práva sociálneho zabezpečenia, vychádzajú z modelu troch sociálnych inštitútov :

- *sociálneho poistenia,*
- *zo štátnej sociálnej podpory,*
- *a zo sociálnej pomoci.*

Tieto sa medzi sebou odlišujú druhom sociálnych potrieb, ktoré uspokojujú, organizáciou zabezpečovania daných sociálnych potrieb, spôsobom financovania a princípmi, na ktorých sú postavené a ktoré ich charakterizujú.

III.

Sociálne poistenie je najvhodnejšou formou zabezpečenia sociálnych potrieb občanov v prípadoch, keď ide o sociálnu udalosť spojenú so stratou príjmu zo zárobkovej činnosti. Keďže dávky sociálneho poistenia budú hradené výlučne z poistného, je potrebné zo systému sociálneho poistenia vyradiť tie dávky, ktoré túto väzbu na príjem nemajú, je to napríklad kúpeľná starostlivosť a sociálny dôchodok, ktoré sú hradené zo štátneho rozpočtu.

Sociálne poistenie, v návaznosti na sociálne udalosti vyskytujúce sa v jeho sfére pôsobenia, by malo obsahovať tri podsystemy, a to

- *nemocenské poistenie,*
- *dôchodkové poistenie,*
- *úrazové poistenie.*

Nemocenské poistenie má zabezpečiť kompenzáciu krátkodobých následkov sociálnych udalostí peňažnými dávkami nahrádzajúcimi zárobok v prípadoch dočasnej práceneschopnosti pre chorobu alebo úraz, karanténnych opatrení, ošetrovania chorého člena rodiny, tehotenstva a materstva.

Po dobu dlhodobej straty príjmov z dôvodov staroby, invalidity a smrti žiteľa rodiny, tieto by mali nahradiť dávky dôchodkového poistenia.

Úrazové poistenie má osobitný charakter v sociálnom poistení, týka sa osobitne vymedzeného okruhu osôb a osobitne určených sociálnych rizík. Jeho podstata spočíva v zodpovednosti zamestnávateľa za škodu, ktorá zamestnancovi vznikla ako dôsledok pracovného úrazu alebo choroby z povolania.

Rozhodujúcou skutočnosťou, ktorá podmienila prechod na systém verejnoprávneho sociálneho poistenia bola rozsiahla daňová reforma uskutočnená k 1. januáru 1993. Následne v časovom strese došlo k prijatiu zákona NR SR č. 7/1993 Z.z. o zriadení Národnej poisťovne a financovaní zdravotného poistenia, nemocenského poistenia a dôchodkového poistenia. Zriadenie Národnej poisťovne ako verejnoprávnej inštitúcie bolo výsledkom pozitívnych snáh o oddelenie dôchodkových a nemocenských dávok od štátneho rozpočtu a ich ďalšie samostatné fondové financovanie.

Aj tento proces sa neobišiel bez káuz. Známy je najmä spor z roku 1992 o včlenenie zdrojov nemocenského poistenia do zdravotného poistenia za účelom zníženia príspevku štátneho rozpočtu pre rezort zdravotníctva. K pohlteniu nemocenského poistenia zdravotníctvom nakoniec predsa len nedošlo.

Poznatky z činnosti Národnej poisťovne ako inštitúcie, ktorá organizačne zastrešovala výkon troch systémov poistenia, nenaplnili zámery zákonodarcu. Nedostatky zlúčenia systémov zdravotného, nemocenského a dôchodkového poistenia spočívali hlavne v odlišných princípoch na ktorých sú jednotlivé systémy budované a najviac sa prejavili v

organizačnom usporiadaní a fungovaní Národnej poisťovne, ako aj vo financovaní uvedených systémov poistenia. Nefunkčnosť Národnej poisťovne si nakoniec vyžiadala oddelenie systému zdravotného poistenia od systémov nemocenského a dôchodkového poistenia.

Oddelenie sa realizovalo zriadením dvoch samostatných subjektov, ktoré mali zabezpečiť vykonávanie a financovanie poistného systému. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR vypracovalo návrh zákona, neskôr vydaného pod č. 274/1994 Z.z. o Sociálnej poisťovni. Účelom tohto zákona bola inštitucionalizácia a finančné usporiadanie autonómneho systému nemocenského a dôchodkového zabezpečenia zriadením Sociálnej poisťovne ako verejnoprávnej inštitúcie.

Analogicky bol spracovaný aj návrh zákona o zdravotnom poistení, financovaní zdravotného poistenia, o zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne a o zriaďovaní rezortných, odvetových, podnikových a občianskych zdravotných poisťovní (zákon č. 273/1994 Z.z.)

Táto právna úprava oproti predchádzajúcemu stavu zmenila spôsob financovania sociálneho zabezpečenia a jeho inštitucionálne usporiadanie. Pokiaľ však ide o vecnú stránku, v platnosti zostali a stále platia staré právne normy. Pre oblasť nemocenského poistenia je to zákon č. 54/1956 Zb. o nemocenskom poistení zamestnancov v znení neskorších predpisov a pre oblasť dôchodkového zabezpečenia zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov. Naďalej v nich pretrváva zabezpečovacia povaha nemocenského a dôchodkového poistenia a naopak, chýba možnosť rozvoja iniciatívy občanov pri riešení sociálnych udalostí. Existujúci systém dávok je charakteristický jeho roztrieštenosťou pokiaľ ide o podmienky vzniku nárokov na jednotlivé dávky, podmienky ich poskytovania a legislatívne riešenia. Celý systém sociálneho poistenia (zabezpečenia) je tak v súčasnosti komplikovaný a neprehľadný.

Riešením nie sú ani systémové zmeny v podobe čiastkových právnych úprav, ktoré deformujú snahy o sociálnoprávnu reformu a menia ich na záplaty. Ako príklad možno uviesť zákon č. 263/1998 Z.z. o zaopatrovacom príspevku, ktorý túto dávku vyňal zo zákona č. 100/1998 Zb. o sociálnom zabezpečení a zaradil ju medzi štátne sociálne dávky. Podobná situácia je aj v prípade príspevku na pohreb a príspevku pri narodení dieťaťa, či narodení viac detí súčasne (zákon č.238/1998 Z.z. a zákon č. 235/1998 Z.z.).

Tieto príspevky boli vyňaté uvedenou právnou úpravou zo systému dávok nemocenského poistenia a zaradené medzi štátne dávky sociálnej podpory.

Nazdávame sa, že pri postupnosti krokov v procese budovania sociálno - poisťovacích vzťahov mala byť v prvom rade legislatíva, potom financovanie a až napokon inštitúcia. Alebo sa to malo realizovať súčasne.

Sociálne poistenie sa od začiatku pripravovalo podľa modelu, základom ktorého je obligatornosť, zákonný princíp vzniku sociálneho poistenia a priebežné financovanie. Model ako taký môže mať rôzne odchýlky, môže mať napríklad rôznu konštrukciu dôchodku, ale podstata je vždy rovnaká - produktívne obyvateľstvo platí na neproduktívne. Systém priebežného financovania môžeme chápať ako tzv. medzigeneračnú dohodu a spĺňa svoj účel len za určitých podmienok.

V prvom rade musí byť optimálny pomer medzi aktívnym platiacim a neaktívnym poberajúcim obyvateľstvom. Narušenie tohto pomeru, najmä znižovaním natality a starnutím obyvateľstva, je aktuálnym problémom nielen transformácie sociálnej sféry Slovenskej republiky, ale aj ostatných európskych štátov. Pri jeho riešení sa predpokladá zásah a pomoc zo strany štátu. Do akej miery a v akej podobe, závisí nielen od legislatívy, ale aj od ekonomickej úrovne spoločnosti.

Konkrétnu situáciu, ako je naša, viaceré európske štáty riešia tzv. švédskym modelom dôchodkového poistenia, ktorý je kombináciou existujúceho priebežného financovania so vznikajúcim kapitalizačným systémom. Tento je založený na súkromných fondoch, individuálnej výške a dĺžke platieb do týchto fondov, od čoho závisí konečný dôchodok. Rozbehnutie tohto systému si však vyžaduje výraznú finančnú dotáciu pre vytvorenie kapitálovej rezervy.

U nás by malo byť riešením nevýhod priebežného financovania doplnkové dôchodkové poistenie, založené na bipartitnej základni (zamestnávateľia-zamestnanci) a financované fondovo. Jeho právnym základom je zákon č. 123/1996 Z.z. o doplnkovom dôchodkovom poistení zamestnancov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Podnetom pre prijatie tohto zákona bol tlak baníckych odborov, ktoré sa domáhali riešenia otázky náhrad za niekdajšie pracovné kategórie.

Dodnes boli zriadené tri doplnkové poisťovne, žiadna z nich však ešte svojich poistencov nevypláca. Doplnkové dôchodkové poistenie nie je totiž financované

priebežne a najprv musí do určitej miery naplniť svoje fondy. Jeho základným problémom sa tak stáva dostatočný kapitál.

System sociálneho poistenia by malo zavŕšiť individuálne sociálne pripoistenie v komerčných poisťovniach. Súčasnú rôznu formu tzv. dôchodkového poistenia nespĺňajú však základné znaky individuálneho sociálneho pripoistenia. Je bežné, že takto uložené prostriedky sú v určitom objeme oslobodené od daní a súčasne pre poisťovne, ktoré ich vedú, sú stanovené určité obmedzenia, chrániace tieto vklady pred riskantnými finančnými operáciami. Obe tieto znaky ponúkaným produktom v oblasti dôchodkového poistenia našim komerčným poisťovniam chýbajú.

Realizácia takéhoto modelu sociálneho poistenia je rovnako poznamenaná systémovou chybou doterajšej sociálnej politiky. Nový zákon o sociálnom poistení je už niekoľko rokov v štádiu príprav, doplnkové poistenie ešte neplní svoju základnú funkciu a reálne nevypláca dôchodky, zato komerčné poisťovníctvo, často v pochybnnej podobe, ťaží zo situácie, keď občan má strach o svoje budúce zabezpečenie a odčerpáva voľné prostriedky do svojich ziskov aj keď tieto by bolo možné reálnejšie využiť v systéme sociálneho poistenia.

Aj z toho pohľadu je nevyhnutné urýchlene obnoviť logiku výstavby nového sociálnopoištného systému. Z začať je treba zákonom o sociálnom poistení, ktorý v prvom rade odstráni dominantné postavenie princípu solidarity oproti princípu zásluhovosti v doteraz platnom zákone č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení. Výška jednotlivých dávok musí bezprotrednejšie odrážať dĺžku a výšku plateného poistného. Nový zákon by mal vyriešiť aj dlhodobý spor o výšku príspevkov, ktoré má zo zákona uhrádzať štát do sociálnopoištných fondov za tzv. vybrané kategórie osôb (uchádzačov o zamestnanie, žiakov a poslucháčov škôl a pod.). Štát, pokiaľ sa v zákone definuje ako jeden z platiteľov poistného za určitý okruh ľudí, by sa mal správať rovnocenne ako ostatní platitelia, bez možnosti účelovo si zákonom znižovať svoje odvodové povinnosti. Podľa súčasnej právnej úpravy si štát každoročne výšku odvodov na sociálne poistenie vybraných kategórií osôb určí v zákone o štátnom rozpočte. Na ilustráciu možno uviesť nasledovný stav, keď z pôvodného objemu 5,7 miliardy Sk v roku 1994 klesol objem platieb štátu do Sociálnej poisťovne do roku 1997 na 0,6 miliardy Sk.³ Tým dochádza k výraznému znižovaniu rezerv v poisťných fondoch, a to v čase, keď začína dochádzať k výraznému

zhoršovaniu vekovej štruktúry obyvateľstva a pri neklesajúcej nezamestnanosti sa zhoršuje pomer medzi počtom platiteľov do fondov a poberateľov dávok, dôchodcov.

IV.

Základom **systému štátnej sociálnej podpory** je sústava priamych finančných príspevkov, ktorými štát sa podieľa na riešení ním uznaných životných udalostí občanov a rodín s deťmi.

Štátna sociálna podpora rodín s deťmi sa pokladá za jednu zo základných a strategických úloh štátu. Prispieva na krytie zvýšených nákladov hlavne rodinám zo zdravotne postihnutými deťmi, neúplným rodinám, ale aj rodinám (prípadne iným občanom) v spojitosti s narodením dieťaťa, zabezpečením jeho výchovy, výživy, vzdelávania po celú dobu, pokiaľ je dieťa v postavení nezaopatreného dieťaťa.

Zámerom transformácie tejto súčasti sociálneho zabezpečenia je hlavne prechod na ciele a adresné poskytovanie väčšiny príspevkov prostredníctvom zistení príjmov rodiny. Tým sa zásadne mení doterajšia koncepcia najvýznamnejších peňažných dávok rodinám, a to prídavkov na deti a rodičovského príspevku. Zavádzajú sa tiež nové, predtým neexistujúce dávky (príspevok na bývanie, jednorazový príspevok).

Aj pri realizácii tohto zámeru legislatíva sa nevyhla niektorým chybám. Možno spomenúť zákon č. 463/1991 Zb. o životnom minime v znení neskorších predpisov, ktorý nadhodnotil východiskovú hladinu životnej úrovne, pri posudzovaní nárokov jednotlivých členov domácnosti nediferencoval medzi ich celkovým počtom a k tomu navyše sadzbu na zabezpečenie nevyhnutných nákladov na domácnosť odstupňoval smerom hore, podľa počtu jej členov. Prijatá metóda valorizácie tento stav primerane reprodukovala.

Je nevyhnutné zásadne zmeniť celý mechanizmus tzv. sociálnej odkázanosti a poskytovania dávok, zaviesť napríklad klesajúcu výšku sadzby v závislosti od toho, koľkým spoločne hospodáriacim osobám je poskytovaná, ale najmä v závislosti od toho, ako dlho je poskytovaná. Prvé opatrenia tohto druhu už možno nájsť v zákone č. 125/1998 Z.z. o životnom minime a ustanovení súm na účely štátnych sociálnych dávok. Zákon rozlišuje výškou sumy životného minima "jednu plnoletú fyzickú osobu" od ďalšej spoločne posudzovanej osoby", ale tam už diferenciácia končí.

Z procesu vytvárania systému štátnej sociálnej podpory známa je aj kauza preukazovania príjmov pre účely prídavkov na deti. Išlo o nesystémové uplatnenie testovania príjmov v štátnych dávkach, ktoré neprinieslo žiadny efekt, najmä nie ten, ktorý bol očakávaný - úsporu zdrojov štátneho rozpočtu.

Osobitný význam pri tvorbe modelu sociálnej podpory má aj členenie jednotlivých dávok podľa koncepcnej systematizácie celého sociálneho zabezpečenia. Do komplexu príspevkov štátnej sociálnej podpory sa začleňujú dávky, ktoré pôvodne patrili do iných systémov, napríklad nemocenského poistenia (pohrebné, príspevok pri narodení dieťaťa).

Dôležitosť tohto kroku možno dokumentovať na zmenách týkajúcich sa právnej úpravy prídavkov na deti. Prvou dôležitou zmenou, ktorú prináša zákon č. 193/1994 Z.z. o prídavkoch na deti a o príplatku k prídavkom na deti v znení zákona č. 134/1995 Z.z. je skutočnosť, že prídavky na deti aj príplatok k nim sa vyňali zo sústavy dávok nemocenského poistenia a od 1. septembra 1994 sa stali štátnou sociálnou dávkou.

V praxi sa táto zmena prejavila v tom, že nárok na prídavky na deti môže vzniknúť aj osobe, ktorá nevykonáva žiadnu činnosť zakladajúcu účasť na nemocenskom poistení. Tým sa mení okruh oprávnených osôb na ich priznanie.

Odpadajú aj ostatné podmienky, ktoré v predchádzajúcej úprave súviseli s účasťou oprávnenej osoby na nemocenskom poistení, a to podmienka predpísaného pracovného úväzku a odpracovania stanovenej doby v kalendárnom mesiaci, pre vyplatenie prídavkov na deti.

Na strane druhej, pri systemizácii dávok sociálneho zabezpečenia, v štátnej sociálnej podpore popri mladých rodinách s deťmi, bolo by žiadúce konkrétnejšie vymedziť, ktorým ďalším skupinám osôb sa chce štát venovať, ktoré považuje za osobitne ohrozené a podobne. Nemožno tiež jednoznačne súhlasiť s presunom starostlivosti o ďalšie evidentne ohrozené skupiny, ako napríklad o zdravotne postihnutých či starých ľudí na sociálne poistenie a sociálnu pomoc, kde štát len participuje. Neúmerne sa tým zväčšujú najmä do budúcnosti nároky na poistný systém ale aj na komunálnu sociálnu politiku, a to bez primeraných možností rozvoja zdrojov ich krytia.

Aj z tohto dôvodu v koncepcii transformácie sociálnej sféry bolo by vhodné zámery štátnej sociálnej podpory riešiť osobitnou právnou úpravou, najlepšie samostatným komplexným zákonom. Čiastkovými zákonmi, ktoré priebežne sú prijímané (rodičovský

príspevok, príspevok pri narodení dieťaťa a podobne), nemožno totiž naplniť systémové zámery, obsiahnuté v koncepcii.

V.

V koncepcii transformácie sociálnej sféry najďalej pokročila **reforma v oblasti sociálnej pomoci**. Je to najmä zásluhou prijatia komplexnej právnej úpravy vzťahov pri poskytovaní sociálnej pomoci, vo forme nového zákona č. 195/1998 Z.z. o sociálnej pomoci. Cieľom tohto zákona je pomôcť občanovi za jeho aktívnej účasti zmierniť alebo prekonať hmotnú a sociálnu núdzu, v ktorej sa ocitol v dôsledku sociálnych udalostí a tak zabezpečiť integráciu občana do spoločnosti. Snahy sú zamerané najmä na obnovu prirodzených zdrojov občana pri uspokojovaní potrieb a využívanie týchto zdrojov v meniacich sa podmienkach.

V zákone o sociálnej pomoci, oproti predchádzajúcemu stavu, je v podstatne širšej miere rešpektovaná požiadavka zabezpečenia väčšej adresnosti poskytovania sociálnej pomoci, účinnejšieho uplatnenia alimentáčnej povinnosti blízkych osôb a hlavne požiadavka konkrétnej motivácie občana k prekonaniu alebo zmierneniu hmotnej či sociálnej núdze. Tomu sú prispôsobené aj jednotlivé formy sociálnej pomoci, s dôrazom na sociálnu prevenciu, sociálne poradenstvo, ochranu, sociálne služby a až následne na dávky sociálnej pomoci s diferenciaciou podľa toho, či občan je odkázaný na dávku zo subjektívnych, alebo objektívnych dôvodov (ustanovenia §48 zákona č.195/1998 Z.z. o sociálnej pomoci).

Konkrétne vymedzenie pojmov základných inštitútov v právnej úprave by tiež malo prispieť k zmene celého mechanizmu zabezpečenia základných životných podmienok a predísť tak zneužívaniu sociálnej pomoci, obchádzaním základného princípu jej poskytovania - osobnej zodpovednosti občana pred sociálnymi rizikami.

Nová právna úprava tak výstižnejšie vyjadruje potrebu aktívneho prístupu občana k riešeniu vlastnej sociálnej situácie, rešpektuje svojprávnosť občana a jeho zodpovednosť za svoj život a životné podmienky.

Právna úprava sociálnej pomoci je koncipovaná tak, že umožňuje aj vstup neštátnych subjektov do sociálnej sféry, pričom komplex sociálnej pomoci sa má uskutočňovať najmä prostredníctvom sociálnej práce.

Sociálnou prácou pre potreby právnej úpravy sociálnej pomoci sa chápe získavanie a spracúvanie informácií o príčinách vzniku hmotnej alebo sociálnej núdze, o poskytovaní sociálnej pomoci, voľba a uplatňovanie foriem sociálnej pomoci a sledovanie účinnosti ich pôsobenia.

Takáto činnosť si vyžaduje splnenie primeraných administratívnych, informačných a samozrejme finančných podmienok. Podľa predpokladov demografických štúdií budú požiadavky na sieť poskytovateľov sociálnej pomoci rásť. Pre budúcnosť tiež platí, že sociálne služby sa budú čím ďalej viac svojim poslaním prispôsobovať individuálnym potrebám ľudí. V tomto procese sa úloha štátu a sociálnej politiky mení, a to zásadne. Jeho funkcia sa presúva na garanciu pomoci pri zabezpečovaní minimálnej úrovne základných životných podmienok obyvateľstva pri vzniku a trvaní štátom uznaných sociálnych situácií. V praxi to znamená, že základ výkonu štátnej správy v oblasti sociálnej pomoci budú tvoriť odbory sociálnych vecí. Podľa predikcie to predstavuje zvýšené výdavky súvisiace s personálnym zabezpečením (pôjde asi o 400 pracovníkov), počíta sa aj s bezbarierovou úpravou priestorov orgánov miestnej štátnej správy, s prípravou a vzdelávaním sociálnych pracovníkov a podobne.

Nové podmienky si vyžaduje aj informačné zabezpečenie transformácie sociálnej sféry, a teda výstavbu komplexného informačného systému sociálnej sféry. A to na podporu rozhodovania riadiacich pracovníkov, na podporu výkonu činnosti štátnej správy a verejnoprávných inštitúcií, na podporu informovanosti občanov a neštátnych subjektov, čo predstavuje ďalšie finančné náklady.

Financovanie sociálnej pomoci sa zabezpečuje zo štátneho rozpočtu, z rozpočtu obce a z úhrad za poskytnuté sociálne služby, pričom celý rad úloh v oblasti zabezpečenia sociálnej pomoci zákon zveruje priamo obciam (ustanovenie §71 zákona č. 195/1998 Z.z. o sociálnej pomoci).

Spôsob, akým boli prenesené úlohy na obce a finančné zabezpečenie výkonu týchto služieb, núti ak nie ku kritike, tak aspoň k polemike. Nestalo sa tak prvý raz, už zákon č. 543/1990 Zb. o štátnej správe sociálneho zabezpečenia zveril obciam rad úloh v sociálnej oblasti a nevyčlenil im na to primerané finančné prostriedky napriek tomu, že vtedy prijatý zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení stanovil, že s prenesením úloh na obec štát poskytuje obci potrebné finančné a iné materiálne prostriedky. Neskôr tento princíp potvrdila aj Ústava SR v čl. 71.

V súvislosti so zákonom o sociálnej pomoci sú ustanovenia týkajúce sa obcí platné od 1.7.1998, ale len v dôvodovej správe sa spomínajú nároky na rozpočty obcí až v rámci rozpočtu na rok 1999.

Nedostatkom tiež je, že zákonom o sociálnej pomoci bol od 1.7.1998 zrušený aj zákon č. 135/1992 Zb. o poskytovaní sociálnych služieb právnickými a fyzickými osobami, ale tá časť zákona o sociálnej pomoci, ktorá má upravovať tzv. neštátne sociálne subjekty, bude účinná až od 1.1.1999. Takže v tejto časti úpravy sociálnej pomoci vzniklo polročné vákuum.

Domnievame sa, že aj v prípade novej právnej úpravy sociálnej pomoci nebola dodržaná postupnosť krokov a celková koncepcnosť transformácie sociálneho zabezpečenia, najmä s ohľadom na finančné zabezpečenie tohto procesu.

VI.

Koncepcia transformácie sociálnej sféry sa stala aktuálnou bezprostredne po vzniku Slovenskej republiky. Pracovalo sa na nej z podnetu Konfederácie odborových zväzov, v januári 1996 ju vláda schválila. Po krátkom období jej realizácie možno konštatovať, že koncepcia je predovšetkým nevyvážená z hľadiska systému sociálneho zabezpečenia - sociálneho poistenia, štátnej sociálnej podpory a sociálnej pomoci. Prijatý model predovšetkým výrazne odbreňuje štátny rozpočet. Je to skutočnosť s ktorou sa v procese transformácie počítá, voči tomu by nebolo nutné namietat', keby zároveň štát prenášal úlohy spolu s prístupom k zdrojom na iné verejnoprávne či súkromné subjekty. Štát sa však zároveň zbavuje zodpovednosti za riešenie sociálnych situácií, najmä z hľadiska ich finančného zabezpečenia. Ako príklad možno uviesť koncepciu povinnosti štátu pri naplňaní dôchodkového a nemocenského fondu.

Prijatá koncepcia, bez ohľadu na jej nevyváženosť, sa začala v legislatíve realizovať v chybnom poradí. Dnes máme prijatý zákon o sociálnej pomoci, ale absentuje zákon o sociálnom poistení, ktorý predstavuje základ systému prijatom v koncepcii transformácie sociálnej sféry. Je nutné urýchlene obnoviť logiku transformácie sociálneho systému, to znamená urýchlene pripraviť a schváliť zákon o sociálnom poistení a zákon o štátnej sociálnej podpore. V dôsledku chybného poradia krokov si totiž prijatie zákona o

sociálnej pomoci zrejme vyžiada potrebu novelizovať zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení (približne už po 25. raz) len preto, že nie je zákon o sociálnom zabezpečení.

Podobná situácia vzniká aj pri úprave štátnej sociálnej podpory. Čiastkovými zákonmi, ktoré tu boli prijaté a prijatie ďalších je nutné, nemožno totiž splniť systémové zámery, obsiahnuté v koncepcii.

Takýto prístup ďalej umocňuje neprehľadnosť a zložitosť právnej úpravy sociálneho zabezpečenia.

V centre pozornosti prijatých i pripravovaných právnych úprav musí byť aj riešenie otázky, kto je naozaj odkázaný na pomoc a akú mieru sociálnej ochrany potrebuje, a tým zamedziť zneužívanie sociálnych dávok. Doterajšie skúsenosti dokazujú, že časť občanov si už programovo zvolila spôsob života založený na sociálnych príjmoch.

V tejto štúdii sme v rámci daného priestoru poukázali na niektoré z najzávažnejších otázok, ktoré v súvislosti s ďalším vývojom práva sociálneho zabezpečenia bude potrebné riešiť. Uvedené poznatky nemajú za cieľ kriticky hodnotiť doterajšie kroky pri realizácii koncepcie transformácie sociálnej sféry, iba poukázať na zložitosť a náročnosť tohto procesu.

Poznámky

- 1/ zákon č. 1/1991 Zb. o zamestnanosti, zrušený zákonom č. 387/1996 Z.z. o zamestnanosti, zákon č.463/1991 Zb.o životnom minime, zrušený zákonom č.125/1998 Z.z. o životnom minime a ustanovení súm na účely štátnych sociálnych dávok, zákon č.46/1991 Zb. o zvyšovaní dôchodkov
- 2/ vyhláška Ministerstva práce a sociálnych vecí SR č. 105/1992 Zb. o sociálnej odkázanosti, vyhláška Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR č.243/1993 Z.z. o sociálnej odkázanosti
- 3/ Konečný,S.: Omyly porevolučnej sociálnej politiky, In.: Profit, č. 37/1998, s.30-33

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. Barancová,H.-Schronk,R.: Pracovné právo,MANZ Bratislava, 1997
2. Barancová,H.: Pracovné a sociálne zákonodarstvo v trhovej ekonomike, Praha,Práce a mzda, č.3/1993
3. Barancová,H.: Ústavnoprávne problémy sociálnych práv,Bratislava,Právnická fakulta UK, 1995
4. Barancová,H.: Trhové hospodárstvo - pracovné právo a právo sociálneho zabezpečenia. In: Právny obzor, roč. 75/1992, s.795-803
5. Matlák, J. a kol.: Právo sociálneho zabezpečenia, Právnická fakulta UK,Bratislava, rok 1995
6. Tomandl,Th.: Súčasný stav a ďalší vývoj sociálneho zákonodarstva v Rakúsku. In.: Právny obzor, roč.75/1992, s.822-835

RESUMÉ

Realizácia nového systému sociálneho zabezpečenia u nás by mala znamenať realizáciu sociálne spravodlivejšej a finančne racionálnejšej koncepcie, ako je dnešná. Počas niekoľkých rokov transformácie sa však stretávame s mnohými súbežnými negatívnymi javmi - nezamestnanosť, znižovanie pôrodnosti, chudoba.

Občania si len pomaly uvedomujú jej dôsledky, navyše súčasná hospodárska situácia nie každému umožňuje odpútať sa od paternalizmu štátu.

Ku kompenzácii deficitov vyplývajúcich zo sociálnych rizík by malo prispieť aj právo sociálneho zabezpečenia. Doterajšie kroky legislatívy v tejto oblasti možno posudzovať ako veľký experiment, na ktorom je možné spoznať účinky sociálnych nástrojov v pozitívnom i negatívnom zmysle.

V rámci tejto štúdie nie je možné preskúmať danú problematiku v jej komplexe. Úvahy autora nemajú za cieľ kriticky hodnotiť doterajšie kroky v koncepcii transformácie sociálnej sféry, iba poukázať na zložitosť a náročnosť realizácie tohto procesu.

RESUMÉ

A new social security system in our country derives from a socially fairer and financially more economical conception than the present one. During several years of transformation we have been facing many concurrent negative phenomena – unemployment, birth rate decrease, poverty.

The citizens are realising its consequences only slowly, moreover, not all of them do have a possibility to release from paternalism of the state due to present economic situation.

Hence Social Insurance Law should contribute to compensation of the deficit resulting from social risks. The hitherto steps of the legislative in this field may be considered as a great experiment enabling to meet the effect of social instruments in a positive as well as negative sense.

The framework of this study does not provide enough space to examine the given problem thoroughly in its complexity. The author's considerations are not aimed to criticise the measures in the transformation conception applying to social sphere which has been taken so far, but only to point out to the complexity and demanding character of the implementation of this process.

DAŇOVÉ PRÁVO A JEHO FUNKCIA V PROCESE TRANSFORMÁCIE PRÁVNEHO SYSTÉMU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

JUDr. Mária BUJŇÁKOVÁ, CSc.

1. Transformácia daňovej sústavy

Vývoj daňovej sústavy a konštrukcie jednotlivých daní spravidla vždy pomerne vecne odzrkadľuje smerovanie národnej ekonomiky. Potreba alokácie celospoločenských zdrojov v sústave fondov, predovšetkým peňažných vytvára intenzívny tlak na právom regulovanú daňovú sústavu a jej jednotlivé prvky v duchu jej modifikovania podľa požadovaných národohospodárskych prognóz, realizácii ktorých má dobre fungujúca daňová sústava aktívne napomáhať.

V dnešnom období ide o premenu celej materiálnej základne spoločnosti a na ňu nadväzujúcich spoločenských vzťahov, fungujúcich na vzájomnej determinovanosti, podmienenosti.

Pretože integrálnou súčasťou spoločenských vzťahov sú aj vzťahy finančné, subsumujúce aj rozsiahle a významné daňové vzťahy radikálnej reforme je podrobovaná aj celá finančná sústava na Slovensku.

Pozornosť, ktorá sa v súčasnosti venuje daniam a daňovej sústave nie je a ani nemôže byť náhodná. Stav a vývoj daňovej problematiky je vždy úzko spojený so stavom a vývojom ekonomiky toho ktorého štátu. Dôležité miesto a funkciu tu zohráva daňová politika.

Daňovú politiku môžeme chápať ako súhrn vnútroštátnych a zahraničných opatrení a činností štátu podmieňujúcich právne zakotvenie a vnútorné učlenie daňovej sústavy, štruktúru jednotlivých daní, realizovanie daňovoprávných noriem, formovanie štátom požadovaného správania sa subjektov daňovoprávných vzťahov a regulovania ich dôchodkovej situácie v určitom časovom období.

Daň môžeme charakterizovať ako zákonom stanovenú povinnú platbu, ktorú má povinnosť odvádzať štátu ten, nad ktorým má štát moc. Súhrn právnych noriem, ktoré upravujú vzťahy v oblasti daní nazývame daňové právo.¹

V súčasnosti je daňové právo zahrnuté v systéme finančného práva. Takéto začlenenie vychádza z jeho úlohy, funkcie a môžeme konštatovať, že aj určitých historických podmienok.² Podmienky, za ktorých sa daňové právo konštituovalo zodpovedajú jeho osobitnému postaveniu.

V podstate je to špecifická skupina osobitných finančnoprávných noriem, ktorá reguluje okruh spoločenských vzťahov vznikajúcich v oblasti daní. Daň je povinná platba, je to povinnosť stanovená zákonom a je vynutiteľná. Toto sú jej charakteristické črty, ktoré daň odlišujú od ostatných platieb. Stanovenie daňovej povinnosti, to teda znamená, že samotné ukladanie a vyberanie dane sa opiera o zákon.

Právo štátu vyberať dane je upravené sústavou zákonov. Daňový zákon vždy určuje vzťah medzi štátom a daňovníkom a to ako okruh určitých povinností tak pre štát ako aj pre daňovníka.

Daňové právo najmä v období po roku 1989 je charakterizované iným postavením a významom ako tomu bolo v predchádzajúcom období. Daňová reforma, ktorá u nás už prebehla bola súčasťou makroekonomického rámca ekonomickej reformy.³ Daňový systém, resp. systém daní je neobyčajne významným subsystémom celého ekonomického systému a svojou kvalitou a prepojením môže buď akcelerovať, alebo retardovať ekonomický proces.⁴

Dôvody, ktoré viedli k tomu, aby bola spustená daňová reforma boli určené pre Slovenskú republiku jasne a naznačovali zmenu daňového práva ako jedného z dôležitých súčastí finančného práva.

Daňovoprávne vzťahy patria k významným finančnoekonomickým vzťahom v každom štáte a preto sú zakotvené spravidla v ich ústavách, ako základnom zákone tohto štátu. Článok 59 Ústavy Slovenskej republiky predpokladá dane ukladať zákonom alebo na základe zákona. Čiže predpokladom ukladania a vyberania daní musí byť vždy zákon.

Daňová reforma bola pripravovaná za existencie spoločnej federatívnej republiky a preto najmä začiatky uvádzania nových daní boli poznamenané aj týmito udalosťami. Daňový systém každého štátu je produktom jeho vývoja. Ekonomický vývoj, ktorý u nás

nastúpil po roku 1993 musel rešpektovať všetky predpoklady a možnosti, ktoré so sebou obdobie existencie samostatnej Slovenskej republiky prinieslo. Východiskovým základom racionality daňového systému je ekonomická základňa štátu. Daňový systém musí byť konštruovaný tak, aby sa stal jedným z významných finančnoekonomických nástrojov štátu.

Daňový systém, ktorý platí na Slovensku od roku 1993 zohľadňoval posilnenie trhového mechanizmu. Zavedením jednotlivých daní sa odstránili nevhodné formy realizácie daňovoprávnych vzťahov. Jednou z takýchto nevhodných foriem boli napríklad priame odvody, cez ktoré realizovali svoje povinnosti voči štátu prevažne podniky v jeho vlastníctve.

Forma odvodov, ktorá bola takto realizovaná vychádzala v podstate z vlastníckej dispozície štátu. Aj keď forma jednotlivých odvodov bola daňovou kategóriou boli považované za odvody, ktoré v podmienkach socialistického systému hospodárenia boli aj vyhovujúce. Odstránenie tejto formy odčerpávania finančných zdrojov vo forme odvodov bolo nevyhnutnosťou a jedným z prvých opatrení na zavedenie daňových predpisov.

Zavedenie daňovej sústavy malo za cieľ povzbudiť súkromné podnikanie vo všeobecnosti.⁵ Snaha o transformáciu našej ekonomiky na ekonomiku trhovú nevyhnutne si vyžadovala túto zmenu aj vo vzťahu k okolitým štátom vyspelého sveta.

V posledných rokoch bolo hlavným trendom úsilia o daňovú reformu v západných krajinách snaha o znižovanie daňových sadzieb za súčasného rozširovania daňového základu. Pre daňovú reformu na Slovensku po roku 1993 boli ako základný cieľ určené najmä nízke dane a široký daňový základ. Splnenie tohto cieľa je nutné chápať v dvoch rovinách.

Prvá rovina, v nadväznosti na povzbudenie súkromného podnikania je potrebné presvedčiť daňové subjekty, aby dane určené štátom platili, aby sa znížilo legálne vyhýbanie sa plateniu daní, ale súčasne, aby sa v širšej miere obmedzovali nelegálne daňové úniky.

Druhá rovina spočíva v dostatočnom prísune finančných prostriedkov prostredníctvom daní do štátneho rozpočtu. Štát musí mať záujem na tom, aby formou daní, ktoré sú jedným zo základných zdrojov príjmov dokázal zabezpečiť fungovanie jednotlivých funkcií. Veľmi dôležitou súčasťou daňového systému je jeho jednoduchosť.

Vďaka jednoduchosti platiteľa dane budú môcť lepšie a včas pochopiť nové daňovoprávne ustanovenia, dokážu si svoje dane sami vypočítať a dobrovoľne z vlastnej vôle sa rozhodnúť pre podnikateľskú činnosť a splnenie si svojich základných povinností voči štátu. Predpokladaná jednoduchosť má ešte aj ďalší pozitívny prínos, ktorý spočíva v menšej pracovnej zaťažnosti daňových orgánov a teda aj v nižších nákladoch na správu daní.

Daňová sústava má byť konštruovaná tak, aby bola medzinárodná konkurenčná sila republiky dobrá a to najmä z hľadiska prilákania zahraničného kapitálu. Pri realizácii tejto požiadavky musia byť splnené najmä tieto požiadavky:

- Zdaňovanie podnikateľskej sféry musí sa prispôbiť podmienkam v ostatných štátoch, najmä z dôvodov konkurenčných.
- Zahraničné investície je nutné získavať rovnakými alebo výhodnejšími podmienkami vo vzťahu k tým krajinám, ktoré sa o podobné investície uchádzajú.
- Dôležitou zložkou daňového systému je najmä daň z pridanej hodnoty, ktorá musí byť prispôbena krajinám európskeho kontinentu, aby sa zabránilo nákupu cez hranice.
- S prílevom zahraničného kapitálu sa úzko spája aj problematika získavania vysokokvalifikovaných zahraničných odborníkov. Výške ich príjmov musí byť osobitne prispôbena aj daňová sústava.

K základným funkciám, ktoré plní daňové právo môžeme zaradiť funkciu fiskálnu, regulačnú, kritériálnu, stimulačnú a kontrolnú:

Fiskálna funkcia má predovšetkým mať svoje zameranie na získavanie peňažných prostriedkov do štátneho rozpočtu. Je to jedna z najdôležitejších funkcií daňového práva, nakoľko prostredníctvom tejto funkcie sú zabezpečené rozhodujúce zdroje pre fungovanie štátu. Prostredníctvom fiskálnej funkcie daní sa aktivizujú primárne zhromažďovacie vzťahy tak, aby vhodne pôsobili na centralizáciu spoločensky potrebných peňažných zdrojov v rukách štátu, jeho orgánov a aj orgánov miestnej samosprávy.

Regulačná funkcia v daňovom systéme má zabezpečovať proporcionálne daňové zaťaženie jednotlivých subjektov a zároveň prostredníctvom tejto funkcie daní je možné čiastočne regulovať nielen spotrebu ale aj výrobný proces. Správnou aplikáciou tejto funkcie môže dochádzať k regulácii spotreby, tovarov aj služieb a zároveň optimálne pôsobiť prostredníctvom daní na dôchodkovú situáciu obyvateľstva.

Kritériálna funkcia má zabezpečiť, aby konkrétne daňovoprávne vzťahy vytvárali určité kritérium, na základe ktorého by podnikateľský subjekt organizoval a korigoval svoje podnikateľské aktivity. Prostredníctvom tejto funkcie by mali byť optimálne smerované podnikateľské iniciatívy.

Stimulačná funkcia bezprostredne vplýva s kritériálnou funkciou. Prostredníctvom tejto funkcie daní by sa mali stimulovať dani podliehajúce subjekty k určitému správaniu, výsledkom ktorého by malo byť zvýšenie majetkovej podstaty daňovníka, ale zároveň aj zvýšenie príjmu štátneho rozpočtu práve prostredníctvom dane odvedenej daňovníkom. Stimulačná funkcia je jednou z rozhodujúcich funkcií daní, prostredníctvom ktorej môže štát legislatívne vytvárať podmienky pre cirkuláciu peňažných prostriedkov v národnom hospodárstve.

Kontrolná funkcia sa uplatňuje prevažne prostredníctvom nepriamych daní. Umožňuje okrem iného tiež kontrolu dodržiavania kvality, sortimentu ako aj administratívne úkony s tým súvisiace, napr. fakturácia. Túto funkciu môžeme považovať iba za dočasnú, nakoľko v dobre fungujúcom trhovom hospodárstve táto funkcia stráca na opodstatnenosti.

Uvedené funkcie daní určite nie sú úplným a vyčerpávajúcim komplexom funkcií. Ich počet a zloženie môže byť buď zužujúce, resp. rozširujúce a bude aj a budúcnosti závisieť predovšetkým od vývoja ekonomiky štátu, ale v neposlednom rade aj od smerovania politiky a začlenenia štátu v rámci ekonomických zastúpení štátov Európy.

2. Daňové právo hmotné a daňové právo procesné

Pri tvorbe moderného daňového systému sa nevyhnutne musí prihliadať na požiadavky, ktoré na spravodlivý daňový systém kladie finančná veda. Racionálny daňový systém musí byť stabilný, vytvorený na dlhšie časové obdobie a v jeho základnej koncepcii by nemalo dochádzať k zmenám, ktoré podstatne môžu ovplyvniť daňovú sústavu a v konečnom dôsledku aj funkcie, ktoré daňová sústava má plniť, najmä vo vzťahu k štátu a zabezpečeniu jeho funkcií.

Je potrebné zdôrazniť, že daňový systém má byť dostatočne pružný, aby reagoval na vývoj ekonomiky, ale táto pružnosť nesmie byť na ujmu jeho stability. Pružnosť neznamená zmenu základného daňového zaťaženia, ale iba určitú právne priznanú možnosť

jeho korekcie so zreteľom na novovzniknuté, nepredpokladané skutočnosti, aby sa daňový systém stal efektívnejším, účinnejším.

Daňové právo sme už definovali ako podsystem alebo aj poodvetvie finančného práva, ktoré reguluje daňovo-právne vzťahy v oblasti hmotného práva, ale aj v oblasti procesného daňového práva. Daňové právo upravuje osobitnú časť rovnorodých finančných vzťahov, ktoré vykazujú určité špecifiká oproti ostatným finančno-právnym normám. Táto odlišnosť vyplýva zo samotnej štruktúry daňovo-právnej normy, ktorá je charakteristická osobitnými znakmi.⁶

Daňovo-právne normy môžeme chápať ako všeobecne záväzné štátom garantované pravidlo správania sa subjektov špecifických spoločenských finančných vzťahov, upravujúca oprávnenie, povinnosti a sankcie za nedodržovanie uložených povinností, ako aj postup týchto subjektov pri realizácii daňovoprávnych vzťahov.⁷

Daňovo-právne normy sú normami kogentnými, majú imperatívny charakter. Sú vyjadrené v kogentnej forme, ktorá nepripúšťa odchýlky od určených oprávnení a povinností. Daňovo-právne normy ako kategorické pravidlá správania sa individuálnych subjektov v konkrétnych spoločensko-ekonomických vzťahoch neumožňujú im vystupovať v nich inak, ako takéto normy predvídajú, ako určité správanie predpokladajú.

Povaha vzťahov, ktoré upravujú daňovo-právne normy, sa odzrkadľujú aj v ich vnútornej formálnej štruktúre, i keď sú aj tieto normy spravidla tvorené z troch základných častí - hypotézy, dispozície a sankcie.⁸

Pre daňovoprávnu normu je charakteristická hypotéza, určujúca jednoznačne individuálne adresátov, subjekty daňovoprávnych vzťahov. Hypotéza v daňovoprávnom vzťahu je koncipovaná ako podmienka realizácie právnej normy a súčasne jej prvá, časť, určujúca podmienky alebo predpoklady, v prípade splnenia ktorých sa bude uskutočňovať pravidlo správania sa obsiahnuté v dispozícii právnej normy, býva v prípade daňovoprávnej normy taxatívna. Znamená to, že podmienkami, ktoré sú predpokladom uskutočnenia dispozície, t.j. určitého pravidla správania sa môžu byť iba tie, ktoré sa v hypotéze taxatívne uvádzajú. Hypotéza daňovoprávnej normy je teda spravidla aj jednoznačná.

Dispozícia je integrálnou súčasťou daňovoprávnej normy. Predstavuje konkrétne určenie pravidiel správania sa subjektov určitého daňovoprávneho vzťahu. Pri vymedzení

dispozície ide spravidla o činnosti súvisiace so vznikom daňovej povinnosti a jej realizáciou alebo výrubom dane, jej výpočtom a odvedením určenému správcovi dane.

Súčasťou, resp. zložkou daňovoprávnej normy je aj sankcia. Sankcia daňovoprávnej normy reprezentuje jej donucovací charakter, ktorý je ale v porovnaní so sankciami v iných odvetviach pozitívneho práva odlišne chápaný. Sankcia v daňovoprávnom vzťahu má donucovací charakter v podobe osobitnej sankcie, prejavujúce sa v konečnom dôsledku negatívne na majetkoprávnej podstate subjektu daňovoprávneho vzťahu. Z praktického hľadiska môže byť sankciou zvýšenie dane, pokuty, penále a pod.

Pokiaľ ide o sankcie ako časti daňovoprávnych noriem je nutné podotknúť, že sankcia môže byť tvorená aj kompaktnou právnou normou iného právneho odvetvia, napr. trestného práva. Napr. skutková podstata trestného činu krátenia daní.

Súčasná slovenská finančná legislatíva v budúcnosti predpokladá aj uplatnenie dispozitívnych noriem daňového práva, aj keď len ojedinelé, vzhľadom na prenesenie niektorých daňových predpisov na zastupiteľské zbory územných celkov.

Súbor daňovoprávnych noriem môžeme označiť ako daňové právo.⁹ Daňové právo ako súhrn určitých finančnoprávnych noriem z hľadiska predmetu ich regulácie takmer totožných, predstavuje hmotnú i procesnú stránku daňového systému.

Daňové právo ako pedagogická disciplína je súčasťou finančného práva, ale nadobúda čoraz väčší význam a širšie dimenzie v rámci systému práva. Jeho široký záber a prepojenie s inými odvetvami práva taktiež transformačné ekonomické procesy ho predurčujú ako odvetvie práva s rozhodujúcim postavením v rámci systematizácie. Daň všeobecne je jednou z rozhodujúcich nástrojov ekonomiky, ale aj politiky. Od správnej a proporčionalnej daňovej politiky závisí rozvoj ekonomiky a stabilita štátu.¹⁰

Teória finančného práva najmä po realizácii daňovej reformy v roku 1993 čoraz častejšie operuje s členením daňového práva na daňové právo hmotné a daňové právo procesné. Takéto vymedzenie jednotlivých súčasti daňového práva vychádza nielen z bežných potrieb, ktoré predurčuje daňový systém, ale predovšetkým z určitého vnútorného usporiadania v rámci systému.

Pozornosť venovaná daniam ako určitému komplexu systému alebo určitému elementu má viacvrstvový rozmer. Jej prejav závisí predovšetkým od toho, koho sa táto daň

dotýka priamo alebo nepriamo a je závislý aj od štátu, ktorý ako reprezentant určitej moci môže zabezpečiť svoje fungovanie aj prostredníctvom daní.

Rozhodovanie štátnych orgánov o konštrukcii daňovej sústavy ako určitom logicky členenom systéme, o vnútornej štruktúre daní o dopade na daňové subjekty je následne premietnuté aj ako daňové právo hmotné a daňové právo procesné.

Daňové právo hmotné tvoria daňovoprávne normy regulujúce hmotnú stránku daní. Vychádzajúc z Ústavy SR ako základného zákona štátu dane a poplatky u nás je možné ukladať iba zákonom alebo na základe zákona (čl. 59 Ústavy). Zákomom č. 212/1992 Zb. bola určená štruktúra daní, ktoré je možné ukladať a vyberať. Táto štruktúra daní pokrýva zdaňovanie všetkých fyzických a právnických osôb. V zmysle vyššie uvedeného zákona členíme dane na dve veľké skupiny a to priame dane a nepriame dane. Takéto členenie vychádza zo spôsobu zdanenia. Legislatívny rámec, ktorý bol daný zákonom č. 212/1992 Zb. o sústave daní je iba základom daňového práva hmotného.

Zavedenie jednotlivých daní osobitnými zákonmi prezentuje už konkrétnu podobu daňového práva hmotného. V tejto súvislosti je potrebné poukázať najmä na nedostatky v uvedených daňových zákonoch, ktorými sa následne znižuje príjem štátneho rozpočtu.

Dane sú jedným z rozhodujúcich príjmov štátu a preto aj štát by mal venovať práve otázkam daňového práva primeranú pozornosť. Dane sa totiž už dávno stali jedným z rozhodujúcich nástrojov politickej moci.¹¹ Práve táto skutočnosť je na škodu daňového systému. Je potrebné poukázať na skutočnosť častej zmeny daňových predpisov a mnohokrát aj určitému cielenému prispôsobovaniu sa konkrétnym subjektom. Samotná daňová reforma, ktorá u nás bola spustená 1. januárom 1993 je poznamenaná nielen častými zmenami, ale aj neprehľadnosťou, ktorá je jej sprievodným znakom. V predchádzajúcom období sme často boli svedkami nie obchádzania zákona, ale jeho využívania v osobný prospech na úkor štátu. Časté novelizácie daňových predpisov neboli premietnuté do iného odvetvia práva, napr. obchodného práva (obchodný register). Pri novelizácii daňových zákonov legislatíva súbežne mala prispôbiť aj iné právne normy, čím by sa vyšlo nielen daňovým únikom, ale často aj účelovým špekuláciám pri plnení si daňových povinností.

K prameňom daňového práva patria normatívne právne akty primárne (Zákony) a odvodené (vyhlášky, výnosy, opatrenia). Daňová problematika je upravená aj v nariadeniach vlády. Okrem týchto vnútroštátnych prameňov daňového práva je tu aj celý

rad dokumentov z oblasti medzinárodného práva s daňovou tematikou. Ide najmä o bilatelárne zmluvy o zamedzení dvojakeho zdanenia a o zamedzení daňového úniku v prípade niektorých daní.

V tejto súvislosti chcem poukázať najmä na odvodené normatívne právne akty, ktorými sa regulovala daňová sústava a ktoré často boli iba účelové. Upravovali určitú skupinu subjektov, ktoré boli zvýhodňované pri zdaňovaní svojich príjmov.

Na druhej strane je potrebné povedať, že aj vo vyspelých ekonomikách sú zásahy štátu do daňovej politiky, ale nikdy tieto zásahy nemôžu byť účelové a vždy musia spĺňať určitý požadovaný cieľ.¹²

Osobitnú pozornosť v našej právnej praxi je potrebné venovať daňovému právu procesnému. Daňový procesný predpis zákon č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších zmien a doplnkov upravuje postup pri výkone daňovej správy, ktorý je záväzný pre správcu dane ako aj pre daňový subjekt (daňovníka).

Upravuje teda postupy (procesy) uskutočňované obidvoma stranami za účelom dosiahnutia cieľa, ktorým je správne určiť a zaplatiť, resp. vybrať daň a to pri vzájomnej spolupráci správcu dane a daňového subjektu. Vo svojej podstate je zárukou zákonného postupu správcu dane a zároveň chráni práva a právom chránené záujmy daňových subjektov.

Zákon č. 511/1992 Zb. je súčasťou právnych predpisov zavedených v rámci daňovej reformy s účinnosťou od 1.1.1993. Zaviedol aj nové procesné inštitúty (napr. majetkové priznanie), ktoré v daňovej praxi neexistovali, ako aj nástroje na zabezpečenie daňovej pohľadávky (napr. zabezpečovací príkaz, rôzne formy exekúcie na majetok daňového dlžníka).

Za obdobie svojej účinnosti doznal tento zákon zmeny v právnej úprave inštitútov už zavedených, ako aj zavedenie nových, resp. napr. zabezpečenie tovaru alebo vecí, predbežné opatrenie pri daňovej kontrole, opatrenia proti nečinnosti správcu dane, blokové konanie a podobne.

De lege ferenda bude potrebné precízovať niektoré ustanovenia tohto zákona so zreteľom na zefektívnenie správy daní a zlepšenie výsledkov vymáhania daňových nedoplatkov s konečným efektom zabezpečiť príjem pre štátny rozpočet. V tejto súvislosti

je potrebné poukázať aj na iné právne normy, ktoré majú vzťah k daňovému právu procesnému a hmotnému a ktorých novelizácia by mala prebiehať buď súbežne s daňovými normami alebo by im mala predchádzať.

Osobitnou kapitolou je zabezpečenie dostatočných príjmov pre štátny rozpočet. Príjmová základňa štátneho rozpočtu je v podstate tvorená prevažne z daňových príjmov a iba v menšej miere sú zdrojom príjmov aj iné príjmy napr. clo, poplatky a ostatné príjmy.

Tu je potrebné zdôrazniť, že tieto iné príjmy majú v podstate miernejšiu úpravu, čo sa týka postihov za ich neplnenie. Daňové právo procesné pozná inštitúty, ktoré sa častokrát neefektívne využívajú najmä v neprospech subjektov daňového konania. § 35 zákona č. 511/1992 Zb. v znení noviel umožňuje správcovi dane za nesplnenie povinnosti nepeňažnej povahy, ktorá vyplýva zo zákona o správe daní alebo osobitného predpisu (napr. daňového zákona) alebo z rozhodnutia vydaného správcom dane uložiť pokutu do výšky 2,0 miliónov Sk. Pokutu môže uložiť aj opakovane. Pokuty majú sankčný charakter, ale ich uloženie by malo sledovať výchovný a nie represívny cieľ. Malo by zabezpečiť odstránenie protiprávneho stavu. Výška uloženej pokuty nie je stanovená zákonom a závisí od rozhodnutia správcu dane. Treba podotknúť, že častokrát takéto rozhodnutia neplnia požadovaný účel. V nadväznosti na § 103 ods. 1 písm. b/, kde je možné povoliť úľavy z penále, pokút, úrokov a zvýšenia dane sa tento inštitút daňového práva procesného využíva najčastejšie. Dokonca novela z roku 1996 doplnila ustanovenie § 103 o ods. 2, kde v prípadoch povolenia úľav z pokút sa nevydáva rozhodnutie.

Z hľadiska procesu v daňovom konaní toto ustanovenie zákona sa prieči základným procesným zásadám. Nie je možné hľadať spôsoby získavania príjmov pre štátny rozpočet z daní, keď na druhej strane sú ustanovenia zákona, ktoré umožňujú zjednodušene povedané obchádzať zákon a využiť medzery v právnej úprave. V tejto súvislosti je potrebné upozorniť ešte na ďalšiu skutočnosť, ktorou je vydávanie noriem nižšej právnej sily najmä vyhlášky a iné vykonávacie predpisy. Ich obsah a ustanovenie častokrát sú v rozpore so zákonom, resp. zužujú alebo rozširujú právomoci daňových úradov ako správcov dane.

3. Súčasná právna úprava daní v SR

Teória daňového práva rozlišuje členenie daní aj podľa predmetu dane. Predmet dane je jedným zo základných prvkov daňovoprávneho vzťahu.¹³ Označuje sa ním určitá hospodárska skutočnosť, ekonomická realita, na základe ktorej možno uložiť daňovníkovi daňovú povinnosť. Predmet dane je reálnym podkladom pre zdanenie, pre uloženie daňovej povinnosti subjektu dane. Je pritom aj určujúcim faktorom pre menovité označenie, názov tej-ktorej dane. Jeho pojmové chápanie ohraničuje hospodársky aspekt. Podľa toho majú aj jednotlivé dane od tejto skutočnosti odvodené označenie. Podľa predmetu dane rozlišujeme dane na výnosové, dôchodkové alebo majetkové.¹⁴

Takéto členenie sa stalo základom pre vznik rôznych druhov daní, platenie ktorých možno požadovať počnúc vznikom výnosu z hospodárskej činnosti cez jeho premeny na dôchodok až po vyvrcholenie v kapitalizovaný majetok. Produkt hospodárskej činnosti možno v jednotlivých fázach zachytiť buď priamo, alebo nepriamo. Priamo ho možno zachytiť vtedy, ak daňou postihujeme hospodársky produkt na konci každej vývojovej fázy, nepriamo vtedy, ak daňovo postihujeme niektorý hospodársky dej alebo úkon, ktorý tvorí článok fázového vývoja. V tomto zmysle rozoznávame dva základné spôsoby zdaňovania a to priame dane a nepriame dane. Delenie daní na priame a nepriame spočíva nie na metodologickom podklade, ale na hospodárskom podklade.

Priame dane sú tie, ktoré sa priamo vyberajú od daňovníkov na základe zistenia ich dôchodkových alebo majetkových pomerov, čo znamená, že osoba, ktorá daň platí (odvádza), je aj nositeľom daňového bremena.

Nepriame dane sa spravidla zahŕňajú do ceny spotrebného tovaru, ktorý daňovo postihujú, čo znamená, že nositeľom daňového bremena je spotrebiteľ, kým daň do rozpočtu odvádza niekto iný spravidla dodávateľ spotrebného tovaru.

Základom pre sústavu daní v Slovenskej republike bolo prijatie zákona Federálneho zhromaždenia č. 212/1992 Zb. o sústave daní v znení neskorších predpisov. Podľa tohto zákona daňovú sústavu v Slovenskej republike tvoria tieto druhy daní:

1. Daň z pridanej hodnoty vrátane dane pri dovoze.

2. Spotrebné dane, a to

- daň z uhl'ovodíkových palív a mazív,
- daň z liehu,
- daň z piva,
- daň z vína,
- daň z tabaku a tabakových výrobkov. Tieto dane sú nepriamymi daňami.

Ďalej sú to tieto priame dane:

1. Daň z príjmov: - daň z príjmov fyzických osôb
- daň z príjmov právnických osôb.
2. Daň z nehnuteľností.
3. Cestná daň.
4. Daň z dedičstva a darovania.
5. Daň z prevodu nehnuteľností.
6. Dane na ochranu životného prostredia.

Ani zákon o sústave daní č. 212/1992 Zb. však vo svojich ustanoveniach nerozdeľuje a nerozlišuje dane na priame a nepriame. Takúto kategorizáciu zákon nespomína, aj keď výslovne zakotvuje daň z pridanej hodnoty (vrátane dane pri dovoze) a spotrebné dane, ktoré uvádza taxatívne. Na jasné identifikovanie nepriamych daní v slovenskej daňovej sústave je teda potrebné aplikovať existujúce poznatky teórie finančného práva, osobitne daňovoprávnej teórie. Zákon o sústave daní je právnou normou, ktorá bola prijatá za existencie spoločného štátu, ale recipovala ho aj novovzniknutá Slovenská republika. Možno práve tieto otázky a ich dopad na hospodárske reformy mali za následok permanentnú novelizáciu daňovoprávnych úprav. Je potrebné poukázať ešte aj na ďalšiu skutočnosť, ktorá mala podstatný dopad na daňovú sústavu.

Novelizácia daňovoprávnych predpisov nebola len prostredníctvom konkrétneho daňového zákona, ale aj prostredníctvom iných, napr. rozpočtových zákonov. Takáto neprehľadnosť a roztrieštenosť právnej úpravy daní viedla často až ku kontroverznosti. K nebezpečnému precedensu došlo aj novelizáciou ešte právne neúčinného zákona, čo v teórii

daňového práva je neprípustné najmä z dôvodov prehľadnosti, striktnosti a jednoduchosti daňových zákonov, ktoré by ich mali charakterizovať.

Toto sú len niektoré poznatky svedčiace o tom, že zmena daňových predpisov musí byť dôkladne pripravená nielen po stránke právnej, ale musí vychádzať z dôslednej analýzy ekonomických podmienok a z prepojenia na právnu úpravu iných odvetví práva. Nevhodne volené daňové zaťaženie a legislatívne nedostatky sú cesty k daňovým únikom, ktoré sú často aj legálneho charakteru. Legislatívne orgány ako poradné orgány príslušných štátnych orgánov musia brať v úvahu pripomienky návrhov zákonov či už teoretických poznatkov, ale aj poznatky praxe. Atomizácia právnej regulácie má za následok neprehľadnosť právnej úpravy a následne aj jej neakceptovanosť vo vzťahu k podnikateľskej sfére, ale aj vo vzťahu k fyzickým osobám a občanom štátu. Novelizácia daňových predpisov je pre slovenskú normotvorbu často neprekonateľným problémom, ktorý v budúcnosti bude potrebné riešiť prijatím určitých legislatívnych zásad.

Legislatívne zásady pri prijímaní daňových zákonov by mali vychádzať z teoretických poznatkov nielen právnej vedy, ale aj ekonomickej teórie, zároveň musia zohľadňovať daný stav ekonomiky a úroveň právneho vedomia subjektov daňovoprávnych vzťahov.

Právne vedomie subjektov daňovoprávnych vzťahov je jedným z dôležitých atribútov realizácie a aplikácie daňového práva hmotného a daňového práva procesného. Preto bude rozhodujúcim kritériom stabilita a jednoduchosť prijímaných daňových zákonov najmä v oblasti priamych daní. Oblasť nepriamych daní sa dotýka predovšetkým podnikateľskej sféry a preto je často poukazované zo strany praxe na jej legislatívne nedostatky, ale najmä na vysokú administratívnu náročnosť a tým aj určitú neprehľadnosť.

4. Nepriame dane v Slovenskej republike

Sústavu nepriamych daní v Slovenskej republike tvorí daň z pridanej hodnoty a spotrebné dane. Daň z pridanej hodnoty aj keď sa u nás uplatňuje iba od roku 1993 môžeme charakterizovať ako jednu z najkomplikovanejších upravených daní v rámci nášho daňového práva. Je potrebné podotknúť, že táto daň v súčasnej platnej úprave nezohľadňuje svojou sadzbou súčasný stav ekonomiky na Slovensku.

Vzhľadom na rast významu nepriamych daní v celosvetovom meradle na sústavný presun ťažiska zdaňovania subjektov do sféry nepriamych daní zo sféry priamych daní je nanajvýš aktuálne budovať tieto dane a ich právnu reguláciu na základe skúseností a poučenia z existujúcich európskych právnych regulácií, ktoré majú pred tuzemskou právnou úpravou značný predstih a to nielen časový.

Osobitne poučné by pritom malo byť komparovanie daňovej kvóty, daňového zaťaženia subjektov nepriamymi daňami v štátoch združených v Európskych spoločenstvách, s existujúcim stavom v Slovenskej republike. Čo ale bude potrebné do budúca určitým spôsobom regulovať je potreba prispôsobiť právnú úpravu dane z pridanej hodnoty európskemu trendu. Je pravdou skutočnosť, že štát prostredníctvom dane z pridanej hodnoty a spotrebných daní presadzuje svoje zámery v spotrebe určitého druhu tovaru, ale presadzovanie týchto zámerov musí byť v súlade s medzinárodným štandardom.

Slovenská republika ako nový subjekt na medzinárodnej scéne musí rešpektovať aj skutočnosti, ktoré sa premietajú do daňového práva v štátoch, ktoré majú stabilnú ekonomiku a prejavujú záujem o spoluprácu v ekonomickej a politickej oblasti. Bude nevyhnutné uvažovať de lege ferenda o zavedení jednotnej daňovej sadzby, ktorá by určite znížila aj administratívnu náročnosť nielen pri určení výšky dane z pridanej hodnoty, ale najmä pri jej kontrole. Tým by sa určite zabránilo aj mnohým daňovým únikom, ktoré v súčasnom období značne znižujú príjem štátneho rozpočtu. Uplatňovanie dvoch sadzieb dane z pridanej hodnoty tak ako je to v súčasnosti sťažuje kontrolu tejto dane a nezohľadňuje ekonomiku štátu. Medzinárodný trend pri uplatňovaní dane z pridanej hodnoty smeruje k zavedeniu jednotnej sadzby dane z pridanej hodnoty tak, ako to bolo prijaté na záveroch bruselskej júlovej konferencie v roku 1992, ktorá predpokladá zavedenie jednotnej 15 % sadzby dane z pridanej hodnoty a realizáciu ďalších krokov smerujúcich k znižovaniu daňového zaťaženia.¹⁵ Slovensko síce deklarovalo svoje ambície včleniť sa postupne do celoeurópskych štruktúr, ale vzhľadom na súčasný stav ekonomiky štátu a deficit štátneho rozpočtu z národohospodárskeho hľadiska nebude môcť realizovať závery tejto konferencie.

Popri dani z pridanej hodnoty k nepriamym daniam patria aj spotrebné dane. Ich uplatňovanie u nás bolo spustené daňovou reformou od 1.1.1993. Spotrebné dane u nás boli upravené jedným zákonom. Postupne tak ako sa objavovali nedostatky ich uplatňovania legislatíva pristúpila k opatreniam, ktoré podstatne zmenili štruktúru týchto daní. Cieľom

prijatia právnej úpravy spotrebných daní bolo vytvoriť osobitný príjem pre štátny rozpočet a ich účelom je aj znevýhodniť určité skupiny výrobkov, ktoré sa podstatnou mierou podieľajú na poškodzovaní zdravia a života (alkohol, cigarety, tabak a iné). Spotrebné dane u nás sú daňami selektívneho typu.¹⁶ Práve prostredníctvom spotrebných daní možno presadzovať aj ďalšie spoločensky nežiadúce efekty.

Pri konštrukcii spotrebných daní sa prihliadalo aj na fiškálne záujmy štátu. Okruh výrobkov, u ktorých sa začali spotrebné dane v rámci daňovej reformy uplatňovať bol úzky, pohonné hmoty, lieh a lehoviny, pivo, víno tabak a tabakové výrobky a aj napriek tomu možno konštatovať, že príjmy zo spotrebných daní sa považujú za jeden z najstabilnejších príjmov štátu. Je pre nich charakteristická skutočnosť, že ich sadzby sú stanovené priamou čiastkou na jednotku množstva. Vyberajú sa jednorázovo. Ich ekonomický dopad znásobuje, že sa stávajú súčasťou základu pre výpočet dane z pridanej hodnoty. Spotrebné dane patria do okruhu daní, ktorých účelom je zdanenie spotreby. Zdaňujú sa výrobky bez ohľadu na to, či boli v tuzemsku vyrobené alebo boli do tuzemska dovezené. Sú vždy súčasťou ceny tovaru a v konečnom dôsledku ich zaplatí spotrebiteľ.

Legislatívny pohľad na súčasnú daňovú sústavu Slovenskej republiky a jej jednotlivé prvky však signalizuje jednoznačne potrebu koordinovania a zosúladovania všetkých záujmov, a to najmä v prospech záujmu štátu ako právneho daňového subjektu, ale aj jeho obyvateľstva ako priameho daňovníka nepriamych daní, zahrnutých v cene tovarov a služieb, ktoré každodenne či sporadicky využíva, konzumuje. Nepriame dane v blízkej budúcnosti bude potrebné upraviť tak, aby spĺňali kritériá nielen štruktúrnej vyvážенosti, ale aby štruktúra niektorých základných daňových prvkov jednotlivých spotrebných daní bola stabilizovaná a vyvážенá.

5. Priame dane v Slovenskej republike

Skupina daní, ktoré daňovník na základe zákona sám a bezprostredne znáša je zaradená ako tzv. priame dane. Osobitnú pozornosť v tejto súvislosti je potrebné venovať dani z príjmov, ktorá tak ako je v súčasnosti upravená do značnej miery sťažuje bezproblémové fungovanie jej vyberania, ukladania a platenia. Je univerzálnou daňou, nakoľko pokrýva zdanením všetky príjmy obyvateľstva. Jej univerzálnosť má svoje určité výhody, ale aj nedostatky, ktoré bude potrebné v budúcnosti zmeniť najmä pokiaľ ide o mieru daňového zaťaženia jednotlivých daňovníkov.

Základná právna úprava tejto dane je zákon č. 286/1992 Zb. o daniach z príjmov. Prehľadnosti tejto právnej úpravy určite nepridáva na jej stabilitu častá novelizácia zákona. K dnešnému dňu tento zákon bol novelizovaný sedemnástimi novelami, ktoré podstatne zmenili jeho prvotnú podobu, ba aj samotnú štruktúru zákona. Okrem tejto základnej právnej úpravy túto daň upravujú aj iné právne predpisy napr. zákon č. 610/1992 Zb. o rezervách pre zistenia základu dane z príjmov a ďalšie normy nižšej právnej sily. Pre súčasnú daň z príjmov je charakteristická skutočnosť, že nerozlišuje jednotlivé druhy príjmov, pokiaľ ide o úroveň zdanenia. Rozhodujúcim kritériom je výška dosiahnutého príjmu u fyzickej osoby, ktorý pozostáva z viacerých čiastkových základov, ktoré daňovník v zdaňovacom období dosiahol.

Zákon rieši zdaňovanie príjmov fyzických a právnických osôb a zároveň jeho súčasťou sú ustanovenia tretej, štvrtej a piatej časti zákona, ktoré upravujú tzv. spoločné otázky zdaňovania fyzických a právnických osôb.

De lege ferenda bude potrebné upraviť ustanovenie týkajúce sa uplatňovania výdavkov, ktoré znižujú základ dane. Často diskutovaným problémom je otázka zdaňovania osobitnou sadzbou. Legislatívne by bolo potrebné zabrániť zneužívaniu zdaňovaním osobitnou sadzbou. Príjmy takto zdaňované sú podstatne nižšie zdanené ako bežne dosahované príjmy z podnikateľskej činnosti. Zvlášť chcem upozorniť na problematiku odpisov hmotného a nehmotného majetku. Táto otázka je najpálčivejším problémom v oblasti znižovania základu dane. Daňové subjekty nie sú motivované k tomu, aby nezneužívali odpisovú disciplínu. Toto sú len niektoré z kontraverzných ustanovení zákona, ktoré v nadväznosti na daňový proces bude nevyhnutné zmeniť a právne upraviť tak, aby nedochádzalo k obchádzaniu právnych predpisov a ani k zneužívaniu výhod, ktoré zákon umožňuje. Každý daňový zákon by mal daňovníka motivovať k dosiahnutiu požadovaného cieľa a účelu.

Ďalšími priamymi daňami sú daň z nehnuteľností, cestná daň, daň z dedičstva, darovania a prevodu a prechodu nehnuteľností. Do sústavy priamych daní patrí aj daň na ochranu životného prostredia, ktorá je súčasťou zákona o sústave daní, ale k dnešnému dňu nedošlo k prijatiu zákona o dani na ochranu životného prostredia. Táto skutočnosť stojí za povšimnutie, keďže ide o príjem, ktorým by štát zabezpečil výdavky na ochranu životného prostredia. Už vonkoncom neobstojí tvrdenie, že predsa štát tieto príjmy dostáva vo forme rôznych poplatkov. Takéto tvrdenie nemá racionálnu oporu. Poplatky, ktoré subjekty

odvádzajú nie sú koncentrované do jedného zdroja a tak roztrieštenosť úpravy napomáha aj prerozdeľovaniu týchto odvodov a poplatkov do viacerých fondov a tým aj k neprehľadnosti platenia týchto odvodov a poplatkov. Daň na ochranu životného prostredia by bolo potrebné legislatívne pripraviť a v najbližšom možnom časovom horizonte splniť tak jednu zo základných potrieb ekonomiky štátu, ktorou je zvyšovanie príjmovej časti štátneho rozpočtu.

Niekoľko poznámok je potrebné venovať aj otázkam dane z nehnuteľnosti. Ide o daň, kde je správcom dane obec, resp. mesto. Prenechanie správcovstva tejto dane pre tieto subjekty neprineslo očakávaný efekt. Cieľ, ktorý si zákonodarca určil sa vôbec nesplnil, naopak správcovstvo dane z nehnuteľnosti je najmä pre obec s menším počtom obyvateľov jedným z najväčších problémov.

Správa daní je náročný procesný postup, ktorý si vyžaduje nielen osobitnú kvalifikáciu pracovníkov správcu dane, ale aj určité technické vybavenie, ktorým najmä obce v súčasnosti nedisponujú. Pri príprave zákona o dani z nehnuteľnosti sa predpokladalo zabezpečenie dostatočného príjmu pre rozpočet obce. Tento cieľ nesplnilo spravovanie tejto dane obcou. Je pravdou skutočnosť, že zákony sú prijímané v parlamente, kde často politické rozhodnutia predurčujú právny poriadok, ale táto skutočnosť by vôbec nemala byť prioritou pri prijímaní zákonov, ktorými sa zabezpečujú prostriedky na fungovanie štátu.

Zjednodušené povedané ekonomické zákony by nemali zohľadňovať žiadne politické rozhodnutia.

Každý štát má v podstate úplnú a neobmedzenú daňovú právomoc, ktorá je súčasťou jeho štátnej suverenity a v rámci nej môže ukladať a vyberať dane na celom území štátu.¹⁷ Uplatňovanie tejto zásady je u nás premietnuté v Ústave SR.

Pokiaľ Slovenská republika chce byť včlenená do Európskych štruktúr v prvom rade sa musí zapojiť do harmonizácie daňových systémov. Teória daňovej harmonizácie sa usiluje odstrániť existujúce rozdiely, prípadne odlišnosti v jednotlivých daňových systémoch a tým dosiahnuť ich maximálne zblíženie, či zladenie.

Predpokladom k tomu, aby sa krajiny strednej a východnej Európy mohli pričleniť k akémukoľvek daňovému systému platnému v Spoločenstve, je existencia najdôležitejších právnych princípov a princípov právneho charakteru, na ktorých sa trhové hospodárstvo zakladá.¹⁸

Nevyhnutným predpokladom rozvoja vzájomných hospodárskych vzťahov a spolupráce medzi SR a EÚ je z našej strany dôkladné poznanie existujúcich pravidiel a existujúceho stavu vecí v EÚ v jednotlivých oblastiach. Až na tomto základe bude reálne využívať možnosti, ktoré nám Európska dohoda poskytuje.

Poznámky

- 1/ Engliš,K.: Finanční věda, Praha 1929, s. 82
- 2/ Grůň,L.-Králik,J.: Základy finančního práva na Slovensku, MANZ, Bratislava, 1997, s. 47
- 3/ Polák,J. a kol.: Daňový seminář, Praha 1990, s. 3
- 4/ Grůň,L.-Králik,J.: Nalý slovník finančního práva, MANZ, Bratislava, 1998, s. 64
- 5/ Bujňáková,M.: Dane a poplatky, Calypso, 1993, s. 24
- 6/ Girášek,J.: Daňovoprávne vzťahy v Československu, Obzor, Bratislava 1981, s. 15
- 7/ Pozri cit. dielo. 6. - s. 22
- 8/ Girášek,J.-Slovinský,A.: Československé finančné právo, Bratislava 1985, s. 45
- 9/ Spáčil,B.: Teorie finančního práva ČSSR, Praha 1970, s. 123
- 10/ Čákrť,K.: Základní pojmy obecního finančního práva, Praha 1934, s. 112
- 11/ Funk,V.: Naše berní právo, Praha 1934, s. 15
- 12/ Engliš,K.: Malá finanční věda. Praha 1946, s. 104-138
- 13/ Bakeš,M. a kol.: Československé finanční právo, Praha 1979, s. 48
- 14/ Babčák,V.: Slovenské finančné právo, Košice, 1996, s. 131
- 15/ Biela kniha, Brusel, 3.5.1995
- 16/ Pozri cit. dielo 14 - s. 168
- 17/ Isachsen,A.J.-Hamilton,C.B.-Gylfason,T.: Princípy trhovej ekonomiky, Open Windows, Bratislava 1994, s. 56
- 18/ Šíbl,D.: Európska únia: Minulosť - prítomnosť - budúcnosť, IRIS, 1995

Ďalšia použitá literatúra

Ústava SR

Daňové zákony

Biela kniha, Brusel, 3.5.1995: Príprava asociovaných krajín strednej a východnej Európy na integráciu do vnútorného trhu Únie.

RESUMÉ

Proces prestavby hospodárskeho mechanizmu prináša so sebou aj adekvátne riešenie právnych vzťahov na nových zásadách a v iných ekonomických podmienkach. Daňové právo ako súčasť finančného práva predstavuje súhrn osobitných finančnoprávnych noriem, ktoré majú v procese transformácie právneho systému Slovenskej republiky osobitné postavenie.

Štúdia je osobitne zameraná na postavenie a funkcie daňového práva na Slovensku po roku 1993. Osobitná pozornosť je venovaná daňovej reforme a daňovému systému s akcentom na hlbšiu analýzu daňovej sústavy všeobecne a charakteristiku špecických daňovoprávnych vzťahov. Podrobnejšie sú rozoberané otázky štruktúry daňovoprávnych noriem a zdôvodnená je aj požiadavka odčlenenia daňového práva hmotného a daňového práva procesného.

Načrtáva východiská kreovania daňovej sústavy nového typu, pričom najviac pozornosti venuje vzniku a zmenám právnych predpisov upravujúcich priame a nepriame dane. Osobitne si všíma legislatívny proces transformovania daňovej reformy, kriticky poukazuje na legislatívne, procedurálne, organizačné i personálne nedostatky sprevádzajúce daňovú reformu na Slovensku.

Štúdia poukazuje na závažné nedostatky v tvorbe a aplikácii daňovoprávnych predpisov, ktoré vznikajú aj vďaka nekonceptnosti práce príslušných orgánov. Poznatky uvádzané v štúdiu predstavujú len identifikovanie, načrtnutie problému. Je však zrejmé, že si budú vyžadovať zvýšenú pozornosť nielen právnej teórie, ale i právnej praxe.

RESUMÉ

The issue of law sources, their concept, system, and inner structure is one of most significant jurisprudential questions. The paper deals with a selection of up-to-date problems concerning the sources of Slovak law.

Its first part is aimed to analyse normative law-making act as the principal source of Slovak law. From an extensive area of the normative law-making act theory, the author concentrates on universally binding legal rules of ministries and other central authorities of state administration, primarily the problems connected with rulings and measures of ministries and other central organs of state administration. Defects of the statute of the National Council of the Slovak Republic number 1/1993 of the Statutes at large on the Statutes at large of the Slovak Republic are discussed here, and justification of certain legal acts' position in the system of Slovak law sources is provided further.

Deetatisation of society has been carrying along alterations in the subjects of law-making process where beside traditional state organs there are gradually taking up their places also municipal authorities as well as citizens in referenda. Law-making activities of these subjects result in new sorts of normative law-making acts.

The second part of the article concentrates on normative contracts out of which collective contracts are recognised as sources of law in the Slovak legal order.

In respect of normative contracts, the international contracts seem to be an up-to-date and interesting issue, especially as far as their legal nature and the process of their reception by the domestic state legal order concerns.

TLAČOVÁ SLOBODA A PRÁVO NA INFORMÁCIE V OBDOBÍ TRANSFORMÁCIE SLOVENSKEHO PRÁVNEHO PORIADKU

Doc. JUDr. Jozef MADLIAK, CSc.

Od roku 1990 prebieha v slovenskej spoločnosti proces transformácie, ktorý musel zákonite postihnúť i právny poriadok Slovenskej republiky. Popri prebiehajúcej rekodifikácii najdôležitejších hmotno- a procesnoprávných kódexov (Trestný zákon, Občiansky zákonník, Trestný poriadok, Občiansky súdny poriadok) muselo zákonite dôjsť, a aj skutočne dochádza, k zmenám v ostatných právnych predpisoch, a to k takým zmenám, aby plne vyhovovali ústavným garanciám ľudských práv a slobôd a korešpondovali s minimálnymi právami, ktoré občanom* priznávajú medzinárodné dokumenty o ľudských právach, ktorými je Slovenská republika viazaná a medzi ktoré patrí i tlačová sloboda a právo na informácie.

Slobodu prejavu a právo na informácie radí Ústava Slovenskej republiky¹ i Listina základných práv a slobôd² medzi politické práva³. Slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie je možné obmedziť len zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku alebo ochranu verejného zdravia a mravnosti⁴; podobne rieši problém obmedzenia práva na slobodu prejavu a na informácie aj napr. nemecká ústava⁵, ktorá právo na slobodu názoru, tlačovú slobodu a právo na slobodu v umení rámcovo upravuje v čl. 5 a odkazuje na podrobnejšiu úpravu zákonmi, pričom hranice uvádzaných slobôd kladie do medzí všeobecných zákonných ustanovení, zákonných ustanovení na ochranu mládeže a do práva na osobnú česť (čl. 5 ods. 2 nemeckej ústavy).

* pojem „občan“ je v tomto kontexte použitý v zmysle fyzickej osoby a nie ako štátny príslušník Slovenskej republiky – pozn. autora.

¹ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z.

² Ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza LISTINA ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky

³ čl. 26 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 17 Listiny základných práv a slobôd

⁴ čl. 26 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 17 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd

⁵ Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1) v znení neskorších predpisov

Popri vnútroštátnom ústavnom zakotvení práva na informácie a na slobodu prejavu upravuje tieto práva ako práva bytostne späté s existenciou človeka aj celý rad významných medzinárodných dokumentov⁶, ktorými je Slovenská republika v zmysle čl. 152 Ústavy Slovenskej republiky viazaná ako nástupnícky štát Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky.⁷ Dohovor o ochrane ľudských práv a slobôd upravuje slobodu prejavu v čl. 10⁸, ktorý je jedným z jeho hlavných pilierov, o čom svedčí i konštantná judikatúra Európskej komisie pre ľudské práva a predovšetkým Európskeho súdu pre ľudské práva.⁹

Zmluva o založení Európskeho (hospodárskeho) spoločenstva z 25. marca 1957 síce osobitné ustanovenia o slobode prejavu a o práve na informácie neobsahuje, avšak Spoločná deklarácia Rady, Komisie a Európskeho parlamentu o základných právach z 5. apríla 1977¹⁰, či Memorandum Európskej komisie o prístupení spoločenstva k Európskemu dohovoru o ľudských právach zo 4. apríla 1979¹¹ podporovali inštitucionálny vývoj základných ľudských práv Európskych spoločenstiev a Deklarácia Európskeho parlamentu o základných právach a slobodách z 12. apríla 1989 kodifikovala¹² spomenutú judikatúru siahajúcu až do počiatkov šesťdesiatych rokov (sloboda názoru a informácií je vyjadrená v

⁶ napr. Dohovor o ochrane základných práv a slobôd v znení protokolov č. 3, 5, 8, 9 a 10 dojednaný v Ríme 4. novembra 1950 a ďalšie protokoly naň nadväzujúce (dodatkový protokol a protokoly č. 2, 4, 6 a 7) – publikovaný (okrem protokolov č. 9 a 10) v Zbierke zákonov ako Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb., Všeobecná deklarácia ľudských práv z 10. decembra 1948, Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach zo 16. decembra 1966 a opčné protokoly naň nadväzujúce

⁷ pokiaľ však ide napr. o [Európsky] Dohovor o ochrane ľudských práv a slobôd, nástupníctvo Slovenskej republiky po bývalej ČSFR sa uskutočnilo aj na základe rezolúcie Výboru ministrov Rady Európy č. 33/93 z 30. júna 1993 s retroaktívnou účinnosťou od 1. januára 1993 – pozn. autora

⁸ podrobne o význame a aplikácii čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd pozri napr. Bernegger, S.: Art. 10 of The Convention of Human Rights and the case-law of the European Court of Human Right. In: EMP, č. 3/1995, s. 13-25

⁹ napr. právne veci Sunday Times 1978 – Zbierka rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „Zb. ESLP“), séria A, č. 30, Lingens 1986 – Zb. ESLP, séria A, č. 130 (rozhodnutie bolo v slovenskom preklade zverejnené aj v publikácii Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva a Európskej komisie pre ľudské práva, č. 1/97 ako č. 4), Handyside 1976 – Zb. ESLP, séria A, č. 24, Barthold 1976 – Zb. ESLP, séria A, č. 90; z novších rozhodnutí napr. The Observer a The Guardian 1991 – Zb. ESLP, séria A, č. 216, Oberschlick 1991 – Zb. ESLP, séria A, č. 204, Markt Intern Verlag 1989 – Zb. ESLP, séria A, č. 165

¹⁰ Úradný list Európskych spoločenstiev 1967 C 103, s. 1

¹¹ Bulletin Európskych spoločenstiev 1997, príloha 2/97

¹² pozri Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 1989, s. 185 a s. 204 a nasl.

čl. 5 Deklarácie Európskeho parlamentu).¹³ Existencia základných práv Európskych spoločenstiev, ako aj Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách vyústili 7. februára 1992 (s účinnosťou od 1. novembra 1993) v článku F ods. 2 zmluvy o Európskej únii (tzv. Maastrichtskej zmluvy) do ustanovenia, ktoré zaväzuje Európsku úniu zachovávať ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a z ich ústavného zakotvenia v právnych poriadkoch členských štátov ako všeobecné základné zásady práva Európskych spoločenstiev.

Základnou úlohou (nielen slovenského) spravodajstva je zaistiť informovanosť verejnosti šírením informácií a iných poznatkov verejného záujmu, nakoľko práve tieto informácie patria k významným nástrojom kontroly politickej moci v demokratickej spoločnosti a fungovanie demokracie bez spravodajstva je v súčasnej dobe nepredstaviteľné.¹⁴ Túto úlohu však neplní len periodická tlač (§ 3 ods. 1 Tlačového zákona¹⁵), ale aj ostatné hromadné informačné prostriedky, ktorými sú okrem nej i agentúrne spravodajstvo, spravodajské a ostatné publicistické časti rozhlasového a televízneho vysielania a spravodajsky film, ako aj zvukové a obrazové záznamy používané na pravidelné informovanie verejnosti o udalostiach, javoch, faktoch a názoroch v Slovenskej republike alebo v zahraničí.¹⁶ Obsah spravodajstva by mal pozostávať z informovania o faktoch, skutočnostiach a kritických pohľadoch a viesť diváka a spoločnosť k vedeniu polemík a k rozvíjaniu spoločensky prospešnej kritiky, ktorá však nesmie prekročiť hranice kritiky oprávnenej¹⁷, ani žiadnym spôsobom zasiahnuť do ostatných ústavou a medzinárodnými dokumentmi garantovaných ľudských práv, akými sú napr. právo na ochranu cti, právo na súkromie a i.

¹³ slovenské preklady oboch uvedených deklarácií sa nachádzajú v Zachová, A. (zost.): Medzinárodná ochrana ľudských práv (výber dokumentov), Slovenské národné stredisko pre ľudské práva 1995, s. 228 a s. 229-234

¹⁴ Lidové noviny, 14. 6. 1996, s. 11

¹⁵ zákon č. 81/1966 Zb. o periodickej tlači a ostatných hromadných informačných prostriedkoch v znení neskorších predpisov

¹⁶ § 3 ods. 2 Tlačového zákona

¹⁷ O oprávnenu kritiku sa jedná, ak ide o kritiku spoločenských nešvárov, vecnú, konkrétnu a primeranú, ako svojím obsahom, tak aj formou a ktorá nevybočuje z medzí nutných na dosiahnutie sledovaného a spoločensky uznávaného cieľa – pozn. autora; podrobnejšie pozri napr. Knap, K. – Švestka, J. – Jehlička, O. – Pavlík, P. – Plecítý, V.: Ochrana osobnosti podľa občanského práva, Linde Praha 1996, s. 300-302

Obdobnú opatrnosť je potrebné zachovávať aj pri informovaní o rozsudkoch, resp. o prebiehajúcich konaniach v trestných veciach, najmä zachovávať ústavne zakotvený princíp prezumpcie neviny¹⁸, ktorý je premietnutý aj do základných zásad¹⁹ trestného konania podľa platného Trestného poriadku. Trestný poriadok zároveň v § 8a ukladá orgánom činným v trestnom konaní povinnosť informovať o svojej činnosti verejnosť poskytovaním informácií oznamovacím prostriedkom, pričom sú povinné dbať na to, aby nezverejňovali skutočnosti dôležité pre posúdenie veci, nezverejňovali údaje nesúvisiace s trestnou činnosťou a neporušili zásadu prezumpcie neviny. Jej porušením nie je oznámenie, že proti určitej osobe sa vedie trestné konanie, z akého trestného činu je táto osoba obvinená, ani aké dôkazy voči nej boli vykonané, orgán činný v trestnom konaní však nesmie pred právoplatnosťou rozsudku verejne vysloviť svoj názor o vine či nevine obžalovaného alebo obvineného.²⁰

Obsahom uvedenej zásady je, že na osobu, proti ktorej sa vedie trestné konanie, sa hľadá ako na nevinnú, kým nie je právoplatným rozsudkom súdu vyslovená jej vina a ako s nevinnou s ňou teda musia všetci, ktorí majú prístup k informáciám o trestnom konaní (vrátane novinárov) nakladať, predovšetkým s ňou nesmú v žiadnom prípade jednať ako s páchatelom. Navyše, uverejňovanie správ o osobe vopred v hromadných informačných prostriedkoch označenej slovom „páchatel“ môže nepriaznivo ovplyvniť výpovede svedkov a je i v príkrom rozpore s právom na spravodlivý proces, resp. s právom každej osoby na obhajobu²¹. Z uvedených dôvodov nie je preto o osobe zadržanej, osobe vo väzbe, o obvinenom, obžalovanom, či odsúdenom, pokiaľ rozsudok nenadobudol právoplatnosť, prípustné referovať ako o páchatelovi trestného činu; prípustné sú len vyjadrenia o osobe, ku ktorej zadržaniu došlo, a pod.. Rovnako sa nesmie zabúdať, že väzba nemá podľa slovenského trestného práva sankčný, ale len zaisťovací charakter.

V prípade, že je verejnosť informovaná o znení neprávoplatného rozsudku v trestnej veci, je potrebné do podávanej informácie zahrnúť aj oznámenie, že sa jedná o rozsudok, ktorý doposiaľ nenadobudol právoplatnosť, nakoľko môže dôjsť k odvolaciemu

¹⁸ čl. 50 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 40 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd

¹⁹ § 2 ods. 2 zákona č. 141/1961 Zb. o trestnom konaní súdnom (Trestný poriadok) v znení neskorších predpisov

²⁰ podobne aj I. Benčík, in: Benčík, M. a kol.: Trestné právo s vysvetlivkami a judikatúrou, IURA EDITION Bratislava 1995 (zmeny a doplnky 09/98), s. B 20

²¹ čl. 50 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 40 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd, čl. 6 ods. 3 písm. b), c) Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, § 35 a nasl. Trestného poriadku

konaniu a v ňom k zmene rozsudku v prospech obžalovaného; tu by bolo vhodné aby ten istý oznamovací prostriedok, ktorý informoval o neprávoplatnom prvostupňovom rozhodnutí súdu priniesol informáciu o výsledku odvolacieho konania.

Pokiaľ ide o zverejnenie mena a priezviska takejto osoby, resp. jej identifikáciu podľa iniciálok (či už jednoduchých iniciálok alebo použitím plného mena a iniciálky priezviska) je neprípustné, aby bolo zverejnené meno a priezvisko osoby, ktorá nebola doposiaľ právoplatne odsúdená. Pri druhej alternatíve (použitie iniciálok) je nutne dbať na to, aby sa pri identifikácii osoby nepoužili popri iniciálkach aj ďalšie znaky, pomocou ktorých je možné danú osobu jednoznačne spoznať a teda i zdiskreditovať v očiach širokej verejnosti²².

Rovnako nie je možné zabúdať, že záujem verejnosti o určitú osobu nie je večný, ale obmedzený len na určité okamihy, resp. určitú dobu a preto nie je možné ani uvádzať mená páchatel'ov po dlhšom časovom odstupe, ktorý uplynul od právoplatného odsúdenia páchatel'a, či dokonca po odpykaní si (po výkone) trestu, nehľadiac na to, že takýto postup je v rozpore s účelom trestu v slovenskom trestnom práve²³, nakoľko bráni odsúdenému riadne sa zaradiť do spoločnosti. Navyše, uverejnenie mena a priezviska páchatel'a po zahladení odsúdenia²⁴ alebo po tom, čo došlo k upusteniu od potrestania²⁵, či po tom, čo páchatel' riadne vykonal trest zákazu činnosti²⁶, peňažný trest²⁷ a trest prepadnutia vecí²⁸ a hľadá sa na neho, ako by nebol odsúdený, je neprípustné a v rozpore s právom na ochranu osobnosti podľa § 11 a nasl. Občianskeho zákonníka²⁹ a na takéto použitie mena je

²² Spomínané postupy sú, žiaľ, často používané i v slovenskej dennej tlači – tak napr. denník Slovenská REPUBLIKA v súvislosti s prípadom zavlčenia M. K. ml. do cudziny uverejnil popri informácii, že sa jedná o „Michala K. ml., syna slovenského prominenta“ aj kópiu listu na hlavičkovom papieri Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky s podpisom prezidenta Michala Kováča, ktorý s prípadom nemal žiadnu súvislosť; podobne postupoval i denník Nový ČAS – pozn. autora.

²³ Účelom trestu je chrániť spoločnosť pred páchatel'mi trestných činov, zabrániť odsúdenému v ďalšom páchaní trestnej činnosti a vychovať ho k tomu, aby viedol riadny život, a tým výchovne pôsobil aj na ostatných členov spoločnosti. (§ 23 ods. 1 Trestného zákona č. 140/1961 Zb. v znení neskorších predpisov)

²⁴ § 70 ods. 1 Trestného zákona

²⁵ § 24 a nasl. Trestného zákona

²⁶ § 49 a 50 Trestného zákona

²⁷ § 53 a 54 Trestného zákona

²⁸ § 55 a 56 Trestného zákona

²⁹ Občiansky zákonník č. 40/1964 Zb. v znení neskorších predpisov

potrebné hľadiť ako na použitie neoprávnené rovnako; ako na použitie mena a priezviska osôb, ktoré sa stali obeťami trestného činu, resp. ním boli inak postihnuté.³⁰

Po prekročení spomínaných hraníc hrozí šíriteľovi informácií či už občianskoprávny alebo trestnoprávny postih (pričom je sem potrebné pre podobnosť úpravy zaradiť aj postih podľa § 49 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, hoci sa priestupky nezapisujú do registra trestov).

Pri občianskoprávnom postihu prichádza do úvahy žaloba dotknutej fyzickej osoby³¹ podľa § 11 (§13) a nasl. Občianskeho zákonníka. V prípade uverejnenia nepravdivého alebo skresľujúceho údaj sa môže dotknutá osoba najprv domáhať v zmysle § 19 a 20 Tlačového zákona uverejnenia opravy. Toto právo musí uplatniť do dvoch mesiacov od uverejnenia inkriminovaných údajov a oprava musí byť uverejnená do ôsmich dní od podania žiadosti o opravu; v prípade, že by sa jednalo o časopis alebo inú periodickú tlačovinu, je potrebné opravu uverejniť v najbližšom pripravovanom čísle po obdržaní žiadosti. Ak sa oprava neuverejní, môže sa dotknutá osoba do 15 dní od uplynutia lehoty určenej na uverejnenie opravy obrátiť s návrhom na uloženie povinnosti uverejniť opravu na súd. V tejto súvislosti je potrebné upozorniť, že všetky lehoty sú lehotami prekluzívnymi a po ich márnom uplynutí nie je možné sa domáhať nápravy uverejnením navrhovanej opravy, čo však nevylučuje právo domáhať sa ochrany osobnosti súdne.

Občianskoprávna zodpovednosť je na rozdiel od zodpovednosti trestnoprávnej založená na princípe objektívnej zodpovednosti, a teda sa nevyžaduje subjektívny predpoklad zavinenia toho, kto druhému do osobnostných práv zasiahol. Dotknutá fyzická osoba má najmä právo sa domáhať, aby sa upustilo od neoprávnených zásahov do práva na ochranu jej osobnosti, aby sa odstránili následky týchto zásahov a aby jej bob dané primerané zadosťučinenie. Pokiaľ by sa jej toto zadosťučinenie nezdalo dostatočné, najmä z dôvodu, že bola do značnej miery znížená jej dôstojnosť alebo vážnosť v spoločnosti, môže

³⁰ bližšie Knap, K. – Švestka, J. – Jehlička, O. – Pavlík, P. – Plecítý, V.: d. c. v pozn. č. 17, s. 302-305

³¹ zákonodarca v platnom občianskom zákonníku vychádza, podobne ako vo väčšine európskych krajín z premisy, že osobnú časť môže mať len osoba fyzická ako nositeľ základných práv a slobôd a nie osoba právnická, ktorá je v skutočnosti len právnu konštrukciu; i právnické osoby však majú v zmysle Občianskeho zákonníka a Obchodného zákonníka (zákon č. 513/1991 Zb. v znení neskorších predpisov) právo na ochranu dobrej povesti, názvu, obchodného mena atď., ktoré je porovnateľné s právom na ochranu osobnosti – pozn. autora

tiež žiadať o náhradu nemajetkovej ujmy v peniazoch, výšku ktorej určí s prihliadnutím na závažnosť vzniknutej ujmy a na okolnosti, za ktorých k porušeniu práva došlo, súd.

Upustenie od neoprávneného zásahu, ktorý sa týka osobnosti fyzickej osoby možno uložiť len vtedy, keď zásah doteraz trvá - tento výrok je vykonateľný už právoplatným uložením tejto povinnosti³², ak dôjde zásahom k porušeniu práva na ochranu viacerých fyzických osôb, potom sa môžu s návrhom na súd obrátiť všetky osoby súčasne, alebo, nezávisle od seba, ktorákoľvek z nich³³. Právo na ochranu osobnosti je právom osobnej povahy, ktoré neprechádza na dedičov³⁴, no právo uplatňovať ho na súde má manžel zosnulej osoby a jeho deti, ak ich niet, jej rodičia (§15 Občianskeho zákonníka). Ak niet ani jednej z legitimovaných osôb, právo na uplatnenie posmrtnej ochrany zanikne.

Z pohľadu platného Trestného zákona je možné verejne³⁵ spáchať veľké množstvo trestných činov, počnúc trestným činom hanobenia republiky a jej predstaviteľa³⁶ a končiac ohováraním³⁷. Najvýznamnejšími ustanoveniami, ktorých aplikácia prichádza do úvahy v súvislosti so zodpovednosťami vzťahmi vyplývajúcimi z uplatňovania práva na slobodu prejavu, sú však ustanovenia § 164 (podnecovanie), 165 (schvaľovanie trestného činu), § 198 (hanobenie národa, rasy a presvedčenia), 198a (podnecovanie národnostnej a rasovej nenávisťi), 199 a 200 (šírenie poplašnej správy), 205 (ohrozovanie mravnosti) a 206 (ohováranie) Trestného zákona.

Na vyvodenie zodpovednosti za uvedené trestné činy je potrebná subjektívna zodpovednosť a teda je úlohou orgánov činných v trestnom konaní preukázať úmysel páchatel'a smerujúci k spáchaniu niektorého z uvedených trestných činov (u uvedených trestných činov totiž Trestný zákon vyžaduje³⁸ úmyselné zavinenie a nepostačuje zavinenie z nedbanlivosti).

³² pozri Zborník stanovísk, záverov, rozborov a zhodnotení súdnej praxe (Nejvyšší soud o občanském soudním řízení v některých věcech pracovněprávních, občanskoprávních a rodinněprávních), zv. III, s. 204-206

³³ tamže, s. 173

³⁴ Rozsudok najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 31. 1. 1996, sp. zn. 3 Cdo 98/95, publikovaný pod č. 53/1996 Zbierky rozhodnutí a stanovísk súdov Slovenskej republiky

³⁵ t. j. obsahom tlačoviny alebo rozširovaného spisu, filmom, rozhlasom, televíziou alebo iným obdobne účinným spôsobom alebo pred dvoma a viac súčasne prítomnými osobami (§ 89 ods. 4 Trestného zákona)

³⁶ § 102 a 103 Trestného zákona

³⁷ § 206 Trestného zákona

³⁸ § 3 ods. 3 Trestného zákona

Výlučne verejne môže byť spáchaný trestný čin hanobenia republiky a jej predstaviteľa, ktorého sa dopustí, kto verejne hanobí republiku, Národnú radu Slovenskej republiky, vládu alebo Ústavný súd Slovenskej republiky (§102 Trestného zákona) alebo prezidenta republiky pre výkon jeho právomoci alebo vôbec pre jeho činnosť v politickom živote (§103 Trestného zákona). Trestná sadzba u oboch uvedených trestných činov je až dva roky odňatia slobody. Hanobením je pre správnu aplikáciu tohto ustanovenia Trestného zákona potrebné rozumieť subjektívne zneváženie, ktoré môže byť spáchané slovnými výrazmi, ktoré môžu byť ako priame, tak aj nepriame, ako aj iným prejavom (napr. potupením štátneho symbolu Slovenskej republiky³⁹). V § 102 Trestného zákona uvedené orgány sú chránené kolektívne, ich jednotliví funkcionári, resp. členovia sú chránení ustanoveniami Trestného zákona týkajúcimi sa verejných činiteľov⁴⁰. Prezident republiky je chránený od okamihu zloženia prezidentského sľubu po celý čas výkonu funkcie; tento trestný čin je dokonaný už uskutočnením hanobiaceho prejavu bez ohľadu na to, aký vyvolá ohlas a či sa o tom napadnutý orgán dozvie.

Trestného činu šírenia poplašnej správy v zmysle § 199 Trestného zákona sa dopustí, kto úmyselne spôsobí nebezpečenstvo vážneho znepokojenia aspoň časti obyvateľstva nejakého miesta tým, že rozširuje poplašnú správu, o ktorej vie, že je nepravdivá (ods. 1) alebo kto takúto správu oznámi podniku alebo organizácii alebo policajnému alebo inému štátnemu orgánu alebo hromadnému informačnému prostriedku (ods. 2). Trestom za takýto trestný čin je podľa § 199 ods. 1 Trestného zákona trest odňatia slobody až na jeden rok alebo peňažný trest, podľa ods. 2 trest odňatia slobody na šesť mesiacov až tri roky. Kto však takýto čin spácha opätovne alebo spôsobí takým činom vážnu poruchu v hospodárskej prevádzke alebo hospodárskej činnosti podniku alebo

³⁹ štátnymi symbolmi Slovenskej republiky sú v zmysle čl. 8 Ústavy Slovenskej republiky a zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 63/1993 Z. z. o štátnych symboloch Slovenskej republiky a o ich používaní štátny znak, štátna vlajka, štátna pečať a štátna hymna – pozn. autora

⁴⁰ v tomto prípade by prichádzala do úvahy aplikácia § 156 ods. 3 Trestného zákona [„(3) Kto hrubo urazí alebo ohovorí verejného činiteľa pri výkone jeho právomoci alebo pre tento výkon, potresce sa odňatím slobody až na jeden rok alebo peňažným trestom.“]; určenie okruhu osôb, ktoré sú pre účely Trestného zákona považované za verejných činiteľov definuje Trestný zákon v § 89 ods. 9 – sú nimi „*volený funkcionár alebo iný zodpovedný pracovník orgánu štátnej správy alebo samosprávy, súdu alebo iného štátneho orgánu, alebo príslušník ozbrojených síl alebo ozbrojeného zboru, súdny exekútor a člen lesnej, vodnej, rybárskej alebo poľovníckej stráže, ak sa podieľajú na plnení úloh spoločnosti a štátu a používajú pri tom právomoc, ktorá im bola v rámci zodpovednosti za plnenie týchto úloh zverená*“ – pozn. a kurzíva autor

organizácie alebo v činnosti štátneho orgánu alebo iný obzvlášť závažný následok, potresce sa v zmysle § 199 ods. 3 Trestného zákona trestom odňatia slobody na dva roky až osem rokov. Zavinenie páchatel'a musí zahŕňať vedomosť o tom že správa je nepravdivá a že je spôsobilá vyvolať opatrenia príslušných orgánov na preverenie tohto falošného oznámenia. Trestnosť takéhoto činu zaniká v zmysle § 66 Trestného zákona účinnou ľútosťou, t. j., ak páchatel' dobrovoľne škodlivý následok trestného činu zamedzil alebo napravil, alebo ak urobil o trestnom čine oznámenie prokurátorovi alebo policajnému orgánu (u vojaka stačí, ak urobí takéto oznámenie veliteľovi alebo náčelníkovi) v čase, keď škodlivému následku trestného činu mohlo byť ešte zabránené.

Paragraf 200 Trestného zákona upravuje špeciálnu skutkovú podstatu trestného činu šírenia poplašnej správy V čase brannej pohotovosti štátu. V tomto prípade sa trestného činu dopustí, kto, čo aj z nedbanlivosti, spôsobí nebezpečenstvo vážneho znepokojenia; malomyseľnosti alebo porazeneckej nálady aspoň u časti obyvateľstva tým, že rozširuje poplašnú správu. Pre naplnenie skutkovej podstaty tohto trestného činu teda nie je nevyhnutné, aby šírená správa bola nepravdivá a rovnako nie je potrebné ani úmyselné zavinenie.

Posledným v tomto článku rozoberaným (avšak v praxi zrejme najrozšírenejším) trestným činom, ktorý je možné spáchať v súvislosti s výkonom práva na slobodu prejavu je trestný čin ohovárania v zmysle § 206 Trestného zákona. Toto ustanovenie je premietnutím ústavne garantovaného práva na ochranu osobnej cti a dobrej povesti⁴¹. Dopustí sa ho, kto o inom oznámi nepravdivý údaj, ktorý je spôsobilý značnou mierou ohroziť jeho vážnosť u spoluobčanov, najmä poškodiť ho V zamestnaní, narušiť jeho rodinné vzťahy alebo spôsobiť mu vážnu ujmu. Páchatel' sa za taký trestný čin potresce odňatím slobody až na dva roky alebo peňažným trestom, resp. odňatím slobody na jeden až päť rokov alebo peňažným trestom alebo zákazom činnosti, ak spácha takýto čin tlačou, filmom, rozhlasom, televíziou alebo iným obdobne účinným spôsobom (§ 206 ods. 2 Trestného zákona). Na trestný postih postačuje, ak je oznámený údaj nepravdivý a spôsobilý vážnosť občana ohroziť a teda sa nevyžaduje, aby skutočne k ohrozeniu vážnosti poškodeného u spoluobčanov došlo. Pre začatie trestného stíhania a pre pokračovanie V už začatom trestnom stíhaní pre trestný čin ohovárania, je však v zmysle ustanovenia § 163 Trestného poriadku potrebný súhlas poškodeného. Ak je jedným skutkom poškodených

⁴¹ čl. 19 Ústavy Slovenskej republiky,

čl. 10 Listiny základných práv a slobôd

niekoľko, postačuje súhlas jedného z nich. Súhlas s trestným stíhaním môže poškodený výslovným vyhlásením kedykoľvek vziať späť, a to až dovtedy, kým sa odvolací sud neodoberie na záverečnú poradu. Výslovne odopretý súhlas však nemožno znovu udeliť⁴². Vyjadrenie sa poškodeného k trestnému stíhaniu je potrebné predložiť prokurátorovi; vyšetrovateľovi alebo policajnému orgánu písomne; ak poškodený takéto vyjadrenie nepredloží, zaznamená sa jeho obsah do zápisnice.

Tento článok si nekládol za cieľ úplne vyčerpať problematiku súvisiacu s uplatňovaním práva na slobodu prejavu v hromadných oznamovacích prostriedkoch, ako ani práva na slobodu prejavu jednotlivca, zaoberal sa však často opomínanou stránkou slobody prejavu, a to zodpovednosťou za prednesené (uverejnené) tvrdenia, nakoľko v slovenskom práve, ani v právnom poriadku žiadneho iného štátu neexistujú práva, ku ktorým by neboli korešpondujúce povinnosti. Vzhľadom na rozsah článku nebolo možné podrobnejšie rozobrať všetky uvedené skutkové podstaty, ani hlbšie analyzovať jednotlivé spôsoby ochrany pred zásahom do práva na ochranu osobnosti, ako ani problematiku ochrany osobných údajov súvisiacich práve s vydavateľskou, resp. spravodajskou činnosťou, ako ani právo na prístup k informáciám týkajúcich sa jednotlivých odvetví spoločenského života (napr. k informáciám o činnosti štátnych orgánov a orgánov verejnej správy⁴³, či k informáciám o životnom prostredí⁴⁴), čo však napokon ani nebolo obsahom tohto článku.

⁴² výslovné odopretie súhlasu na začatie trestného stíhania, resp. na pokračovanie v začatom trestnom stíhaní má v slovenskom trestnom práve účinky abolicie a preto v trestnom stíhaní nemožno pokračovať ani vtedy, ak by neskôr (t. j. po odopretí súhlasu) poškodený na trestnom stíhaní trval – pozn. autora

⁴³ čl. 26 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky

⁴⁴ zákon č. 171/1998 Z. z. o prístupe k informáciám o životnom prostredí

RESUMÉ

Článok doc. Madliaka „Sloboda prejavu a právo na informácie v období transformácie slovenského právneho poriadku“ podáva náčrt ústavného a zákonného zakotvenia práva na slobodu prejavu a práva na prístup k informáciám. Okrem všeobecných informácií rozoberá i často opomínanú stránku práva na slobodu prejavu – zodpovednosť autora (vydavateľa) za prednesené (uverejnené) tvrdenia, a to z pohľadu občianskeho práva a trestného práva. Článok v skratke rozoberá možnosti ochrany pred neoprávnenými zásahmi do práva na ochranu osobnosti, ako aj niektoré skutkové podstaty z osobitnej časti Trestného zákona spojené s uplatňovaním práva na slobodu prejavu – predovšetkým trestný čin šírenia poplašnej správy a trestný čin ohovárania.

RESUMÉ

The paper of Doc.Madliak “ Freedom of Expression and Right to Information in the Period of Transformation of the Slovak Legal Order “ outlines the entrenchment of the right to freedom of expression and the right to free access to information in the Constitution of the SR and the National Council’s statutory law. Beside general information, the author analyses a frequently omitted feature of the right to freedom of expression - the liability of author (publisher) for presented (published) contentions, namely in respect to Civil Law and Criminal Law. The article provides a brief survey of possible protection against unlawful interference with the right to publicity as well as some of the facts from a special part of the Penal Code concerning the assertion of the right to free expression - primarily the offence of issuing hoax information and the offence of criminal libel.

ZÁVEROM

Vedy o spoločnosti majú dnes veľké možnosti rozvoja spočívajúce v slobode vedeckého bádania, možnosti komunikovania s celým odborným svetom, demokratických princípov riadenia výskumu a vysokých škôl a pod. Súčasnosť však prináša aj otázky, ktoré treba riešiť, ale ich riešenie nie je jednoduché: či zanechať všetko, čo bolo v minulosti vytvorené, či zotrvať na tom, čo sa osvedčilo a je nám blízke, či z toho, čo nové sme zistili alebo od iných sa dozvedeli je pozitívne a na čo treba rýchlo zabudnúť a uberať sa iným smerom a pod.¹

Vedecká komunita na Slovensku hľadá aj spôsoby vzájomnej komunikácie organizovaním vedeckých podujatí podľa vedných odborov, ale aj multidisciplinárnych, väčších i menších počtom účastníkov, podujatí o organizácii vedy a jej financovaní a pod. Jedným z podujatí, ktoré sa usilovalo nájsť spoločné problémy vedeckého výskumu v Slovenskej republike bol kongres, ktorý zorganizovali významné vedecko-výskumné inštitúcie v máji roku 1998 v Košiciach pod názvom "Veda a výskum na začiatku 21. storočia v Slovenskej republike". Hľadaním odpovedí na otázky: "Nakoľko je pestovanie vedy na Slovensku pre jeho vývoj potrebné, užitočné, ba niekedy aj nevyhnutné? Akú vedu a výskum treba a možno na Slovensku rozvíjať, aby sme mohli udržať krok s iným vyspelým svetom? Kto, kde a ako má byť nositeľom tohto spoločenského i národného zadania teraz i v budúcnosti"? odzneli na uvedenom podujatí zaujímavé myšlienky, konštatovania, námety i vízie.

Jednotlivým vedným odborom najmä skúmajúcim spoločnosť by možno prospelo uskutočniť bilanciu zameranú na to, v akej miere disponujú základným, systém príslušného vedného odboru utvárajúcim dielami, pričom by sa za takéto diela nepovažovali preklady zo zahraničia. Takýto prehľad by možno naznačil, riešenie ktorých problémov je prioritné a pre riešenie týchto problémov vytvoriť priestor. Vytvorením priestoru máme na mysli najmä zabezpečenie dostatku finančných prostriedkov na empirické výskumy, pretože celý rad vied o človeku a spoločnosti vychádza z nich a laboratórne či terénne výskumy v 90. rokoch takmer vymizli pre nedostatok finančných prostriedkov.² Dostatočné finančné prostriedky by prospeli aj sebavedomiu slovenských vedeckých inštitúcií a jednotlivcov, ak by sami mohli organizovať náročné vedecko-výskumné projekty a zapájať vedcov z iných krajín do ich riešenia. Vedeckí pracovníci najmä v spoločenských vedách sa dostali do nevýhodnej pozície preferovaním medzinárodného citačného indexu, ktorý predpokladá

publikovanie najmä v časopisoch vychádzajúcich v anglickom jazyku /tento problém je ešte vypuklejší v právnych vedách/. Citačný index vytvára skreslený obraz nielen o jednotlivcoch, ale aj o celých vedných odboroch. Vylepšenie tejto situácie si vyžaduje jednak odstránenie jazykovej bariéry, dostatok finančných prostriedkov na zabezpečenie odbornej literatúry na vedecké pracoviská a realizáciu medzinárodnej spolupráce vedeckých inštitúcií, ktoré nájdu svoje vyústenie vo vydaní spoločného zborníka príspevkov z vedeckých konferencií či seminárov.

Treba však zamerať kritický pohľad aj do radov vedeckých pracovníkov. Vedeckí pracovníci by mali mať na zreteli vo svete bežný posun vekovej hranice smerom dole, čo platí pre vysokoškolských učiteľov ešte viac ako pre iné kategórie. Prednášajúci by mal byť spôsobilý veľmi aktuálne vypracovať učebnú pomôcku, kde by zhrnul problémy prezentované na prednáške ako aj významné výsledky svojej vedecko-výskumnej práce a najneskôr do 40. roku svojho veku by sa mal habilitovať. Okrem úsilia a schopností vedeckého pracovníka však vyžaduje takýto cieľ aj existenciu podmienok pre tvorivú prácu vrátane finančného ohodnotenia jeho práce a zabezpečenia pracoviska najnovšími výdobytkami vedy a techniky, ktoré k svojej práci potrebuje. K podmienkam podporujúcim tvorivú prácu patrí tiež podpora a pomoc zo strany starších kvalifikovaných kolegov, nadriadených a inštitúcie ako celku.

Okrem už naznačených problémov spoločenských vied, právne vedy musia urýchlene riešiť nové problémy, ktoré priniesla najmä transformácia ekonomiky nášho štátu a právneho poriadku ako aj potreba zosúladiť tradičné a pôvodné poznatky právnych vied s požiadavkami aproximácie nášho právneho poriadku s právom Európskej únie a členských štátov tohto zoskupenia.

Ako sme už uviedli okrem vedeckých podujatí, ktoré sú širšie koncipované čo do obsahu riešenia problematiky a počtu zúčastnených, organizujú sa aj podujatia menších vedeckých komunít, ktoré si kladú za cieľ vytvoriť prostredie vedeckej diskusie. Dúfame, že nie je neskromné naše vyjadrenie, že za takéto možno považovať aj vedecký seminár zorganizovaný pri príležitosti 25. výročia vzniku Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach pod názvom "Právne vedy v procese transformácie právneho poriadku Slovenskej republiky".

Okrem referátov tvoriacich tento zborník hodnotu podujatia zvýšila diskusia, ktorej úroveň po stránke odbornej, vecnej i argumentačnej bola veľmi dobrá, k čomu nepochybne prispela aj aktívna účasť akademických funkcionárov zo zahraničných

právnických fakúlt, prof.JUDr.Dušana Hendrycha,CSc. - dekana PrF UK Praha, JUDr.Vladimíra Balaša,CSc. - dekana PrF Západočeskej univerzity v Plzni, prof.Dr.Hab.Malgorzata Król - prodekan PrF Univerzity v Lódžk, prof.Dr.Hab.Mariana Grzybowskiého - prodekana PrF Jagielowskej Univerzity v Krakowe, doc.Dr.Gyorgya Bíroa - prodekana PrF Miškoveckej univerzity v Miškolci, doc.JUDr.Vladimíra Kindla - prodekana PrF KU Praha a prof.Dr.Svetislava Taborošiho z PrF Belehradskej Univerzity v Belegrade, ktorí boli účastníkmi osláv 25. výročia vzniku PrF UPJŠ.

Odborný a spoločenský prínos vedeckého seminára nech zhodnotia jeho účastníci, faktom však je, že z úst viacerých z nich odznelo pranie i odporúčanie, aby si Právnická fakulta takýmto či podobným vedeckým podujatím pripomínala aj ďalšie - nie iba okrúhle - výročia svojej existencie.

Doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc.

prodekanka

Poznámky

- 1/ Bližšie k tomu: Kováč,D.: Vedy o človeku, spoločnosti a kultúre na Slovensku: peripetie v minulosti - neisté vyhliadky do budúcnosti. In: Veda a výskum na začiatku 21. storočia v SR, Zborník úvodných prednášok, Košice, 1998, s. 69
- 2/ Bližšie k tomu dielo cit. v pozn. 1, s. 75-78.

OBSAH

PRÍHOVOR DEKANA FAKULTY	
Doc. JUDr. Peter MOSNÝ, CSc.	5
1. ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY AKO ZÁKLAD TRANSFORMÁCIE SPOLOČNOSTI A ŠTÁTU, Prof. JUDr. Igor PALÚŠ, CSc.....	11
2. UPLATŇOVANIE VÝSLEDKOV PRÁVNEJ VEDY NA FORMOVANIE SLOVENSKEHO PRÁVNEHO PORIADKU Prof. JUDr. Milan ŠTEFANOVIČ, DrSc.	31
3. ZVRCHOVANOSŤ ZÁKONA - ZNAK PRÁVNEHO ŠTÁTU JUDr. Imrich KANÁRIK, CSc.	42
4. K NIEKTORÝM AKTUÁLNYM PROBLÉMOM PRAMEŇOV PRÁVA V SR JUDr. Gabriela DOBROVIČOVÁ, CSc.	63
5. TRANSFORMÁCIA SPRÁVNEHO PRÁVA Prof. JUDr. Michal GAŠPAR, CSc.	84
6. VADY OBČIANSKEHO PRÁVA V PROCESE REKODIFIKÁCIE SÚKROMNÉHO PRÁVA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE Doc. JUDr. Peter VOJČÍK, CSc., Doc. JUDr. Ján MAZÁK	102
7. PRÁVO SOCIÁLNEHO ZABEZPEČENIA V PROCESE TRANSFORMÁCIE PRÁVNEHO SYSTÉMU SLOVENSKEJ REPUBLIKY. JUDr. Ján TROJAN, CSc.	119
8. DAŇOVÉ PRÁVO A JEHO FUNKCIE V PROCESE TRANSFORMÁCIE PRÁVNEHO SYSTÉMU SLOVENSKEJ REPUBLIKY, JUDr. Mária BUJŇÁKOVÁ, CSc.	135
9. TLAČOVÁ SLOBODA A PRÁVO NA INFORMÁCIE V OBDOBÍ TRANSFORMÁCIE SLOVENSKEHO PRÁVNEHO PORIADKU Doc. JUDr. Jozef MADLIAK, CSc.	155
ZÁVEROM	
Doc. JUDr. Mária HENCOVSKÁ, CSc.	166

CONTENTS

ADDRESS OF THE DEAN OF THE FACULTY	
Doc. JUDr. Peter MOSNÝ, CSc.	5
1. THE CONSTITUTION OF THE SLOVAK REPUBLIC AS THE BASIS FOR THE STATE AND SOCIAL TRANSFORMATION	
Prof. JUDr. Igor PALÚŠ, CSc.	11
2. APPLICATION OF JURISPRUDENTIAL FINDINGS IN THE PROCESS OF THE SLOVAK LEGAL ORDER FORMATION	
Prof. JUDr. Milan ŠTEFANOVIČ, DrSc.	31
3. SOVEREIGNTY OF LAW - THE SIGN OF THE STATE OF LAW	
JUDr. Imrich KANÁRIK, CSc.	42
4. ON CERTAIN UP-TO-DATE PROBLEMS OF THE SOURCES OF LAW IN THE SR	
JUDr. Gabriela DOBROVIČOVÁ, CSc.	63
5. TRANSFORMATION OF ADMINISTRATIVE LAW	
Prof. JUDr. Michal GAŠPAR, CSc.	84
6. DEFECTS OF CIVIL LAW IN THE PROCESS OF RECODIFICATION OF PRIVATE LAW IN THE SR	
Doc. JUDr. Peter VOJČÍK, CSc., Doc. JUDr. Ján MAZÁK	102
7. SOCIAL SECURITY LAW IN THE PROCESS OF TRANSFORMATION OF THE SLOVAK LEGAL SYSTEM	
JUDr. Ján TROJAN, CSc.	119
8. TAX LAW AND ITS FUNCTIONS IN THE PROCESS OF TRANSFORMATION OF THE SLOVAK LEGAL SYSTEM	
JUDr. Mária BUJŇÁKOVÁ, CSc.	135
9. FREEDOM OF THE PRESS AND THE RIGHT TO INFORMATION IN THE PERIOD OF TRANSFORMATION OF THE SLOVAK LEGAL ORDER	
Doc. JUDr. Jozef MADLIAK, CSc.	155
CONCLUDING	
Doc. JUDr. Mária HENCOVSKÁ, CSc.	166