

Collection of Papers
from the International Academic Conference
6th – 7th of February 2020

**THE RULE OF LAW AS A PART
OF THE MATERIAL CORE
OF THE CONSTITUTION**

**BRATISLAVA
LEGAL FORUM 2020**

Zborník príspevkov
z medzinárodnej vedeckej konferencie
6. – 7. februára 2020

**PRINCÍP PRÁVNEHO ŠTÁTU AKO SÚČASŤ
MATERIÁLNEHO JADRA ÚSTAVY**

**BRATISLAVSKÉ
PRÁVNICKÉ FÓRUM 2020**

BRATISLAVA LEGAL FORUM
BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM

2020



**SYMPOSIA, COLLOQUIA, CONFERENCES
SYMPÓZIÁ, KOLOKVIÁ, KONFERENCIE**

**THE RULE OF LAW AS A PART
OF THE MATERIAL CORE
OF THE CONSTITUTION**

BRATISLAVA LEGAL FORUM 2020

**PRINCÍP PRÁVNEHO ŠTÁTU AKO SÚČASŤ
MATERIÁLNEHO JADRA ÚSTAVY**

BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM 2020

Collection of Papers from the International Academic Conference
Bratislava Legal Forum 2020
organised by the Comenius University in Bratislava, Faculty of Law
on 6th – 7th of February 2020
under the auspices of JUDr. Tomáš Borec,
President of the Slovak Bar Association.

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie
Bratislavské právnické fórum 2020
organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou
v dňoch 6. – 7. februára 2020
pod záštitou prezidenta Slovenskej advokátskej komory JUDr. Tomáša Boreca.



Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta
2020

Reviewers of Papers / Recenzenti:

- doc. JUDr. Marián Giba PhD.
- doc. JUDr. Marek Domin PhD.
- doc. JUDr. Milan Hodás PhD.
- doc. JUDr. Tomáš Ľalík PhD.
- doc. JUDr. Lívia Trellová PhD.
- Mgr. Vincent Bujňák PhD.

Editors / Zostavovatelia:

- Mgr. Andrea Szakács (née Koroncziová), PhD.
- Mgr. Tibor Hlinka

© Comenius University in Bratislava, Faculty of Law, 2020.

© Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020.

ISBN 978-80-7160-566-9
EAN 9788071605669

CONTENT / OBSAH

TWO SIDES OF THE SAME COIN: INTERNAL AND EXTERNAL PROTECTION OF THE MATERIAL CORE OF THE CONSTITUTION – THE ETERNITY CLAUSES AS THE INTERNAL PROTECTION Zsuzsa Szakály.....	7
ÚSTAVNÝ SYSTÉM SLOVENSKEJ REPUBLIKY A OCHRANA ÚSTAVNOSTI PO 30. JANUÁRI 2019 Ladislav Orosz	19
NOVODOBÁ ÚLOHA PRÁVNÝCH PRINCÍPOV Alena Krunková	29
PRIAMA APLIKÁCIA ÚSTAVY (S DÔRAZOM NA VŠEOBECNÉ SÚDY) Tomáš Lalík	37
TRANSFORMUJÚCI SA KONCEPT PRINCÍPU PRÁVNEHO ŠTÁTU V SLOVENSKEJ REPUBLIKE Lívia Trellová.....	45
JE VHODNÉ, ABY BOL PRINCÍP PRÁVNEHO ŠTÁTU SÚČASŤOU MATERIÁLNEHO JADRA ÚSTAVY? Roman Lysina	55
PONÍMANIE MATERIÁLNEHO PRÁVNEHO ŠTÁTU PODEĽA JUDIKATÚRY ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY Mária Bezáková	65
OD SCHUMANOVEJ DEKLARÁCIE PO (MOŽNÉ) MATERIÁLNE JADRO „ÚSTAVY“ EURÓPSKEJ ÚNIE Daniel Demjanovič	73
PRINCÍP LEGALITY (NA PRÍKLADE SPÄŤVZATIA DEMISIE ČLENA VLÁDY) Boris Balog	80
ÚLOHY PREZIDENTA SLOVENSKEJ REPUBLIKY PRI OCHRANE PRINCÍPOV PRÁVNEHO ŠTÁTU Stanislav Gaňa.....	88
VÝZNAM SAMOSPRÁVY V ADVOKÁCII PRE PRÁVNY ŠTÁT Martina Gajdošová.....	94

**VZDANIE SA MANDÁTU ČLENA PARLAMENTU A JEHO
INTERPRETÁCIA V APLIKAČNEJ PRAXI**

Vincent Bujňák 107

**MAL BY ÚSTAVNÝ SÚD ZASAHOVAŤ DO VÝSLEDKOV VOLIEB AJ PO
NEPRIMERANE DLHEJ DOBE? LEGALITA VS. PRÁVNA ISTOTA**

Marek Domin 119

**PRUŽNÁ ÚPRAVA VOLEBNÉHO PRÁVA – KEĎ VÄČŠINA MENÍ
PRAVIDLÁ HRY TESNE PRED ŠTARTOM**

Daniel Takács..... 131

TWO SIDES OF THE SAME COIN: INTERNAL AND EXTERNAL PROTECTION OF THE MATERIAL CORE OF THE CONSTITUTION – THE ETERNITY CLAUSES AS THE INTERNAL PROTECTION

Zsuzsa Szakály

University of Szeged, Faculty of Law and Political Sciences

Abstract

There are provisions of the constitutions that need to be given higher protection for some reason: this is the material core of the constitution.

The external and internal sides of this higher protection can be separated and in this context the aim of the present paper is the examination the Region of Central and Eastern Europe with the eternity clauses in the spotlight. In case of internal protection, some provisions of the constitution are secured from the amendments: the constitutional-amending power is limited (eternity clauses). In case of external (supranational) protection the core of the constitution can be secured from the changeability caused by the supranational level (constitutional identity).

The role of explicit and implicit eternity clauses can be significant in this question. The constitutional interpreter can use them as guidelines in defining the constitutional context. Comparative analysis can show the possibilities embedded in these clauses.

Keywords: eternity clause, Constitutional Court, Rule of Law

1. Introduction¹

Every constitution has some parts which describe the most important principles and values of the system. Some constitution makers decided to give higher level of protection to a few of them and one way of the protection could be the use of eternity clauses. However, the constitutional interpreter also can “find” these principles in the constitution and give them a higher level of protection. The eternity clauses can help to safeguard the most important constitutional values and can provide answers to the questions of the constitution. These possibilities could arise in national and European level as well. As the legal system of the European Union (EU) has grown and became more complex, the number of territories governed by these rules increased further. The Constitutional Courts (CCs) of the Member States (MSs) generally acknowledge the priority of the EU law, albeit the picture becomes murky from the angle of the national constitutions in some cases.

The constitution is the law of the highest level in each state; generally no other legal provision can change the contents. Nevertheless, the CCs of the MSs must face this challenge sooner or later, and the answers given are not homogeneous.² The eternity clauses can help define the boundaries and possibilities in this question.

The aim of this paper is to examine the use of eternity clauses on the slippery road of the CCs' interpretation between the law of the EU and the national constitutional provisions in four states of Central Eastern Europe.

The first part of the paper will focus on the eternity clauses, their definition, types and some examples. The next part will shed light on the constitutional identity. The concept has close connection with the eternity clauses in the field of constitutional interpretation, so it must be examined to get a comprehensive picture of the problem. The constitutional identity is the other side of the examined

¹ The research has been carried out as part of the programs of the Ministry of Justice enhancing the level of legal education.

² MÁRTON, SÜLYÖK: *Értelem és érzelem vagy büszkeség és balítélet? Alkotmánybíráskodás és alkotmányos identitás*. Fontes Juris, 1. Vol., 2015/1, 27–39.

coin, it also could help in these situations, albeit the analysis of this phenomenon would distract from the aim.

Then the practice of four CCs of the MSs of the EU will be analyzed to show different methods of dealing with the question. In the last part of the paper, this new role of the eternity clauses will be studied. It could be described as a double-edged sword as it could aid the Sovereignist interpretation or the Integrationist interpretation as well. My conclusions are also part of this subchapter.

2. Eternity Clauses

To create the background of the examination, the definition and practice of eternity clauses should be analyzed.

In the author's understanding, the eternity clause is a provision of a national constitution which cannot be changed by amendment, only by the adoption of a new constitution. We can distinguish in between two different types of eternity clauses: the explicit and the implicit eternity clauses.

2.1 Explicit Eternity Clauses

Explicit eternity clause(s) are clauses which are in the text of the state's constitution *in concreto*, so they have text-based protection. Explicit eternity clauses can be found in the constitutions of the following MSs of the EU: Czech Republic, France, Greece, Germany, Italy, Portugal and Romania.

The German eternity clause is the most "famous", although it was not the first - Norwegian⁻³ and not the longest - Portuguese⁻⁴, but the effects of the concept of eternity clauses had the greatest influence in here, maybe connected to the sorrowful events of the Second World War.

In Germany, we can find the most well-known explicit eternity clause, which is embedded in the *Grundgesetz*, the Federal Constitution of Germany. This clause differs from our definition, as it defines other clauses of the constitution which are protected in a higher level. These clause protects the following principles:

- human dignity;
- democratic and social federal state;
- popular sovereignty;
- rule of law;
- inviolable and inalienable human rights.⁵

The German Federal CC has never used the eternity clause to strike down a constitutional amendment, albeit they developed a special role for the eternity clause which will be analyzed in the part of the paper dealing with the practice of the CCs.

1.1.1

Another famous example is in the Turkish Constitution. The Turkish explicit eternity clauses are the following: "*The Republic of Turkey is a democratic, secular and social state governed by rule of law, within the notions of public peace, national solidarity and justice, respecting human rights, loyal to the nationalism of Atatürk, and based on the fundamental tenets set forth in the preamble.*"⁶ Furthermore, the unity of the state, the republican form of state, the language, the flag, the anthem and capital have this special status.

1.1.2

These provisions became exceptionally significant in the practice of the Turkish CC. The CC decided to give a broader understanding to the concept of the republican form of state. In the first step, the CC established its power for examining constitutional amendments relying on the eternity clauses. The CC declared a constitutional amendment unconstitutional in 1970.⁷ A constitutional amendment in 1971 gave the power of the formal examination to the CC (*formal regularity*).⁸ The Turkish CC used the broader understanding to strike down constitutional amendments five times until 1980, e.g. when they declared that the independence of the judges is part of the rule of law, which is an integral part of the form of the democratic state. So, the constitutional amendment which is in conflict

³ Constitution of Norway, Article 121.

⁴ Constitution of Portugal, Article 288.

⁵ Constitution of Germany Article 1., 20., 79.

⁶ Constitution of Turkey, Article 2.

⁷ GÖZLER, KEMAL: *Judicial Review of Constitutional Amendments, A Comparative Study*. Ekin Press, Bursa, 2008. 94. (GÖZLER 2008), 40-41.

⁸ GÖZLER 2008, 42.

with the independence of the judiciary is unconstitutional.⁹ The annulled parts are not part of the constitution anymore. In 2008, the Turkish CC used the eternity clauses again in the so-called “Headscarf-case”, in which the prohibition of wearing headscarves in the universities was the main issue.¹⁰

These provisions came into practice mostly after the collapse of a dictatorship, or the end of a turbulent period.¹¹ Their aim was to give a higher level of protection to the embedded principles and institutions to help strengthening the budding democracy and rule of law, or safeguarding the possibility of the country becoming a monarchy again. While the subjects are different in detail, there are general points of common ideas.¹²

The eternity clauses typically have small practical value if the functions of the state are in perfect condition.¹³ Roznai used the metaphor of the door lock for the use of eternity clauses: it is not enough to prevent a break in, but “*The lock’s utility is in deterring those who usually obey the accepted rules when those rules are accompanied by effective safety-measures.*”¹⁴ There are several examples where the eternity clauses had not enough dissuasive effect (Crimea - 2014, Mexico - 1836, Greece - 1968 etc.).¹⁵ If the clauses are embedded in the constitution, it is a clear constitutional situation generally. By contrast, if they are not written provisions of the constitution, the picture could be slightly different.

2.2 Implicit Eternity Clauses

Implicit eternity clause(s) are clauses which can be found in the constitution by the constitutional interpreter, typically by the Constitutional Court.¹⁶ Among the Member States of the EU, these types of eternity clauses can be found in the practice of the CC of Croatia and Slovakia, for example.

The use of implicit eternity clauses is not as widespread in Europe as in other parts of the world.¹⁷ The roots of the phenomenon can be related to the significant practice of the Indian Supreme Court, which created the theory of the “basic structure of the constitution”. It means that the basic structure

⁹ GÖZLER 2008, 42-47.

¹⁰ ROZNAI, YANIV – YOLCU, SORKUN: *An unconstitutional constitutional amendment – The Turkish perspective A comment on the Turkish Constitutional Court’s headscarf decision*, I-CON (2012) Vol. 110. No. 1, 175.

¹¹ SZAKÁLY, ZSUZSA: *Az alkotmány stabilitását védő garanciák*, 2018, PhD Dissertation, 106-107.

¹² SZAKÁLY ZSUZSA: *Human Rights, Civil Rights and Eternity Clauses*. in: MARCEL SZABÓ ET AL. (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*, Eleven International Publishing, Hague, 2015., 271-273.

¹³ KÜPPER, HERBERT: *Tur Tur, az álóriás? – avagy a Grundgesetz örökkévalósági klauzulájának jelentése a német jogrendszerben*. in: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – SZENTE ZOLTÁN (eds.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*, Nemzeti Közszerológáti Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Budapest, 2014, 185.; SZENTE ZOLTÁN: *Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban*. in: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – SZENTE ZOLTÁN (eds.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*, Nemzeti Közszerológáti Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Budapest, 2014., 219-221.

¹⁴ ROZNAI, YANIV - SUTEU, SILVIA: *Eternal Territory? The Crimean Crisis and Ukraine’s Territorial Integrity as an Unamendable Principle* (May 5, 2015). *The German Law Journal*, Forthcoming; *Edinburgh School of Law Research Paper No. 2015/15*; *NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 15-11*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2602762> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2602762>, 578]

¹⁵ ROZNAI, YANIV: *Necrocracy or Democracy? Assessing Objections to Constitutional Unamendability: Unamendability in Constitutional Democracies*, in: RICHARD ALBERT - BERTIL EMRAH ODER (eds.): *An Unamendable Constitution? An Unamendable Constitution? Unamendability in Constitutional Democracies*, Springer, 2018, 41-42.

¹⁶ DRINÓCZI TÍMEA: *Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon*. Akadémiai nagydoktori thesis, Pécsi Tudományegyetem, 2016., 256-261.

¹⁷ GÖZLER 2008, 66-97.

of the constitution cannot be violated by the law-maker. The Indian Supreme Court relied on this theory in the decades-long conflict with the Indian lawmaker.¹⁸

When the Indian government tried to strengthen its powers with constitutional amendments, the Indian Supreme Court declared its own competence to review the constitutionality of the constitutional amendments without explicit eternity clauses.¹⁹ The *Kesavananda Bharati v. State of Kerala*²⁰ case is the most famous case among these decades of battle. In this decision, the Indian Supreme Court stated that the parliament cannot alter the basic structure of the constitution.²¹ The theory fell to fertile soil in several other states, e.g. Bangladesh,²² Kenya²³ and Columbia.²⁴ The theory is not generally accepted, albeit its significance grows continuously.²⁵

Generally, these clauses – both explicit and implicit - protect some rights, principles or/and institutions which are the most significant in the time of constitution-making, in a possible constitutional moment.²⁶ Nowadays, a new door started to open for the practical use of these clauses. This new possibility is related to legal status of the MSs of the EU. To see the possibilities, the decisions made by some of MSs' CCs acquired so far must be examined as a first step.

3. Constitutional Identity

As the eternity clauses can give the internal protection, the constitutional identity can be the external protection tool. However, the analysis of the constitutional identity will be narrowed to the angle of the EU and the MSs,²⁷ as the examination of the extensive literature would be far beyond the scope of the current paper. The Court of Justice of the European Union (CJEU) stated that the MSs cannot base the selective or discriminative use of the EU law on their own constitutional system.²⁸ However, it should be noted, that the national identity of the MSs is under protection by the Article 4(2) TEU, as „*The Union shall respect the equality of Member States before the Treaties as well as their national identities, inherent in their fundamental structures, political and constitutional, inclusive of regional and local self-government.*”

This is a limitation for the EU, protecting a part of the national law which is specific for every MS. The next question shall arise as what is the difference between constitutional and national identity? Several scholars interpreted the difference between constitutional and national identity. Herein, I would like to give a short introduction to some of these opinions. In the view of Trócsányi, the definitions are unclear,²⁹ albeit in the angle of the EU and the MS, the MS identity would have been better name than

¹⁸ ZSUGYÓ VIRÁG: *Az alkotmány alapvető struktúrájának bírói védelme: az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálatának gyakorlata Indiában* Pro Futuro 2018/3., <http://profuturo.lib.unideb.hu/cikk/cikk/5ce3cc1f1a705137-146>.

¹⁹ ROZNAI, YANIV: *Unconstitutional Constitutional Amendments The Limits of Amendment Power*. Oxford Constitutional Theory, Oxford University Press, Oxford, 2017 (ROZNAI 2017), 42-47.; JACOBSON, GARY JEFFREY: *An unconstitutional constitution? A comparative perspective*. *International Journal of Constitutional Law* Volume 4, Number 3, 2006. 470-476.

²⁰ *Kesavananda Bharati ... vs State Of Kerala* And Anr on 24 April, 1973

²¹ ROZNAI 2017, 44.

²² ROZNAI 2017, 47-49.

²³ ROZNAI 2017, 59.

²⁴ COLÓN-RÍOS, JOEL: *Beyond Parliamentary Sovereignty and Judicial Supremacy: the Doctrine of Implicit Limits to Constitutional Reform in Latin America*. 44(3) *Victoria University of Wellington Law Review* (2013) 528-531.

²⁵ ROZNAI, YANIV: *Unconstitutional Constitutional Amendments—The Migration and Success of a Constitutional Idea*. *The American Journal of Comparative Law* Vol. 61, No. 3 (Summer 2013), 657-719.

²⁶ ACKERMAN, BRUCE: *We the People 1. Foundations*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 1993., 266-267.

²⁷ The significance of the Treaty of Lisbon is outstanding., see: BESSELINK, LEONARD F. M.: *Constitutional Identity Before and After Lisbon*, *Utrecht Law Review*, 2010/(6)3. 36–49.

²⁸ See: *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, and *Internationale Handelsgesellschaft GmbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*.

²⁹ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Az alkotmányozás dilemmái Alkotmányos identitás és európai integráció*. HVGORac Lap- és Könyvkiadó, 2014. (TRÓCSÁNYI 2014), 73.

the national identity.³⁰ According to Tribl, „while the national identity's subject is the political nation, the subject of the constitutional identity is the constitutional system itself.”³¹

If we examine the practice of the CCs of MSs with eternity clauses in the constitution,³² we can see the following: if they start to define the constitutional identity, they use at least partly the same principles which are protected in the eternity clauses. As they form the substantive core of the constitution - at least partly -, there is an interaction between the two concepts. I share the opinion of Polzin that the concepts are not the same; however,³³ the interaction is possible. While the explicit eternity clauses are unchangeable parts of a constitution, the concept of constitutional identity is organic.³⁴ This paper will not look at this issue in detail but is important to mention the connection between the two concepts and their interactions.

This path is not without danger. As Mayer wrote, “What is the problem with national identity and the European constitutional order? Allowing the concept to have a substantial function in legal terms may turn out to be a Pandora's box. Member States will be tempted to declare all kinds of issues to be part of their national identity in order to shield them from European law.”³⁵

The matrix of the possible definitions and their relationships are complex. Another layer which must be taken into consideration is the fact that every MS has different constitutional identity, although there are similar patterns that can be traced in the jurisprudence. Some of the MS CCs decided to state the main elements in the so-called Lisbon-judgements.³⁶ Not every MS decided to follow this path, e.g. the French practice looks at the constitutional identity as a question without the possibility of ultra vires test.³⁷

The constitutional identity can support the eternity clauses to have a new function, and their symbiosis can develop the practice of the CCs of the MS.³⁸ The question is the direction where it will take the interpretation: closer or further to the EU? The possible directions will be examined in the next subchapter.

4. Eternity Clauses in the Practice of the Member States' Constitutional Courts

The eternity clauses do not emerge very often in the day-to-day operation of a CC, albeit their significance cannot be questioned. If a CC decides to base a decision on an eternity clause, generally it is a very important case. The CCs do not engage the eternity clauses lightly, as the following examples will show. There must be a compelling reason to use them. In the following, we will examine the use of the eternity clauses in the practice some of the CCs of the Central Eastern MSs so far. I have chosen four MSs to show four different paths which could be taken by a CC. One pressured by the national situation – Czech Republic –, a unique usage of a new constitutional tool – Hungary –

³⁰ TRÓCSÁNYI 2014, 77.

³¹ TRIBL NORBERT: *Az alkotmányos identitás fogalomrendszere jogelméleti megközelítésben*. Jogelméleti Szemle 2018/1. 8.

³² DRINÓCZI TÍMEA: *Az alkotmányos párbeszéd A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században*, MTA TK JTI, 2017, https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/jti_01-monografia-2017_final.pdf 113-131.

³³ POLZIN, MONIKA: *Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law*. International Journal of Constitutional Law, Volume 14 Number 2, 2016, 1607-1610.

³⁴ SZAKÁLY, ZSUZSA - TRIBL, NORBERT (2019). *Örökkévaló identitás? Lehetséges kapcsolat az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzulák között*, Pro Futuro, 8(4). <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2018/4/2875> 23.

³⁵ FRANZ C MAYER: *Rashomon in Karlsruhe: A reflection on democracy and identity in the European Union The German Constitutional Court's Lisbon decision and the changing landscape of European constitutionalism*, International Journal of Constitutional Law, 9 (2011), 784. (MAYER 2011)

³⁶ The final interpreter of the Treaty of Lisbon is the CJEU, it must be taken into consideration during the analysis.

³⁷ SOMMSICH RÉKA: *Az alkotmányos identitás a francia és a belga alkotmánybírói gyakorlatban*, Alkotmánybírói Szemle, 2018/1, 14.

³⁸ SULLYOK MÁRTON: *Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybírói gyakorlatban*. In: JAKÓ MIRA ANNA (ed.): *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Nemzetközi és Regionális Tanulmányok 10., Generál, Szeged, 2014.

and a daring new – Slovakia – and a Europe-friendly – Austria –. I concentrated on the states of Central Eastern Europe to see if there could be a connection in the methods of dealing with the question. The four different solutions present four different ways of using the eternity clauses.

4.1 Czech Republic

The Czech Republic is one of the member states in the examination which has an explicit eternity clause, the “essential requirements for a democratic state governed by the rule of law”.³⁹ The Czech constitution-maker decided against a list of the non-amendable principles, the requirements of a democratic state are under special protection. This is a really flexible definition; it could change with the constitutional system if needed and the Czech CC (CCC) started to interpret this definition. The CCC formed the elements in the case-law, and recognized the protection of human rights, state sovereignty, the rule of law and several of their components.⁴⁰ According to some Czech legal scholars, the substantive core of the constitution is a broader concept than the content of the eternity clause,⁴¹ but the eternity clause became greater than its grammar interpretation based on the CCC’s practice.

In the decision regarding to the Treaty of Lisbon, the CCC stated that “*the transfer of power to international organizations can not violate the essence of the republic*” which is embedded in the eternity clause.⁴² The CCC found the Treaty of Lisbon consistent with the Czech constitutional system, with the criteria that “(...) *the point of reference for permissibility of a transfer of powers from the Czech Republic to an international organization is, especially, respecting the material core of the Constitution under Art. 9 par. 2. (...)*”⁴³

In another decision, the CCC declared that changing the term of office of the members of the parliament interim by a constitutional amendment is a violation of the eternity clause, which has normative consequences, and the legislature is bound by the fundamental values.⁴⁴

As the CCC decided to join the other rejecting MSs’ CCs on the question of the absolute primacy of the EU law, the eternity clause was used to define the limitation.⁴⁵

Therefore, the Czech eternity clause is not just a written principle, it has significant role in the case-law, especially in the light of the Slovak Pension case, which created a great spotlight for the CCC, albeit not especially the kind which is flattering.⁴⁶

After the dissolution of Czechoslovakia, the difference between the Czech pensioners who were employed by Czech or Slovak firms became different by one-third amount or more. The CCC decided to uncoil this unconstitutional practice, but the administrative courts and the administration resisted the pressure. This battle escalated to a new level after the Czech Republic become a member of the EU, as the decision of the CCC was against the EU-law. The ordinary courts decided on asking for a preliminary ruling, the CJEU decided on the case,⁴⁷ and the CCC decided that this *Landtová* decision

³⁹ Constitution of the Czech Republic, Article 9.

⁴⁰ DAVID KOSAŘ - LADISLAV VYHNÁNEK: *Constitutional Identity in the Czech Republic: a New Twist on the Old Fashioned idea?* Muni Law Working Paper 2017.05. <http://workingpapers.law.muni.cz/dokumenty/42064> (KOSAR – VYHNÁNEK 2017) 8.

⁴¹ KOSAR – VYHNÁNEK 2017 8-9.

⁴² 2008/11/26 - PL. ÚS 19/08

⁴³ 2008/11/26 - PL. ÚS 19/08 102.

⁴⁴ 2009/09/10/ - PL. ÚS 27/9

⁴⁵ LADISLAV VYHNÁNEK: *The Eternity Clause in the Czech Constitution as Limit to European Integration Much Ado About Nothing?* ICL Journal Vol. 9. 2/2015, Notes & Essays 241.

⁴⁶ JAN KOMÁREK: *Czech Constitutional Court Playing with Matches: the Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra Vires*; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, *Slovak Pensions XVII*. European Constitutional Law Review, 8, pp 323337 doi:10.1017/S1574019612000193, (KOMÁREK 2012) 332.

⁴⁷ C-399/09 – Landtová -case

is ultra vires.⁴⁸ “Instead of remedying this and giving the CJEU a chance to weigh the CCC’s principled arguments, the CCC went on to proclaim the CJEU’s judgment to be ultra vires.”⁴⁹

The CCC declared its own competence to decide this question: “If European bodies interpreted or developed EU law in a manner that would jeopardize the foundations of materially understood constitutionality and the essential requirements of a democratic, law-based state that are, under the Constitution of the Czech Republic, seen as inviolable (Art. 9 par. 2 of the Constitution), such legal acts could not be binding in the Czech Republic. In accordance with this, the Czech Constitutional Court also intends to review, as ultima ratio, whether the legal acts of European bodies remain within the bounds of the powers that were provided to them.”⁵⁰

The CCC was not the first CC to “found” reason to protect some part of the national law system, albeit they took one step further. This was a decision of historical relevance, the first CC of a MS declaring a decision of the CJEU ultra vires. Albeit this was a national issue in core, and there were no retaliations from the EU,⁵¹ probably they realized that “the Czech Constitutional Court’s decision is most probably not a result of some calculated strategy; rather it stems from the frustration of the Court over the apparent loss of its control over the ordinary courts, which can now take advantage of their cooperation with the Court of Justice and use it as a shield against the Constitutional Court’s authority.”⁵²

4.2 Hungary

As the Hungarian constitution does not contain any explicit eternity clause, only the question of implicit eternity clauses can be examined. The question was marginal in the Hungarian legal literature for a long time.⁵³ However, after the fundamental changes in the constitutional system in 2012, several authors started to examine the idea of eternity clause.⁵⁴ The issue was not analyzed in detail in the practice of the Hungarian Constitutional Court (HCC) until the transitional provisions of the Fundamental Law of Hungary were examined in 2012.

The HCC never said *in concreto* that there are implicit eternity clauses in the system but stated principles which have special relevance and role in the constitution. Nonetheless, the HCC stated that the unity of the Fundamental Law must be protected by the CC itself: “The Constitutional Court’s

⁴⁸ MICHAL BOBEK: *Landtová, Holubec, and the Problem of an Uncooperative Court: Implications for the Preliminary Rulings Procedure*, 10 European Constitutional Law Review 54, 2014, (BOBEK 2014) 2-7.

⁴⁹ KÜHN ZDENĚK: *The Czech Republic: From a Euro-Friendly Approach of the Constitutional Court to Proclaiming a Court of Justice Judgment Ultra Vires*. In: ALBI AANELI - BARDUTZKY SAMO. (eds.) National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. T.M.C. Asser Press, The Hague, 2019, 828.

⁵⁰ Pl. ÚS 5/12

⁵¹ BOBEK 2014, 15.

⁵² KOMÁREK 2012, 332.

⁵³ The only publication with the sole purpose of examining the possibility of an eternity clause: BRAGYOVA ANDRÁS: *Vannak-e megváltoztathatatlan normák az alkotmányban?* In: BRAGYOVA ANDRÁS (ed.): *Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003.

⁵⁴ See: BRAGYOVA ANDRÁS – GÁRDOS-OROSZ FRUZZINA: *Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben?* *Állam- és Jogtudomány*, 2016/3, 2016, 35-63.; FRÖHLICH JOHANNA: *Az örökkévalósági klauzulák dilemmája*. in: DRINÓCZI TÍMEA – JAKAB ANDRÁS (eds.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011*. Pázmány Press, Budapest-Pécs, 2013. 31-44.; CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA – ZELLER JUDIT: *Túl az alkotmányon... Az alkotmányvédelem elméleti és európai kontextusa, továbbá magyar gyakorlata 2010-ben, avagy felülvizsgálható-e az alkotmánymódosító törvény az Alkotmánybíróság által* *Közjogi Szemle* 2010/4. 1-12.; KÜPPER, HERBERT: *Az alkotmánymódosítás és az alkotmánybírósági kontroll – megoldás az „örökkévalósági klauzula”?* *Közjogi Szemle* 2013/4. 1-17.; KÜPPER, HERBERT: *Tur Tur, az álóriás? – avagy a Grundgesetz örökkévalósági klauzulájának jelentése a német jogrendszerben*. in: GÁRDOS-OROSZ FRUZZINA – SZENTE ZOLTÁN (eds.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Budapest, 2014, 185-194.; CSINK LÓRÁNT – FRÖHLICH JOHANNA: *Egy alkotmány margójára Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2012, 57-59; SÓLYOM LÁSZLÓ: *Normahierarchia az alkotmányban*. *Közjogi Szemle* 2014/1. 1-7.

*obligation to protect the Fundamental Law includes the duty of protecting it as a single and unified document with the normative contents and structure as adopted by the constituent power: as a single and unified legal document, making it unquestionable and stable for everyone.*⁵⁵

The HCC started to examine this issue in detail in the 45/2012. (XII. 29.) Decision, which examined inter alia other very significant questions,⁵⁶ and stated that the international *ius cogens* limits the power of the range of the constitutional amendments: “*Constitutional legality has not only procedural, formal and public law validity requirements, but also substantial ones. The constitutional criteria of a democratic State under the rule of law are at the same time constitutional values, principles and fundamental democratic freedoms enshrined in international treaties and accepted and acknowledged by communities of democratic States under the rule of law, as well as the ius cogens, which is partly the same as the foregoing. As appropriate, the Constitutional Court may even examine the free enforcement and the constitutionalization of the substantial requirements, guarantees and values of democratic States under the rule of law.*”⁵⁷

The decision 22/2016 (XII. 5.) went one step further when declared that the so-called achievements of the historical constitution are the basic features of the constitutional system: “*The constitutional self-identity of Hungary is not a list of static and closed values, nevertheless many of its important components – identical with the constitutional values generally accepted today – can be highlighted as examples: freedoms, the division of powers, republic as the form of government, respect of autonomies under public law, the freedom of religion, exercising lawful authority, parliamentarism, the equality of rights, acknowledging judicial power, the protection of the nationalities living with us. These are, among others, the achievements of our historical constitution, the Fundamental Law and thus the whole Hungarian legal system are based upon.*”⁵⁸

The HCC stated that the achievements of the historical constitution are in connection with the constitutional self-identity of the state. These have special role, as the Article R) of the Fundamental Law of Hungary states the following: “*(3) The provisions of the Fundamental Law shall be interpreted in accordance with their purposes, the National Avowal contained therein and the achievements of our historic constitution.*”

The achievements of the historical constitution are sufficiently new elements of the constitutional system of Hungary, as the Fundamental Law of Hungary introduced them in 2012. The new constitutional possibility generated serious discussions in the Hungarian legal literature.⁵⁹ In my view, the achievements of the historical constitution are implicit eternity clauses, as they were “found” by the HCC, have special significance and their connection with the “constitutional self-identity”, the quasi constitutional identity can be accepted.

⁵⁵ Decision 45/2012. (XII. 29.) [82]

⁵⁶ See some of the problems: SZENTE ZOLTÁN: *Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról – Az Alaptörvény integritása és az alkotmányozó hatalom korlátai*. Jogesetek Magyarázata, 2013/2.

⁵⁷ Decision 45/2012. (XII. 29.) [118]

⁵⁸ Decision 22/2016. (XII. 5.) [65]

⁵⁹ Without aiming to give an exhaustive list: FEJES ZSUZSANNA: *Constitutional Identity and Historical Constitution Clause in the Hungarian Fundamental Law and its Effects on Constitutional Interpretation*. In: ZOLTÁN SZENTE – FANNI MANDÁK – ZSUZSANNA FEJES (eds.): *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development: Discussing the New Fundamental Law of Hungary*. Paris: Éditions L'Harmattan, 2015. 25-44.; RIXER ÁDÁM: *A történeti alkotmány lehetséges jelentéstartalmi*. Jogelméleti Szemle, 2011/3; CSINK LÓRÁNT – FRÖHLICH JOHANNA: *Történeti alkotmány és kontinuitás az új Alaptörvényben*. Közjogi Szemle 2012/1, 10–11.; VÖRÖS IMRE: *A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. Közjogi Szemle, 2016/4., 491-508.; VARGA Zs. ANDRÁS: *Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kógens rendelkezésében*. Iustum Aeuum Salutare, 2016/4. 83-89.; SZENTE ZOLTÁN: *A 2011. évi Alaptörvény és a történeti alkotmány összekapcsolásának mítosza*, Közjogi Szemle, 2019/1., 1-8.; SZAKÁLY ZSUZSA: *A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében*. Pro Publico Bono, 2015/2.; RIXER ÁDÁM: *A vívmány-teszt*, Dialóg Campus Kiadó, 2018.

The HCC traditionally tried to avoid the questions of dealing with the EU law. Nonetheless, the legal scholars examined the possibilities from the fragments.⁶⁰ The Decision 143/2010 (VII. 14.) of the HCC was the Hungarian Lisbon-decision, albeit this decision did not give satisfying answers to the dilemma. The position of the HCC remained problematic in this issue from some angles: "(...) *the problem is that the Constitutional Court has not clarified its position on the relationship between EU law and the constitutional protection that had been controversially developed in the previous jurisprudence. It also does not seek formal contact, in the form of requests for a preliminary ruling, with the CJEU; this would have been possible not only in the case of the retirement of judges but also in the review of the Hungarian regulation on the implementation of the EAW.*"⁶¹

Decision 22/2016 (XII. 5.) was a new step when it provided new angles and methods, but the principles were not clear enough. The identity control is a possibility, albeit the future practical use would be in question. As *Blutman* stated, this doctrine is mostly a matter of principle.⁶²

In the 2/2019 (III. 5.) decision the HCC started a new doctrine as they stated that "*The Constitutional Court's interpretation of the Fundamental Law – just as the interpretations of the constitutions by other constitutional courts in the Member States – is of erga omnes character, and all organs or institutions shall respect it in their own procedures as the authentic meaning.*"⁶³

After this strong resolution, the HCC refined the principle:

"The Constitutional Court points out that in the course of the above interpretation it has taken into account the principle of constitutional dialogue within the European Union {C.p. Decision 22/2016. (XII. 5.) AB, Reasoning [33]}, as well as its commitment to the accomplishment of European unity (Europafreundlichkeit), which originates in Article E (1) of the Fundamental Law. With regard to the above, the Constitutional Court interpreted the second sentence of Article XIV (4) of the Fundamental Law on the one hand for the purpose of reaching a conclusion, which is in line with the overall spirit of the Fundamental Law and on the other hand to take into account the compatibility with the relevant provisions of the Directive interpreted in the light of the Charter of Fundamental Rights, in the spirit of contributing to the development of European unity in the interest of the constitutional dialogue and of expanding the freedom, prosperity and security of the nations of Europe."⁶⁴

The HCC decided to declare the *erga omnes* character of its decisions, which is a grand step in the relationship between the EU law and the constitution in Hungary. The question of the possible violation of a constitutional principle could result in an *ultra vires* decision in the future.

The HCC decided to suspend the procedure in some cases until the CJEU will decide. This could be seen as quasi asking for a preliminary ruling in a question.⁶⁵ This could be another step in starting a new practice and a constitutional dialogue with the CJEU.

4.3 Slovakia

In Slovakia, the constitution does not include any explicit eternity clauses, albeit the Slovak CC (SCC) found implicit eternity clauses in the material core of the constitution. These are the following:

⁶⁰ BLUTMAN LÁSZLÓ: *A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben.* Alkotmánybírószági Szemle, 2010/2.; CHRONOWSKI NÓRA – VINCZE ATTILA: *Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján.* Jogtudományi Közlöny 2017/3. 117-132.; VÖRÖS IMRE: *Csoportkép Laokoóonnal A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal.*, HVGÓrac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2012. 17-31.; JAKAB ANDRÁS: *Az európai alkotmányjog nyelve*, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2016. 109-120.

⁶¹ CHRONOWSKI NÓRA - VARJU MÁRTON - BÁRD PETRA - SÜLYOK GÁBOR: *Hungary: Constitutional (R)evolution or Regression?* In: ALBI AANELI - BARDUTZKY SAMO. (eds.) *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law.* T.M.C. Asser Press, The Hague, 2019, 1475.

⁶² BLUTMAN LÁSZLÓ: *Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya.* Közjogi Szemle, 2017/1, 12.

⁶³ Decision 2/2019 (III. 5.) of the HCC [35]

⁶⁴ Decision 2/2019 (III. 5.) of the HCC [48]

⁶⁵ ORBÁN ENDRE: *Uniós jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában,* Alkotmánybírószági Szemle, 2018/2, 38.

- sovereignty;⁶⁶
- principles of democracy;⁶⁷
- rule of law;⁶⁸
- protection of fundamental rights and freedoms;⁶⁹
- taxes, levies and state budget cannot be subject of a referendum – in connection with fundamental rights.⁷⁰

Nonetheless, the SCC took one step further when they declared a constitutional amendment unconstitutional in 2019. Their reasoning was based on the Article 1(1) of the constitution which states that *“The Slovak Republic is a sovereign, democratic state governed by the rule of law. It is not bound to any ideology or religion.”*, which principles are eternity clauses in the view of the SCC, so the amendment was against the implicit material core of the constitution.⁷¹ *“Thus, the Constitutional Court in effect “created” a power to assess the conformity of constitutional amendments with the Constitution, a power which is not explicitly written in the text of the Constitution.”*⁷²

This decision opened a door for the discussion of the unconstitutional constitutional amendments, which is a highly debatable issue, and it is only mentioned because an in-depth examination of the question would avert the aim of the paper. Nonetheless, it must be stated that the unconstitutional constitutional amendments have different view in most of the MSs of the EU than in Asia. What is significant for the angle of this paper is the fact that the decision as major as ruling a constitutional amendment unconstitutional was based on an eternity clause, namely, an implicit eternity clause. This phenomenon is rare in Europe, as principle of the separation of powers also bounds the CCs, they generally refrain from changing the content of the constitution. The SCC created implicit eternity clauses in the practice, and the peak was using it to declare a constitutional amendment unconstitutional. The SCC crossed the Rubicon with this decision and showed that a classic European CC can be as active in the development of the constitutional principles and its own jurisdiction as the Supreme Court of the United States.

According to the relationship with the EU the SCC stated the following:

*“The Constitutional Court of the Slovak Republic acknowledges the functionality of the institutional framework of the European Union to ensure control of the scope of performance of delegated powers. National courts have no competence either to review the validity of the decisions of the European Commission, or to assess whether a certain support measure represents state aid within the meaning of European law, where the courts could diverge from a decision of the European Commission. If an ordinary court manifestly exceeds the scope of the powers granted to it by the effect of European law within the national constitutional regulation, in particular by the appropriation of legal power which is entrusted to other bodies of the European Union, this is an interpretation and application of a legal norm which fundamentally denies its purpose and meaning.”*⁷³

This interpretation deals with the ordinary courts, yet the position of the SCC could be not included if the possibility would arise. In my view, CC as active as the SCC could find enough compelling reason to decide against a law or a decision of the EU if they want to find them.

4.4 Austria

The constitution of Austria has no explicit eternity clause, as it could be found out from the constitutional text itself. Only some Austrian authors argue that democracy and rule of law are implied

⁶⁶ PL. ÚS 16/95

⁶⁷ PL. ÚS 16/95

⁶⁸ PL. ÚS 16/95

⁶⁹ PL. ÚS 24/2014

⁷⁰ PL. ÚS 24/2014

⁷¹ SIMON DRUGDA: *Slovak Constitutional Court Strikes Down a Constitutional Amendment—But the Amendment Remains Valid*, Int'l J. Const. L. Blog, Apr. 25, 2019, at: <http://www.icconnectblog.com/2019/04/slovak-constitutional-court-strikes-down-a-constitutional-amendment—but-the-amendment-remains-valid>

⁷² MAREK DOMIN: *A Part of the Constitution Is Unconstitutional, the Slovak Constitutional Court has Ruled* <https://verfassungsblog.de/a-part-of-the-constitution-is-unconstitutional-the-slovak-constitutional-court-has-ruled/>

⁷³ Finding of the Constitutional Court of the Slovak Republic, Ref. No. II. ÚS 501/2010 of 6 April 2011

eternity clauses, there was no mention of this concept in the decisions of the CC. They claim that these constitutional principles can only be modified, but not abolished.⁷⁴ We could call them quasi eternity clauses, as they did not reach the official status, neither as explicit, nor as implicit eternity clauses. Nevertheless, these principles are in the Austrian constitution, so they are recognized as important foundations of a state at least. They are the democracy, rule of law and the human rights. These basic principles of the constitution have a higher level of protection, and their amendment requires a popular referendum.⁷⁵ The EU accession was done with a total revision of the constitution, so the only limitations to EU law are these basic principles, the Austrian CC took an active and pro-European approach in this question.⁷⁶

5. The Double-edged Sword of Eternity Clauses

As one can see, the eternity clauses can have impact on the national and international level as well. In the sphere of drawing the possibilities of use for the constitutional interpreters, an eternity clause really can be seen as a double-edged sword: it can be wielded against the EU to protect the core of the constitution, or it can be a tool to help finding a common point with the other MSs or the EU institutions.

The decision is in the hands of the CCs, and they can use – both the explicit and implicit – eternity clauses as flexible reasoning tools in their decision-making. As it can be seen, the key of the situation belongs to the constitutional interpreter. The eternity clauses can be ignored, can be used to protect e.g. the constitutional identity of the state, or can be used to further Europeanization.⁷⁷

If we observe the possible outcomes, we get the following results:

- the CC gives priority to the EU law in every case;
- the CC gives priority to the EU law except in the question of constitutional identity;
- the CC gives priority to the EU law except in the question of constitutional issues;
- the CC gives priority to the national law in every case.

The last possibility is obviously far-fetched and against the whole European concept; however, the other three possibilities need further examination.

If the CC gives priority to the EU law in every case, the constitutional identity of the state will not be protected. Though it is possible that a CC has not started to define the elements of the constitutional identity. The CC of Austria "(...) *traditionally does not review EU legislation. It is up to the Supreme Administrative Court and the Supreme Court of Justice to review the implementation of EU legislation in the final instance.*"⁷⁸ So there is no recent possibility for an *ultra vires* decision or change in the practice, which is straightforward and deeply embedded in the national practice, "as the CJEU and the Constitutional Court fulfil different functions and both courts work together in the European network of (constitutional/supreme) courts."⁷⁹

The Federal Constitutional Court of Germany used the eternity clause to draw the line of the minimum level of human rights protection, so they gave priority to the EU law except in the question of constitutional identity.

The CCC used the explicit eternity clause to the same effect, and they just not formed the possibility in theory, they declared a decision of the CJEU *ultra vires* in the *Slovak Pension case*.⁸⁰ The use of

⁷⁴ KONRAD LACHMAYER: *The Constitution of Austria in International Constitutional Networks: Pluralism, Dialogues and Diversity* In: ALBI AANELI - BARDUTZKY SAMO. (eds.) *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*. T.M.C. Asser Press, The Hague, 2019 1273-1274. (LACHMAYER 2019)

⁷⁵ LACHMAYER 2019, 1303.

⁷⁶ KONRAD LACHMAYER: *Constitutional Reasoning in the Austrian Constitutional Court*. In JAKAB A., DYEVE A., ITZCOVICH G. (eds.), *Comparative Constitutional Reasoning*. Cambridge University Press, Cambridge, 2017, 91-92.

⁷⁷ E.g.: PAOLO GRAZIANO – MAARTEN VINK: *Europeanization: Concept, Theory, and Methods* in: SIMON BULMER, CHRISTIAN LEQUESNE (eds), *The Member States of the European Union*, Edition: Second Edition, Chapter: 2, Publisher: Oxford University Press, 31-54

⁷⁸ LACHMAYER 2019, 1301.

⁷⁹ LACHMAYER 2019 1301.

⁸⁰ Pl. ÚS 5/12

eternity clauses dealing with the EU law is connected to the constitutional identity in the German and Czech cases.

The HCC interpreted the relation between the EU law and the national law based on the principles of the Fundamental Law of Hungary and their role as “*the principal organ for the protection of the Fundamental Law*.”⁸¹ with emphasizing the importance of *Europenfreundlichkeit* and constitutional dialogue while stating that all organs and institutions shall respect their decisions. Therefore, they gave priority to the EU law except in the question of constitutional issues, where their interpretation is primary. Although the HCC did not use the quasi eternity clauses in the last decision dealing with the EU-law, it could have been an argument in the decision.

The SCC used it to limit the actions of the lawmaker in the question of constitutional amendments with an implicit eternity clause. Could this activism result in a decision which declares the priority of the constitution against the EU law? I think it is possible, as the text of the constitution should be bounding for a CC. If a CC is active and creative⁸² enough to find an implicit eternity clause and use it to declare a constitutional amendment unconstitutional, they could be active and creative enough to declare a decision or law ultra vires.

These different paths which the CCs chose to decide on questions of the relationship between the EU law and the domestic law can show the diversity between the standpoints of the CCs. The CCs opinions of the adoption of the EU law can differ until a breaking point. However, the question is that how far a CC can go in this way? On one hand, a CC must take into consideration the binding norms of the EU law. On the other hand, the national constitution also binds the CC. The eternity clauses are one side of a coin, while the constitutional identity is the other side: it also could help in these situations, and the two concepts have strong bonds. Both concepts can support the constitutional courts in the time of the decision-making, as in some of the analyzed examples show.

Nonetheless, it is important to show some possible solutions developed in the practice of the CCs of MSs of the EU. There is no general practice, sooner or later every MS with a CC and a constitution will face this obstacle, and the answer could be produced with the use of explicit or implicit eternity clauses. The examples showed from Central Eastern Europe in this paper could help assessing the primary possibilities and different paths dealing with this issue. The cases which were examined show different paths which a CC can take, became critical to the EU law or pro-European or protect the constitution with the creation of new tools and possibilities.

⁸¹ Fundamental Law of Hungary Article 24.

⁸² See creative interpretation of the CC: SÜLYÖK TAMÁS – DELI GERGELY: *A magyar nemzeti identitás az Alkotmánybíróság gyakorlatában*, Alkotmánybírószági Szemle, 2019/1, 58-59.

ÚSTAVNÝ SYSTÉM SLOVENSKEJ REPUBLIKY A OCHRANA ÚSTAVNOSTI PO 30. JANUÁRI 2019

Ladislav Orosz

UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Abstract:

The first part of this work deals with comparison of finding of Constitutional Court of Slovak Republic No. PL. ÚS 21/2014 from 30th of January 2019 on basis of which the derogation of part of Constitution of Slovak Republic on reasons of its non-compatibility with material core of Slovak Constitution took place with similar decisions of European constitutional courts. In second part of this work, the author evaluates legal consequences of finding No. PL. ÚS 21/2014 on subsequent development of constitutional system as well as on procedure for judicial review of constitutionality.

Key words:

Constitutional Court of Slovak Republic, finding of Constitutional Court of Slovak Republic No. PL. ÚS 21/2014, material core of Constitution

Abstrakt:

Autor v prvej časti príspevku porovnáva nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019, ktorým bola derogovaná časť Ústavy Slovenskej z dôvody jej nesúladu s materiálnym jadrom slovenskej ústavy s obdobnými rozhodnutiami európskych ústavných súdov. V druhej časti príspevku autor hodnotí právne dôsledky nálezu PL. ÚS 21/2014 na ďalší vývoj ústavného systému Slovenskej republiky, ako aj výkon súdnej kontroly ústavnosti.

Kľúčové slová:

Ústavný súd Slovenskej republiky, nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 21/2014, materiálne jadro ústavy

1. ÚVODNÉ POZNÁMKY

V ostatnom desaťročí sa jednou z najfrekvencovanejších oblastí ústavnoprávneho výskumu v Slovenskej republike stala problematika vzťahu Ústavy Slovenskej republiky k ostatným ústavným zákonom Slovenskej republiky¹, ako aj otázka materiálnej hierarchie ústavným noriem, resp. vymedzovania materiálneho jadra ústavy, vrátane hľadania inštitucionálneho mechanizmu, prostredníctvom ktorého by sa mala ochrana materiálneho jadra ústavy efektívne zabezpečiť. Načrtnutá orientácia slovenského ústavnoprávneho výskumu bola objektívne podmienená predovšetkým tým, že viacero ústavných zákonov prijatých Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) v minulom desaťročí sa dostalo (ak už nie do rozporu) do zjavného napätia s ústavnými normami obsiahnutými v Ústave Slovenskej republiky, čo vyvolávalo problémy pri ich interpretácii a aplikácii, ako aj potrebu hľadať východiská z tejto situácie.

Významným spôsobom dynamizoval vedecký diskurz k načrtnutej problematike nález českého ústavného súdu Pl. ÚS 27/09 z 9. septembra 2009 (tzv. kauza Mělčák²), po vydaní ktorého vznikol na Slovensku celý rad hodnotných teoretických diel, ktoré vo svojej podstate vytvorili ústavno-

¹ Z množstva publikačných výstupov venovaných tomuto problému pozri napr. OROSZ, L.: K problémom kompatibility ústavného systému Slovenskej republiky. *Justičná revue*, roč. 57, (2005), č. 6; NIKODÝM, D.: Kompatibilita ústavného systému. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ, 2008, s. 132 a nasl.; .SVÁK, J. – CIBULKA, L.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2008, s. 153 a nasl.; BRÖSTL, A.: *O ústavnosti ústavných zákonov*. In: MASOPUST, Z. – JERMANOVÁ, H. (ed.): *Metamorfózy práva ve střední Evropě. Sborník příspěvků z mezinárodní konference*. Znojmo 11. – 13. června 2008. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o, 2008. s. 17 a nasl., HERC, T.: *Polemika o ústavnom poriadku a jeho kompatibilitate. Právny obzor*, roč. 92, 2008 č. 5 atd.

teoretický základ pre (aspoň z môjho pohľadu) doposiaľ najradikálnejšie rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) – nález sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019,² ktorým bola DEROGOVANÁ žiada sa zdôrazniť, že citovaný nález slovenského ústavného súdu vyznieva avantgardne, ako poukazujem v prvej časti môjho príspevku, aj v komparácii s obdobnými rozhodnutiami iných európskych ústavných súdov

Nález PL. ÚS 21/2014 nepochybne vyvolá (resp. už vyvolal) systémové dopady na doposiaľ uplatňovaný model ochrany ústavnosti a bude podľa môjho názoru výrazne vplývať aj na budúcu ústavno-politickú prax a potenciálne aj vývoj ústavnosti v Slovenskej republike. Ak domáca ústavná teória do nemalej miery anticipovala radikálny vstup ústavného súdu do sféry ochrany materiálneho jadra ústavy, tak je jej úlohou analyzovať nielen jeho pozitívne dopady (prínos) na ďalší vývoj ústavného systému Slovenskej republiky, ale aj úskalí a potenciálne negatívne dôsledky, ktoré sú s ním objektívne spojené. Pozitívne, ako aj negatívne dôsledky nálezu PL. ÚS 21/2014 na ďalší vývoj ústavného systému, ako aj výkon súdnej kontroly ústavnosti sa aspoň v základných rysoch pokúsim načrtnúť v kľúčovej časti mojom príspevku.

2. NÁLEZ PL. ÚS 21/2014 V EURÓPSKOM POROVNANÍ

Slovenským ústavným súdom uplatnený spôsob súdnej ochrany materiálneho jadra ústavy v podobe derogácie časti ústavy, ktorá sa stal súčasťou ústavného textu prostredníctvom novelizácie ústavy síce v súčasnom období už nemožno zďaleka považovať za novátorský, ale podľa môjho názoru doposiaľ za zrejme najradikálnejší (aspoň v európskom priestore). Tento záver som formuloval už v mojom odlišnom stanovisku k analyzovanému nálezu. Priznám sa, že som ho, aj vzhľadom na už neočakávané zdynamizovanie finálnej fázy konania vedeného ústavným súdom pod sp. zn. PL. ÚS 21/2014, ku ktorému došlo bezprostredne pred ukončením funkčného obdobia 9 sudcov (vo všeobecnosti sa očakávalo, že ústavný súd prenechá záverečný verdikt v predmetnej veci už pre nové personálne zloženie sudcov, pozn.), nemal dostatočne overený. Poznatky, ku ktorým som medzičasom dospel potvrdzujú, že som sa nemýlil. Z mojich doposiaľ zistených poznatkov vyplýva, že v európskom priestore možno zatiaľ identifikovať osem ústavných súdov, ktoré vo svojich rozhodnutiach už vyslovili záver o tom, že napadnuté ústavné normy nie sú v súlade s ústavou, resp. jej materiálnym jadrom (nevylučujem, že nižšie uvedený výpočet ústavných súdov nie je úplný, pozn.). Aj keď tieto rozhodnutia ústavných súdov charakterizuje v zásade identický záver o nesúlade napadnutých ústavných noriem s ústavou, nemožno nevidieť významné rozdiely medzi nimi, a to z hľadiska toho, či ide o rozhodnutie

a) o derogácii ústavných noriem, ktoré tvoria integrálnu súčasť ústavy, alebo o derogáciu ústavných noriem lokalizovaných v inom ústavnom predpise,

b) založené na procedurálnych, alebo materiálnych (meritórnych) dôvodoch, príp. ich kombinácii,

c) prijaté v štáte, v ktorého ústave je jej materiálne jadro explicitne vyjadrené (obsahuje klauzulu večnosti)³, alebo ide štát, ktorého ústava neobsahuje klauzulu večnosti, t.j. materiálne jadro je v nej obsiahnuté len implicitne (možno ho z jej obsahu vyvodit').

Zrejme sa možno zhodnúť v tom, že rozhodnutie špecializovaného orgánu súdnej kontroly ústavnosti o derogácii napadnutých ústavných noriem bude (naj) radikálnejšie vtedy, ak ústavný súd rozhodne o derogácii napadnutých ústavných noriem, ktoré tvoria integrálnu súčasť ústavy, pričom pôjde o rozhodnutie, ktoré bude založené primárne na materiálnych (meritórnych) dôvodoch a zároveň ho vydá ústavný súd štátu, v ktorého ústave nie je materiálne jadro explicitne vymedzené (neobsahuje klauzulu večnosti). Uplatnenie načrtnutých klasifikačných kritérií vo vzťahu k mnou

²Ak obmedzíme výpočet týchto publikačných výstupov len na monografické výstupy, tak možno poukázať na najmä na monografie BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: Ústava a ústavné zákony. Bratislava: Kalligram, 2013, BALOG B.: Materiálne jadro ústavy. Žilina: EUROKÓDEX, 2014, DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C.H. Beck, 2015, s. 1320 – 1335, alebo ĽALÍK, T.: Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015.

³ Som si vedomý toho, že medzi ústavnou normou, v ktorej je vyjadrená klauzula večnosti a materiálnym jadrom ústavy môžu existovať nie bezvýznamné rozdiely, v každom prípade však je v takomto prípade materiálne jadro ústavy ľahšie identifikovateľné, ako v ústavách, ktoré neobsahujú klauzulu večnosti.

identifikovaným rozhodnutiam európskych ústavných súdov o neústavnosti ústavných noriem, považujem za vhodný základ komparatívneho zhodnotenia nálezu PL. ÚS 21/2014, za pomoci ktorého možno následne vyvodzovať aj jeho potenciálne dopady na ďalší vývoj ústavného systému Slovenskej republiky, ako aj doposiaľ uplatňovaný systém súdnej kontroly ústavnosti.

Je všeobecne známe, že prvým európskym ústavným súdom, ktorý rozhodol o zrušení ústavného predpisu bol **Ústavný súdny dvor Rakúskej republiky, ktorý v rozhodnutí z 11. novembra 2001** (rozhodnutie VfGH. 16.327/2001) vyslovil protiústavnosť tzv. ústavného ustanovenia⁴ obsiahnutého v zákone o verejných zákazkách a zrušil ho. Treba k tomu poznamenať, že priamym dôsledkom priznania ústavnej právnej sily predmetnému ustanoveniu zákona o verejných zákazkách parlamentom bolo „vyňatie“ krajinských zákonov o verejných zákazkách spod kontrolnej pôsobnosti Spolkového ústavného dvora. Túto skutočnosť kvalifikoval Spolkový ústavný dvor ako „celkovú zmenu ústavy“, ku ktorej je v zmysle čl. 44 ods. 3 spolkovej rakúskej ústavy z roku 1920 potrebné, aby bola schválená referendum. Keďže referendum sa nekonalo, Spolkový ústavný dvor napadnuté ústavné ustanovenie zrušil.⁵ Z uvedeného je zjavné, že citované rozhodnutie rakúskeho ústavného súdu sa týkalo ústavnej normy lokalizovanej mimo ústavy a bolo založené primárne na procedurálnych dôvodoch (aj keď s hmotnoprávnym pozadím).

Ešte výraznejšie sa o procedurálne dôvody opierajú rozhodnutia ústavných súdov Rumunska, Ukrajiny, ako aj Moldavska, ktorých ústavy zverujú ústavnému súdu právomoc vykonávať preventívnu kontrolu ústavnosti ústavných zmien (Rumunsko), resp. ustanovujú navrhovateľovi povinnosť predložiť spolu s legislatívnym návrhom ústavnej zmeny do ústavodarného orgánu aj stanovisko ústavného súdu (Ukrajina, Moldavsko). Pokiaľ ide o Rumunsko, **rumunská ústava explicitne ustanovuje právomoc ústavného súdu preskúmať ústavnosť ústavných zákonov ex ante**, pričom súhlas ústavného súdu je podmienkou platnosti ústavných zmien, ktoré schvaľuje parlament požadovanou ústavnou väčšinou. Podľa zákona o ústavnom súde sa návrh ústavného zákona predkladá ústavnému súdu ešte predtým, ako ho prerokuje parlament, pričom ústavný súd má k dispozícii 10 dní na sformulovanie svojho vyjadrenia. Aj po schválení ústavného zákona parlamentom sa ešte finálne znenie ústavného zákona predkladá ústavnému súdu, ktorý ho v lehote 5 dní *ex officio* preskúma a v prípade zistenia, že je v rozpore s ústavou, ho zruší. Z dostupných informácií vyplýva, že rumunský ústavný súd v období 1992 – 2014 preskúmal celkom sedem noviel ústavy, z ktorých tri označil ako ústavne konformné, u troch ďalších konštatoval vo svojom stanovisku protiústavnosť niektorých jeho častí a jednu novelu ústavy kvalifikoval za protiústavnú ako celok.⁶

Ústavný súd Ukrajiny v rozhodnutí sp. zn. 1-45/2010 z 30. septembra 2010,⁷ vyslovil, že zákon o uskutočnení zmien v Ústave Ukrajiny č. 2222-IV z 8. decembra 2004 nie je v súlade s ukrajinskou ústavou z dôvodu porušenia ústavnej procedúry upravujúcej prerokovanie a schvaľovanie návrhov zákonov o zmene, či doplnení ústavy. Zároveň rozhodol aj o tom, že ústavná zmena z decembra 2004 stráca účinnosť *ex tunc* (odo dňa jej schválenia). Pre objasnenie treba uviesť, že podľa platnej ukrajinskej ústavy (čl. 159) sa každý návrh na ústavnú zmenu predkladá do

⁴ Rakúska spolková ústava z roku 1920 umožňuje, aby sa niektoré ustanovenia bežných zákonov označili ako ústavné ustanovenia, ktoré sa (na rozdiel od ostatných častí zákona) schvaľujú kvalifikovanou ústavnou väčšinou a preto disponujú aj vyššou právnou silou. V ústavno-politickej praxi sa inštitút tzv. ústavných ustanovení nie zriedka využíval na „vyblokovanie“ prieskumnej právomoci Spolkového ústavného dvora, ktorému rakúska spolková ústava právomoc preskúmať ústavnosť ústavných ustanovení (výslovne) nezveruje.

⁵ Rakúska ústava rozlišuje medzi „bežnými“ zmenami ústavy, ku ktorých schváleniu postačuje súhlas 2/3 prítomných poslancov Národnej rady za účasti aspoň polovice z nich (čl. 44 ods. 1 ústavy) a tzv. celkovou zmenou ústavy, ku schváleniu ktorej nepostačuje kvalifikovaný súhlas parlamentu, ale aj súhlas občanov vyjadrený v referende, o ktorého vyhlásenie môže požiadať aspoň 1/3 poslancov Národnej rady, alebo 1/3 členov Spolkovej rady.

⁶ Viac o tomto rozhodnutí pozri napr. KANDALEC, P.: Materiálne jadro ústavy v judikatúre rakúskeho ústavného súdu. In.: Dny práva – 2009. Brno : Masarykova univerzita, 2009, s. 606 – 612, alebo MADEJ, M.: Melčák nebo Melčáci? Ústavní soudy rušící ústavní zákony. Právník, 2016, č. 5, s. 419 – 422,

⁷ Pozri Madej, M.: c.d., s. 424.

⁸ Text je dostupný na <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=123438>.

parlamentu spolu so stanoviskom ústavného súdu (účelom tohto stanoviska je zabrániť takým ústavným zmenám, ktoré by boli v rozpore s čl. 157 a čl. 158 ukrajinskej ústavy). Podľa názoru ukrajinského ústavného súdu sa uvedená procedúra nevzťahuje len na návrh predkladaný do parlamentu, ale aj na všetky ďalšie návrhy, ktoré vzniknú v priebehu ústavodarného procesu. Keďže v posudzovanom prípade neboli ústavnému súdu predložené na zaujatie stanoviska pozmeňujúce návrhy, ktoré vznikli v priebehu ústavodarného procesu na pôde ústavodarného orgánu, ústavný súd novelu ústavy z roku 2004 zrušil. Z uvedeného vyplýva, že **k zrušeniu novely ústavy došlo na Ukrajine celkom zjavne „len“ z procedurálnych dôvodov.**

V podstate identické rozhodnutie (založené na porušení ústavnej procedúry) vydal **aj Ústavný súd Moldavska**. Išlo o rozhodnutie č. 7 zo 4. marca 2016⁸, ktorým bol zrušený zákon č. 115-XIV z 5. júla 2000 (išlo o priamu novelizáciu ústavy). Citovaným zákonom bola priama voľba prezidenta občanmi nahradená nepriamymi voľbami hlavy štátu. Je pozoruhodné, že moldavský ústavný súd zrušil ústavnú zmenu zavedenú citovaným zákonom po 15 rokoch od jej schválenia (!), pričom právnym dôsledkom jeho rozhodnutia je opätovné „zavedenie“ priamej voľby prezidenta občanmi. Ústavný súd odôvodnil svoje rozhodnutie tým, že v posudzovanom prípade nebola dodržaná ústavná procedúra, keďže k návrhu ústavnej zmeny sa podľa čl. 141 ods. 2 moldavskej ústavy musí vyjadriť ústavný súd. Táto požiadavka síce bola splnená vo vzťahu k pôvodnému návrhu predkladanému do ústavodarného procesu, ale v ústavodarnom zbore bol pôvodný návrh zmenený na základe pozmeňujúcich návrhov, ku ktorým sa už ústavný súd nevyjadroval. V odôvodnení svojho rozhodnutia ústavný súd uviedol argumentoval, že „*pri zmenách ústavy, ktoré sa riadia zvláštnou procesnou tuhosťou, nie je možné prijatie pozmeňujúcich návrhov, ktoré podstatne menia pôvodný návrh zmien ústavy.*“⁹ Z uvedeného vyplýva, že v tomto prípade **moldavský ústavný súd založil svoje rozhodnutie na procedurálnych dôvodoch.**

Za pozoruhodnejšie a radikálnejšie však možno považovať skoršie rozhodnutie moldavského ústavného súdu č. 36 z 5. decembra 2012,¹⁰ v ktorom išlo o ústavný spor týkajúci sa označenia štátneho jazyka. Tento spor vznikol tým, že v Deklarácii o nezávislosti Moldavska z 27. augusta 1991 bola ako štátny jazyk označená rumunština písaná latinkou, zatiaľ čo čl. 141 ods. 2 Ústavy Moldavska z 29. júla 1994 ustanovuje ako štátny jazyk moldavštinu písanú latinkou. Ústavný súd citovaným rozhodnutím **prehlásil za neústavný označený článok ústavy**, argumentujúc, že Deklarácia o nezávislosti je zdrojom vzniku suverénneho moldavského štátu (jeho normatívnym jadrom) a je preto nezmeniteľná (nemožno vo vzťahu k nej uplatniť zásadu *lex posterior derogat lex priori*)¹¹ a na tomto základe rozhodol, že štátnym jazykom je rumunština. Je zjavné, že ide o rozhodnutie, ktoré má (aj) meritórny rozmer a teoreticky ho možno zrejme podložiť aj rozlišovaním medzi aktom originálneho ústavodarcu (Deklarácia o nezávislosti Moldavska) a aktom, ktorý je z deklarácie odvodený.

Primárne o procedurálne dôvody sa opiera aj rozhodnutie Ústavného súdu Maďarska č. 45/2012 AB z 28. decembra 2012,¹² ktorým maďarský ústavný súd na návrh ochrancu základných práv (ombudsmana) rozhodol o nesúlade Prechodných ustanovení k Základnému zákonu z 31. decembra 2011 so Základným zákonom, v časti označenej nadpisom „O prechode od komunistického diktatúry k demokracii“¹³. Ústavný súd svoje rozhodnutie odôvodnil predovšetkým tým, že Štátne zhromaždenie prekročilo rámec svojho splnomocnenia tým, že do Prechodných ustanovení zahrnilo aj časť, ktorá nemá charakter prechodných ustanovení. Je pozoruhodné, že bezprostredne po tomto náleze ústavného súdu Štátne zhromaždenie Maďarska schválilo v poradí štvrtú novelizáciu Základného zákona, ktorou zverilo ústavnému súdu právomoc preskúmať ústavnosť zmien Základného zákona, ale len z procedurálnych dôvodov (!).

⁸ Pozri <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=558&l=ru>.

⁹ KOUDELKA, Z.: Zrušení ústavního zákona ústavním soudem. In.: Ústavodarná moc versus kontrola ústavnosti. Bratislavské právnické fórum 2018. Bratislava: Univerzita Komenského, 2018, s. 72.

¹⁰ Dostupné na: <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=476&l=ru>.

¹¹ K tomu pozri KOUDELKA, Z.: c.d.,s. 72.

¹² Dostupné na internete: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/B139EF59DD213D0BC1257ADA00524EC0>.

¹³ Podľa záverečných ustanovení k Základnému zákonu bolo Štátne zhromaždenie splnomocnené prijať Prechodné ustanovenia k Základnému zákonu v osobitnom konaní.

Procedurálny dôvod tvorí tiež základ rozhodnutia Ústavného súdu Litovskej republiky sp. zn. 22/2013 z 12. januára 2014, ktorým bol zrušený napadnutý ústavný zákon o zmene čl. 125 litovskej ústavy (toto ustanovenie ústavy upravuje postavenie litovskej národnej banky, pozn.) z roku 2012 z dôvodu porušenia pravidiel ústavodarného procesu.¹⁴ V konkrétnostiach išlo o to, že podľa litovskej ústavy ústavodarnou iniciatívou disponuje len najmenej ¼ poslancov Seimasu (parlamentu), alebo 300 000 voličov, pričom v posudzovanom prípade („úspešný“) pozmeňujúci návrh k prerokúvanému ústavnému zákonu predložil Výbor pre právne veci Seimasu, teda orgán, ktorý nedisponuje ústavodarnou iniciatívou.¹⁵

Ďalším európskym štátom, ktorého ústavný súd už viackrát rozhodoval o neústavnosti ústavných predpisov je Turecko, pričom pozoruhodný je najmä vývoj jeho judikatúry v tejto oblasti. Turecká ústava z roku 1982 (podstatne novelizovaná na základe úspešného referenda v roku 2017) ustanovuje v čl. 148 právomoc ústavného súdu preskúmať ústavné zákony z hľadiska toho, či pri ich schvaľovaní nedošlo k formálnym chybám (teda z procedurálnych dôvodov). Rešpektujúc toto obmedzenie turecký ústavný súd do roku 2008 odmietal návrhy, ktorými sa navrhovatelia domáhali meritórneho prieskumu novelizácií ústavy z hľadiska ich súladu s ústavou. K prielomu vo vzťahu k interpretácii právomoci ústavného súdu obsiahnutej v čl. 148 tureckej ústavy však došlo rozhodnutím sp. zn. E. 2008/16, E.2008/116 z 5. júla 2008, ktorým Ústavný súd Turecka zrušil dve ústavné zmeny týkajúce sa zrušenia zákazu nosenia čiernych šatiek študentmi univerzít na akademickej pôde (kauza tzv. čiernych šatiek). Ústavný súd citované rozhodnutie odôvodnil tým, že čl. 148 ústavy treba interpretovať v bezprostrednom spojení s čl. 4 ústavy, ktorý vylučuje zmenu nedotknuteľných ustanovení ústavy (teda ustanovení chránených tzv. klauzulou večnosti) vyjadrených v čl. 1 a čl. 2 ústavy. **Podľa citovaného rozhodnutia tureckého ústavného súdu sa teda jeho právomoc vyplývajúca z čl. 148 ústavy vzťahuje aj na „meritórnu“ ochranu nezmeniteľných ustanovení ústavy** (v posudzovanom prípade malo ísť o zásah do zásady sekularizmu). Na tomto stanovisku zotrval ústavný súd aj vo svojom neskoršom rozhodnutí sp. zn. E.2010/49, K.2010/87. Predmetom súdneho prieskumu v tomto konaní bola novelizácia ústavy, ktorou došlo k zvýšeniu počtu sudcov ústavného súdu (z 11 na 17) v spojení so zmenami ich ustanovovania. Išlo o ústavné zmeny motivované záujmom vlády posilniť svoj vplyv na ústavný súd. Ústavný súd uskutočnil meritórny prieskum tejto ústavnej zmeny a vyhodnotil ju (až na menej podstatné maličkosti) ako konformnú s nedotknuteľnými ustanoveniami ústavy. Následne sa o tejto ústavnej zmene konalo v septembri 2010 referendum, v ktorom ju „odobrilo“ 57,88 % voličov.¹⁶

Popri spomenutom rozhodnutí Ústavného súdu Turecka vyslovil protiústavnosť ústavných noriem z meritórnych dôvodov aj **Ústavný súd Českej republiky nálezom sp. zn. Pl. ÚS 27/09 z 10. septembra 2009**, ktorým zrušil ústavný zákon č. 195/2009 Sb. o skrátení V. volebného obdobia Poslaneckej snemovne z dôvodu, že „je v rozpore s podstatnými náležitosti demokratického právneho štátu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy...“, ktorých zmena je podľa dikcie čl. 9 ods. 2 českej ústavy neprípustná (česká klauzula večnosti, pozn.). Český ústavný súd si v tomto rozhodnutí (vychádzajúc z textu čl. 9 ods. 2 ústavy) „osvojil“ právomoc chrániť materiálne jadro českej ústavy, ktoré tvoria podstatné náležitosti demokratického právneho štátu, pričom rozpor s nimi (teda s materiálnejším jadrom ústavy) „našiel“ v tom, že napadnutý ústavný zákon o skrátení volebného obdobia dolnej

¹⁴ Pozri: <https://www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta850/content>.

¹⁵ Aj keď citované rozhodnutie litovského ústavného súdu z 12. januára 2014 je podľa mojich informácií zatiaľ jediným derogačným rozhodnutím uplatneným proti ústavnému predpisu, žiada sa spomenúť aj jeho ďalšie významné rozhodnutie sp. zn. 10/2014 z 11. júla 2014, v ktorom posudzoval ústavnosť zákona o referendách z roku 2002. Citované rozhodnutie je z hľadiska problematiky skúmanej v tomto príspevku významné z toho hľadiska, že Ústavný súd Litovskej republiky v jeho odôvodnení zdôraznil, že litovská ústava obsahuje ustanovenia, ktoré sú nezmeniteľné (materiálne jadro ústavy), pričom ich nemožno zmeniť nielen ústavodarným aktom Seimasu, ale ani prostredníctvom ústavného referenda (súčasnou ústavou Litvy je explicitná úprava inštitútu ústavného referenda, pričom v ústave sa zároveň ustanovuje, že niektoré explicitne uvedené ustanovenia ústavy sa môžu zmeniť len referendum, pozn.).

¹⁶ Podrobnejšie o tom pozri napr. HALMAI, G.: Alkotmányos alkotmányvértés. Budapest: Fundamentum 2011, č. 2., s. 87 – 88.

komory parlamentu odporuje požiadavke všeobecnosti (generality) zákona a zároveň je retroaktívny, t.j. odporuje požiadavkám tvoriacim súčasť podstatných náležitostí demokratického právneho štátu.¹⁷

Ak porovnáme název slovenského ústavného súdu PL. ÚS 21/2014 z vyššie popísanými rozhodnutiami európskych súdov z hľadiska uplatnených klasifikačných kritérií, tak možno tvrdenie o tom, že ho v európskom priestore možno zaradiť k doposiaľ najradikálnejším (ak už nie najradikálnejšie) oprieť o konštatovanie, že

- a) je založený na materiálnych (meritórnych) dôvodoch,
- b) týka sa ústavných noriem tvoriacich integrálnu súčasť slovenskej ústavy,
- c) v Ústave Slovenskej republiky je materiálne jadro obsiahnuté len implicitne.

3. PRÁVNE DÔSLIEDKY NÁLEZU PL. ÚS 21/2014

V úvodnej časti môjho príspevku som predznamenal, že jeho kľúčovým cieľom je analyzovať jednak jeho pozitívne dopady (prínos) pre ďalší vývoj ústavného systému, ale najmä úskalia s ním spojené, ktoré môžu potenciálne vyvolať negatívne dôsledky na fungovanie ústavného systému, vrátane uplatňovania súdnej kontroly ústavnosti. Pozitívne i negatívne dôsledky nálezu PL. ÚS 21/2014 sa žiada analyzovať tak v užšom kontexte, ako aj širšom kontexte, t. j. z hľadiska jeho systémových dopadov

3.1 PRÁVNE DÔSLIEDKY NÁLEZU PL. ÚS 21/2014 V UŽŠOM KONTEXTE

Pri analýze dôsledkov nálezu PL. ÚS 21/2014 v užšom kontexte postačí obmedziť pozornosť len na zhodnotenie jeho dopadov na tú časť ústavnej a zákonnej regulácie, ktorá bola napadnutá návrhom predsedníčky Súdnej rady v konaní vedenom pod uvedenou spisovou značkou, t.j. na preskúvanie predpokladov „... *sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude* (preskúvaná osoba, pozn.) *vykonávať riadne* ...“ u sudcov, ktorí boli ustanovení „*do funkcie pred 1. septembrom 2014* (dátum nadobudnutia účinnosti novely ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z., pozn.) ... *na základe podkladov od štátneho orgánu plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností a vyjadrenia sudcu*“ (čl. 154d ods. 1 ústavy), pričom takto vymedzený návrh navrhovateľky ústavný súd z vlastnej iniciatívy rozšíril vo svojom náleze aj na preskúvanie

predpokladov sudcovskej spôsobilosti kandidátov na vymenovanie do sudcovskej funkcie, ktoré ústava taktiež zveruje Súdnej rade /čl. 141a ods. 5 písm. b) ústavy/.

V načrtnutých súvislostiach považujem v prvom rade za potrebné zdôrazniť, že novela ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 161/2012 Z. z. bola v časti týkajúcej sa preskúvania spôsobilosti sudcov na výkon sudcovskej funkcie veľmi „... *nešťastnou, nedomyslenou a populistickou reakciou ústavodarcu na kriticky ... nízku dôveryhodnosť súdnictva,*“¹⁸ prostredníctvom ktorej došlo k závažnému zásahu do princípu zákazu retroaktivity (vo vzťahu k výkonným sudcom) a vážnemu spochybneniu princípu nezávislosti súdnictva znásobenému tým, že mechanizmus preverovania sudcovskej spôsobilosti sa mal vzťahovať paušálne (*ex constitutione*) na všetkých sudcov, t.j., bez ohľadu na nejaký vonkajší podnet, ktorý by bol spôsobilý vyvolať aspoň tieň podozrenia o potrebe preskúmať dôveryhodnosť konkrétneho sudcu. Ak nález PL. ÚS 21/2014 zabránil tomuto zjavne nevhodnému a zrejme aj protiústavnému uskutočňovaniu previerok spôsobilosti sudcov na ďalší výkon sudcovskej funkcie, tak práve v tom vidím jeho najvýznamnejší pozitívny prínos v užšom zmysle slova do ochrany ústavných hodnôt. Inou otázkou, ktorou sa v tomto príspevku nechcem zaoberať je to, či sa tento cieľ dalo dosiahnuť aj iným menej radikálnym zásahom ústavného súdu do doposiaľ uplatňovaného modelu ochrany ústavnosti.

Na druhej strane ale nemožno nevidieť, že nález ústavného súdu PL. ÚS 21/2014 vytvoril (aspoň dočasne) právnu neistotu pri hľadaní efektívneho mechanizmu preskúvania spôsobilosti sudcov pre ďalší výkon sudcovskej funkcie. Netreba pritom osobitne pripomínať, že **potreba efektívneho mechanizmu preskúvania spôsobilosti sudcov na ďalší výkon sudcovskej funkcie sa javí** (v ostatnom období zvlášť v kontexte so závažnými podozreniami o zneužívaní sudcovskej funkcie viacerými sudcami všeobecných súdov, ktoré sa stali predmetom verejnej diskusie

17

Celý

nález

pozri:

<http://nalis.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=63462&pos=1&cnt=2&typ=result>.

¹⁸ Citované z môjho odlišného stanoviska k nálezu PL. ÚS 21/2014.

najmä na základe záznamov z komunikácie dnes už obžalovaného oligarchu M. Kočnera v aplikácii Threema s viacerými dotknutými osobami) **ako spoločensky mimoriadne žiaduca.**

Nález PL. ÚS 21/2014 zásadným spôsobom sťažil hľadanie efektívneho mechanizmu preskúvania sudcovskej spôsobilosti a to predovšetkým z hľadiska toho, že (v spojení s nálezom ústavného súdu o protiústavnosti Špeciálneho súdu sp. zn. PL. ÚS 17/08 z 20. mája 2009) **vo svojej podstate vylúčil (resp. minimálne vážne spochybnil) v zásade akúkoľvek participáciu nielen Národného bezpečnostného úradu, ale aj všetkých ďalších mocenských zložiek štátneho mechanizmu** (napr. Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, či Vojenského spravodajstva) **na preverovaní sudcovskej spôsobilosti.** Tento rozmer nálezu PL. ÚS 21/2014 treba vnímať v širšom kontexte, keďže nim došlo k zásadnému spochybneniu dôveryhodnosti informácií, ktorými disponujú mocenské zložky štátneho mechanizmu, pre ich akékoľvek využitie na účely ochrany verejného záujmu. Rigorózný prístup ústavného súdu k (ne)použiteľnosti informácií pochádzajúcich z informačných zdrojov mocenských zložiek štátneho mechanizmu vo svojej podstate totiž nastoľuje otázku, **či je akékoľvek využitie takýchto informácií na účely ochrany verejného záujmu zlučiteľné s princípmi právneho štátu a teda materiálnejm jadrom ústavy.**

3.2 PRÁVNE DÔSLEDKY NÁLEZU PL. ÚS 21/2014 V ŠIRŠOM KONTEXTE (SYSTÉMOVÉ DOPADY NÁLEZU PL. ÚS 21/2014)

Ak chceme analyzovať dôsledky nálezu PL. ÚS 21/2014 v širšom kontexte, tak sa mi zdá užitočné v prvom rade pomenovať dôvody, ktoré radikalizovali rozhodnutie ústavného súdu v predmetnej veci. Stotožňujem sa s už vyslovenými názormi,¹⁹ že jeden z hlavných dôvodov, ktoré motivovali ústavný súd k (vo svojej podstate) „revolučnému zásahu“ do doposiaľ uplatňovaného systému ochrany ústavnosti, bola jeho reakcia na pretrvávajúcu neúctu (odvodeného) ústavodarcu k základnému zákonu štátu,²⁰ ktorá sa prejavovala v množstve rozporuplných a nesystémových zásahov do ústavného systému. Išlo o zásahy, ktoré nielen sťažujú prehľadnosť a zrozumiteľnosť ústavného textu, ako aj interpretáciu a aplikáciu jednotlivých ústavných noriem, ale zároveň podkopávajú konštrukčné základy ústavy a negatívne pôsobia na jej kvalitu ako celku. Nálezu PL. ÚS 21/2014 **nepochybne možno priznať účinky ústavného precedensu a tým aj spôsobilosť preventívne pôsobiť na kvalitu budúcich ústavodarných aktivít (odvodeného) ústavodarcu,** ktorý bude v budúcnosti konať v zásade vždy pod hrozbou opätovnej derogácie jeho budúceho finálneho ústavného produktu. Práve v takomto pôsobení nálezu PL. ÚS 21/2014 spočíva jeho najvýznamnejší prínos k ochrane konštrukčných základov slovenského ústavného systému.

Druhým nespochybniteľným dôsledkom nálezu PL. ÚS 21/2014 je **výrazne posilnenie postavenia ústavného súdu v ústavnom systéme Slovenskej republiky,** ktorý vedome rozšíril svoju ochrannú funkciu na ústavodarné aktivity (odvodeného) ústavodarcu bez toho, aby k tomu mal explicitné splnomocnenie od (originálneho) ústavodarcu. Hodnotenie tohto právneho dôsledku nálezu PL. ÚS 21/2014 nemôže byť jednostranné, keďže sa za ním skrýva vysoká miera rozporuplnosti. Na jednej strane by posilnenie ústavného súdu v ústavnom systéme malo byť (mohlo byť) nápomocné posilňovaniu konceptu (materiálneho) právneho štátu. Toto tvrdenie má ale mnoho premenných, počínajúc potrebou obnoviť symbiózu (vyvážený vzťah) medzi princípmi demokratického štátu a princípmi právneho štátu, ktorá sa nálezom PL. ÚS 21/2014 podľa môjho názoru naštrbila,²¹ až po hrozbu zneužitia dominantného postavenia ústavného súdu v ústavnom mechanizme (hrozba

¹⁹ Pozri najmä L'ALÍK, T.: Nález PL. ÚS 21/2014 ako nevyhnutný liek na ústavné zákonodarstvo na Slovensku. In.: Acta Facultatis Iuridicae Comenianae. Tomus XXXVIII, č. 1/2019, s. 273 – 297, alebo aj BALOG, B.: Ústavoochrana na temnej strane sily (?). In. Acta Facultatis ... cit. zborník, s. 223 – 236.

²⁰ Hlbšia politologická, príp. sociologická analýza motivačných faktorov väčšiny pléna ústavného súdu, ktoré tvoria pozadie nálezu PL. ÚS 21/2014 by mohla priniesť viacero zamyslenia-hodných názorov. Mojim cieľom ale nie je rozvíjať túto ideu o to viac, že by som sa mohol dostať do napätia s povinnosťou zachovať mlčanlivosť o veciach, o ktorých som sa dozvedel pri výkone sudcovskej funkcie (§ 23 ods. 3 zákona č. 314/2018 Z.z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

²¹ Podľa prevládajúcich názorov tvoria princípy demokratického štátu spolu s princípmi právneho štátu (čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) základné východisko pre identifikáciu materiálneho jadra slovenskej ústavy.

sudcovskej svojvôle). Nález PL. ÚS 21/2014 svojimi precedentnými účinkami nepochybne výrazne modifikuje model delby moci a systém vzájomných brzd a protiváh zakódovaný v konštrukčných základoch slovenskej ústavy v prospech (už i tak veľmi silného) ústavného súdu a **otvára otázku limitov (hraníc) moci, ktoré súdny orgán kontroly ústavnosti pôsobiaci v demokratickom a právnom štáte nemôže (nemal by) za žiadnych okolností prekročiť.**

Ak budeme vychádzať z klasického vymedzenia ústavodarnej moci, ktorého „otcovstvo“ možno zrejme pripísať jednému z duchovných otcov Veľkej francúzskej revolúcie E. J. Sieyésovi, tak z teoretického hľadiska sa vymedzenie neprekročiteľných limitov výkonu súdnej ochrany ústavnosti nejavi obzvlášť zložitú. **Mali by ich tvoriť kľúčové rozhodnutia suveréna, t.j. originálneho ústavodarcu, ktoré určujú identitu Ústavy Slovenskej republiky a teda tvoria jej materiálne jadro.** V praktickej rovine však identifikácia aktov originálneho ústavodarcu a ich odlišenie od aktov odvodeného ústavodarcu, ako aj ich interpretácia môže zjavne vyvolať (a reálne aj vyvoláva) celý rad problémov. Zrejme nevyvolá vážnejšiu oponentúru tvrdenie, že **ústavný súd v náleze PL. ÚS 21/2014 materiálne jadro slovenskej ústavy len načrtol a aj to dosť nejasne (hmlisto)**, pričom sa nemožno uspokojiť ani s tým, čo v tejto sfére zatiaľ ponúkla domáca odborná spisba, príp. iné (predchádzajúce) rozhodnutia súdneho orgánu kontroly ústavnosti.²² Nechcem príliš dramatizovať, ale považujem za žiaduce konštatovať, že načrtnuté skutočnosti, ktoré vo svojej podstate vyvolal nález PL. ÚS 21/2014 „založili“ **stav právnej neistoty vo vzťahu „srdcu“, teda vo vzťahu ku konštrukčnému jadrú ústavného systému Slovenskej republiky**, čo je spojené s hrozbou voluntarizmu, resp. vnášania neprimeraného subjektivismu do výkonu súdnej ochrany ústavnosti, ktoré nemusia byť príliš vzdialené od prejavov svojvôle.

V načrtnutých súvislostiach sa žiada tiež poznamenať, že v ostatnom období sa v domácej odbornej literatúre objavil celý rad veľmi hodnotných publikačných výstupov venovaných problematike limitov výkonu ústavodarnej moci, ale na druhej strane otázka vymedzovania mocenských limitov ústavného súdu zatiaľ zostáva mimo jej sústredenejšej pozornosti, hoci hrozba svojvôle (zneužitia moci) pri výkone súdnej moci je porovnateľná, ak nie vyššia, s akou sa spájajú mocenské aktivity Národnej rady Slovenskej republiky ako jediného ústavodarného a zákonodarného orgánu Slovenskej republiky. Ambíciou môjho príspevku nie je túto medzeru preklenúť, ale len zdôrazniť, že vzhľadom na zásadný posun v systéme ochrany ústavnosti, ktorý vyvolal nález ústavného súdu PL. ÚS 21/2014, **vymedzenie limitov, ktorými by v ústavnom systéme Slovenskej republiky mal byť viazaný súdny orgán ochrany ústavnosti, predstavuje veľkú výzvu** nielen pre domácu ústavnú teóriu, ale predovšetkým pre novú personálnu zostavu Ústavného súdu Slovenskej republiky. Aktuálnosť tejto výzvy zvyšuje potenciálne a pritom legitímne pookúšenie (odvodeného) ústavodarcu reagovať na nález PL. ÚS 21/2014 zmenou ústavy, ktorá by hranice výkonu súdnej kontroly ústavnosti vymedzila explicitne (príp. aj negatívnym spôsobom), čo by mohlo vyvolať nežiadúcu „vojnu“ ústavných orgánov. Bez povšimnutia by v tejto súvislosti nemala zostať ani idea načrtnutá v (poslednom) bode 177 nálezu PL. ÚS 21/2014, v zmysle ktorej by sa súčasťou Ústavy Slovenskej republiky mohol (mal) stať inštitút ústavodarného referenda ako nástroj na prejavenie vôle originálneho ústavodarcu (suveréna), prostredníctvom ktorého by bolo možné korigovať rozhodnutia ústavných orgánov (vrátane rozhodnutia ústavného súdu o možnosti preskúmať súlad ústavného zákona, resp. jeho časti s ústavou).²³

V mojich predchádzajúcich publikačných výstupoch som viackrát vyslovil tézu, že **neprimeraný súdny aktivizmus súdneho orgánu kontroly ústavnosti zvlášť vo sfére tzv. politických otázok**

²² K tomu pozri pokus Borisa Baloga o vymedzenie materiálneho jadra slovenskej ústavy (BALOG, B.: c.d., s. ...), z ktorého primárne vychádzal aj ústavný súd v uznesení sp. zn. PL. ÚS 7/2017 (ústavnosť tzv. Mečiarových amnestií) a polemiku s týmto vymedzením, ktorú prezentuje J. Drgonec (DRGONEC, J.: Ústavné právo hmotné. 1. vydanie. Bratislava: C.H. Beck, 2018, s. 67 a nasl.).

²³ Zásadné kritické výhrady k bodu 177 nálezu PL. ÚS 21/2014 vyjadril Marek Káčer, keď uviedol, že ústavný súd nim „...poprel svoju právomoc preskúmať súlad predmetu referenda, nehovoriac o tom, ako tým znehodnotil aj svoju lopotnú snahu dokázať, že slovenská ústava má nejaké nemeniteľné materiálne jadro“ (pozri KÁČER, M.: Od ochrany pred hrôzami koncentračných táborov k ochrane „profesionálnej existencie vydierateľných sudcov“. In.: Acta Facultatis ...cit. zborník, s. 271). Navyše by zrejme bolo zaujímavé konfrontovať tento právny názor slovenského ústavného súdu aj s právnymi názormi litovského ústavného súdu vyjadrenými v rozhodnutí sp. zn. 10/2014 z 11. júla 2014, ktoré už bolo spomenuté v poznámke č. 15.

vedie k výraznej politizácii výberu sudcov ústavného súdu,²⁴ pričom vo svojom odlišnom stanovisku k nálezu PL. ÚS 21/2014 som v súvislosti s v tom čase už naštartovaným procesom výberu novej personálnej zostavy ústavného súdu vyslovil obavu, že toto rozhodnutie „*môže vyvolať ešte výraznejšiu politizáciu tohto procesu* (procesu výberu kandidátov na sudcov, pozn.) a *spochybníť jeho výsledky*.“ Nepovažujem za vhodné vyhodnocovať či sa moja obava reálne aj naplnila, pretože by tento záver mohol vyznievať subjektívne. Navyše každý kto aspoň trochu sledoval proces výberu kandidátov na sudcov v priebehu minulého kalendárneho roka mal možnosť vytvoriť si o ňom vlastný názor. Preto len pripomínam, že išlo o proces, ktorý znefunkčnil Ústavný súd Slovenskej republiky na obdobie cca 9 mesiacov, pričom v rámci vypočúvania kandidátov na sudcov pred ústavnoprávnym výborom národnej rady bola v zásade všetkým kandidátom položená otázka, aby vyjadrili svoj postoj k nálezu PL. ÚS 21/2014. Budúcnosť možno ukáže, či úspešní kandidáti odpovedali na túto otázku v súlade so svojim profesionálnym presvedčením (úprimne), alebo skôr účelovo, čo môže mať podstatný vplyv na ďalší praktický vývoj súdnej kontroly ústavnosti v Slovenskej republike.

4. ZÁVER

Nie je prekvapujúce, že hodnotiace názory predstaviteľov relatívne úzkej komunity slovenských ústavných právnikov a ústavných teoretikov na nález PL. ÚS 21/2014 sa pomerne výrazne rozchádzajú. V protiklade so skupinou autorov, ktorí svojimi vedeckými a publikačnými aktivitami nález PL. ÚS 21/2014 anticipovali, príp. sa aj (z pozadia) podieľali na jeho príprave, treba poukázať aj na nie celkom ojedinelé názory, podľa ktorých bol vstup ústavného súdu do sféry kontroly ústavodarcu z ústavného hľadiska v podmienkach demokratického štátu neakceptovateľný. Zároveň možno identifikovať aj skupinu autorov, ktorá si je vedomá, že súdny orgán ochrany ústavnosti nemôže resignovať na ochranu materiálneho jadra ústavy a že za celkom výnimočných okolností môže vstúpiť aj do povestnej 13. komnaty za účelom zabezpečenia ochrany ústavy pred samotným (odvodeným) ústavodarcom. Uplatnenie derogačného zásahu ústavného súdu do integrálnej súčasti ústavy v záujme ochrany jej materiálneho jadra, ale musí mať charakter *ultima ratio*, t.j. prichádza do úvahy len vtedy, ak neexistuje iný menej radikálny prostriedok ústavnej ochrany. Názory vyslovené v mojom odlišnom stanovisku k nálezu PL. ÚS 21/2014 zreteľne naznačujú, že patrím práve k tejto skupine autorov a som stále presvedčený o tom, že ústavný súd mal v konaní vedenom pod sp. zn. PL. 21/2014 k dispozícii aj iné a pritom efektívne prostriedky ústavnej ochrany pred mimoriadne nešťastne formulovanou ústavnou úpravou preskúmania predpokladov spôsobilosti na výkon sudcovskej funkcie. V súčasnosti však už nemá zásadnejší význam venovať pozornosť tomu, čo predchádzalo nálezu PL. ÚS 21/2014 a ani tomu, ako inak mohol a príp. aj mal v tejto veci postupovať a rozhodnúť ústavný súd. Nález PL. ÚS 21/2014 „vytvoril“ novú ústavnú realitu v systéme ochrany ústavnosti a nastolil aj nové otázky, či výzvy pre ústavnú teóriu, z ktorých niektoré som sa pokúsil v mojom príspevku aspoň rámcovo načrtnúť. Predpokladám, že práve tieto problémy sa stanú v nasledujúcom období predmetom sústredeného vedeckého diskurzu.

Použitá literatúra:

- BALOG, B.: Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. Prvé vydanie. Žilina: EUROKÓDEX, 2014.
BALOG, B.: Ústavoobrana na temnej strane Sily(!). In. ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE. Tomus XXXVIII, 1/2019.
BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: Ústava a ústavné zákony. Bratislava: Kalligram, 2013.
BREICHOVÁ – LAPČÁKOVÁ, M.: Ústava v ohrození – Zopár zamyslení nad jedným nálezhom Ústavného súdu Slovenskej republiky (PL. ÚS 21/2014). In.: ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE. Tomus XXXVIII, 1/2019.

²⁴Pozri napr. OROSZ, L.: Ústavný súd Slovenskej republiky v III. funkčnom období – hodnotenie zainteresovaného (o sebareflexii a užitočných odkazoch pre nasledovníkov). In.. Ústavný súd Slovenskej republiky v III. funkčnom období. Košice: UPJŠ, 2019, alebo OROSZ: L.: Ustanovovanie sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky a zánik ich funkcie (náčrt aktuálnych problémov). In. KRUNKOVÁ, A. (ed.): Organizácia súdnej moci v Poľskej republike, Českej republike a Slovenskej republike (ústavné východiská a ich presadzovanie v ústavno-politickej praxi). Košice: UPJŠ, 2019.

- BRÖSTL, A.: O ústavnosti ústavných zákonov. In.: *Metamorfózy práva ve střední Evropě*, Sborník příspěvků z mezinárodní konference. Znojmo 11. – 13. června 2008. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2008.
- DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C.H. Beck, 2015.
- DRGONEC, J.: *Ústavné právo hmotné*. 1. vydanie. Bratislava: C.H. Beck, 2018.
- KÁČER, M.: Od ochrany pred hrôzami koncentračných táborov k ochrane „profesionálnej existencie“ vydierateľných sudcov. In. *ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE*. Tomus XXXVIII, 1/2019.
- HALMAI, G.: *Alkotmányos alkotmányértés*. Budapest: Fundamentum 2011, č. 2.
- HERC, T.: Polemika o ústavnom poriadku a jeho kompatibilitě. *Právny obzor*, roč. 92, 2008 č. 5.
- KANDALEC, P.: Materiální jadro ústavy v judikatuře rakouského ústavního soudu. In.: *Dny práva – 2009*. Brno: Masarykova universita, 2009.
- KUBINA, P.: Kde sú hranice ústavodarnej moci ? In.: *Ústavodarná moc versus kontrola ústavnosti*. Bratislavské právnické fórum 2018. Bratislava: Univerzita Komenského, 2018.
- KOUDELKA, Z.: Zrušení ústavního zákona ústavním soudem. In.: *Ústavodarná moc versus kontrola ústavnosti*. Bratislavské právnické fórum 2018. Bratislava: Univerzita Komenského, 2018.
- ĽALÍK, T.: *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015.
- ĽALÍK, T.: Nález PL. ÚS 21/2014 ako nevyhnutný liek na ústavné zákonodarstvo na Slovensku. In.: *ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE*. Tomus XXXVIII, 1/2019.
- MADEJ, M.: Melčák nebo Melčáci.? *Ústavní soudy rušící ústavní zákony*. *Právník*, 2016, č. 5.
- NIKODÝM, D.: Kompatibilita ústavného systému. In.: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. Košice: UPJŠ, 2008.
- OROSZ, L.: K problémom kompatibility ústavného systému Slovenskej republiky. *Justičná revue*, roč. 57, (2005), č. 6.
- OROSZ, L.: Rast moci ústavných súdov: limity a úskalia. In.: *Metamorfózy práva ve střední Evropě*, Sborník příspěvků z mezinárodní konference. Znojmo 11. – 13. června 2008. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2008.
- OROSZ, L.: *Ústavný súd Slovenskej republiky v III. funkčnom období – hodnotenie zainteresovaného (o sebareflexii a užitočných odkazoch pre nasledovníkov)*. In.: *Ústavný súd Slovenskej republiky v III. funkčnom období*. Košice: UPJŠ, 2019.
- OROSZ, L.: *Ustanovovanie sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky a zánik ich funkcie (náčrt aktuálnych problémov)*. In.: KRUNKOVÁ, A. (ed.): *Organizácia súdnej moci v Poľskej republike, Českej republike a Slovenskej republike (ústavné východiská a ich presadzovanie v ústavno-politickej praxi)*. Košice: UPJŠ, 2019.
- OROSZ, L.: *O (posilňovaní) súdnej moci*. In.: BÁRÁNY, E. a kol.: *Zmeny v chápaní práva: pluralita systémov, prameňov, perspektív ...* Bratislava: SAP, 2019.
- PROCHÁZKA, R.: *Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011.

Kontaktné údaje:

prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

ladislav.orosz@upjs.sk

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

Popradská 66

040 11 Košice

NOVODOBÁ ÚLOHA PRÁVNÝCH PRINCÍPOV

Alena Krunková

UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta

Abstract: The contribution deals with selected legal principles in relation to the limitation of public power. Also the contribution shows to their traditional perception as well as the roles they play in the modern rule of law.

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá vybranými právnymi princípmi vo vzťahu k limitácii verejnej moci. Poukazuje na ich tradičné vnímanie, ako aj na úlohy, ktoré zohrávajú v novodobom právnom štáte.

Key words: public power, legal principles

Kľúčové slová: verejná moc, právne princípy

1 ÚVOD

In eo, quod plus sit, semper inest et minus

Vo väčšom je vždy zahrnuté i menšie (Paulus, Dig 50, 17, 110)

Otázka právnych princíпов rezonuje v spoločnosti už od samotnej existencie práva ako takého. Ich postavenie a úlohy sa prirodzene, v súvzťažnosti k mnohým faktorom (napr. geografickým, spoločenským, či sociálnym) vývojom menili. Význam právnych princíпов neustále narastá aj v kontinentálnom systéme práva, ktorý je pôvodne založený na písanom práve a to napriek tomu, že sa v ňom za základný prameň práva stále považuje právny predpis.¹

Donedávna právne princípy zaujímali prevažne právnych teoretikov takmer v každej právnej disciplíne súkromného, či verejného práva. Dnes je už na mieste tvrdenie, že právne princípy zďaleka nie sú doménou len právnych teoretikov, no stávajú sa čoraz frekventovanejším pojmom práve v súvislosti so situáciami pertraktovanými ako právnou praxou ťažko riešiteľnými, či priam neriešiteľnými. Akoby právny princíp predstavoval pomyselnú čarovnú formulu, ktorá doplní práve tú medzeru, s ktorou si už právna prax nevie rady.

Častým dôvodom pre ich použitie je mnohokrát neprehľadnosť právnych predpisov, ich kazuistickosť a ťažkosť v orientácii vo vzťahu k ich adresátom. Žiaľ, k tomuto stavu nezriedka prispievajú aj nedostatky na strane zákonodarcu, či ústavodarcu. Aj v súvislosti s vyššie uvedeným nie je až také jednoduché hovoriť o právnych princíпов, ako sa na prvý pohľad zdá.

Teoretická povaha právnych princíпов popri inom vychádza z toho, že ich dodržiavanie sa záväzným stáva, pretože to určitá skupina ľudí (zväčša podstatná väčšina) akceptuje. Druhá rovina záväznosti je založená na tom, že právny princíp je sekundárne súčasťou iného, zásadného pravidla, ktorého dodržiavanie je vynucované a ustanovuje, že všetky takto vynucované pravidlá (aj sekundárne) budú záväzné.² Práve záväznosť právnych princíпов je často rezonujúcou témou odborných debát.

Úvodom zároveň považujeme za potrebné podotknúť, že skúmaná problematika je pomerne širokých rozmerov, vzhľadom k účelu príspevku a ku zameraniu sekcie konferencie si dovoľíme hneď dvojité zúženie skúmanej témy – a to jednak vo vzťahu k princíпов vlastným odvetviam verejného práva a zároveň viažucim sa k rovine ústavného práva. Práve ústavným princíпов a ich úlohe sa v príspevku budeme venovať a to tým ústavným princíпов, ktoré sú v súvzťažnosti k výkonu verejnej moci.

¹ KNAPP, V; Velké právní systémy (Úvod do srovnávací právní, Praha, C.H. Beck 1996; GERLOCH, A.: Teorie práva. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004; KLÍMA, K. a kolektiv: Státověda. Plzeň 2006

² BRÖSTL, A.: Právní štát : Pojmy, teórie, princípy. Košice : Medes, s.o.r., 1995.

2. PRÁVNE PRINCÍPY A ICH ÚLOHA

Analýzou, či definíciou pojmu „právny princíp“ sa už mnohokrát zaoberali viacerí právni teoretici súčasnej doby³, z ich vymedzení je možné poukázať na niektoré definičné znaky, ktoré sú najviac blízky k špecifikácii ich úloh. Tak napr. podľa Viktora Knappa by pod právnymi princípmi bolo možné chápať všeobecné postuláty smerované na ľudské správanie, ktoré sú uznávané v civilizovaných krajinách.⁴

Dworkin zasa definuje „princíp“ (principle) ako druhové označenie súboru štandardov odlišných od „pravidiel“ (rules). Princíp je štandard (norma), ktorý sa má dodržiavať preto, že to požaduje spravodlivosť (justice), slušnosť (fairness), alebo iné dimenzie morálky. Princípy nestanovujú právne dôsledky, ktoré by nastávali automaticky. Princípy stanovujú dôvod, ktorý ukazuje určité smerovanie, žiadne konkrétne rozhodnutie však nevyvoláva.⁵

Podľa inkorporačnej tézy, ktorú uvádza Robert Alexy každý aspoň minimálne rozvinutý právny systém nevyhnutne obsahuje princípy.⁶

Latinskému slovu principum, od ktorého je termín princíp odvodený je možné priradiť význam ako začiatok, základ či východisko.⁷ Ak pojem právny princíp môžeme chápať ako určitý základ práva, právneho poriadku, potom je na mieste úvaha, že celý právny poriadok musí byť založený na právnych princípoch, z nich musí vychádzať a nimi sa riadiť. Právne princípy tak predstavujú určité východisko, alebo základ z ktorého má vychádzať vo svojej činnosti zákonodarca, sudca i právna doktrína. Za právne princípy môžeme považovať aj interpretačné zásady, či už ich vytvorila právna veda, alebo súdna prax. Úloha právnych princíпов je v tomto smere historicky nespochybniteľná. Vo vývojových etapách evidujeme rôzne právnické dišputy ohľadom pojmového vymedzenia princíпов a zásad, teda pojmov takmer identických, tomu smeru sa však v príspevku z dôvodu jeho odlišného zamerania venovať nebudeme.

Profesor Svák špecifikuje princípy pomocou ich vlastností, keďže sa vyznačujú z hľadiska ich

- normativity vysokou všeobecnosťou a zároveň vyššou právnou silou ako podústavný právny predpis,

- obsahu axiologickým zafarbením,

- formy či prameňa ukotvením viac v súdnom rozhodovaní ako v pozitívnoprávnych predpisoch, ako aj

- osobitným postavením v rámci základných zmlúv, či už vnútroštátnych (ak je ústava vnímaná ako spoločenská zmluva a základný právny dokument štátu) alebo nadštátnych (najmä medzinárodné dohovory chrániace ľudské práva).⁸

V tomto duchu by bolo možné pokračovať uvedením viacerých definícií, či pojmových znakov, nie je však úmyslom príspevku definične vyabstrahovať pojem „právny princíp“. Cieľom sa skôr javí pomocou esenciálnych charakteristických znakov dospieť k náhľadu na reálne úlohy, ktoré právne princípy plnia, a ktoré by plniť mali.

³ K tomu pozri napr. BRÖSTL, A.: Právny štát : Pojmy, teórie, princípy. Košice : Medes, s.o.r., 1995.; HOLLÄNDER, P.: Deficit Dworkinovy a Alexyho koncepcie logického vymezování právních principů. Univerzita Karlova. In: Právní principy. Ed. J. Boguszak, Vydavatelství 999, Praha 1999; DOBROVIČOVÁ, G. – KANÁRIK, I.: Vplyv doktrín Ústavného súdu SR na právne princípy. In: Právny obzor: teoretický časopis pre otázky štátu a práva. Roč. 86, č. 3 (2003), s. 255-263; BĀRĀNY, E.: Princípy vo vzťahoch práva a morálky. In Právny obzor: teoretický časopis pre otázky štátu a práva, 2003, roč. 86, č. 3, s. 287-293; KÜHN, Z. - BOGUSZAK, J.: Právní principy. 1. vyd. Peňhřimov: Vydavatelství 999, 1999; PRINCÍPY V PRÁVE, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava: SAP s.36-44

⁴ KNAPP, V; Velké právní systémy . Úvod do srovnávací právní právní vědy, Praha, C.H. Beck. 1996

⁵ DWORKIN, R. : Když se práva berou vážně. Praha : Oikoymenth, 2001, s. 43 a nasl.

⁶ ALEXY, R.: Pojem a platnost práva. Bratislava 2009, s. 101-105

⁷ <https://slovník.aktuality.sk/pravopis/slovník-sj/?q=princ%C3%ADp>

⁸ SVÁK, J.: Princíp otvorenej spoločnosti a jej ústavnoprávne limity. In PRINCÍPY V PRÁVE Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava: SAP s.36-44

1.1 Úloha právnych princípov v dvadsiatom a dvadsiatom prvom storočí

Kľúčovou etapou ich rozvoja z pohľadu verejného práva sa stalo obdobie druhej polovice dvadsiateho storočia, kedy konštitucionalizmus naberá špecifické kontúry (hlavne v krajinách tzv. bývalého „západného bloku“) spojené so zvýšenou ochranou ľudských práv a slobôd. Právnym princípom sa tak začali venovať medzinárodné spoločenstvá za účelom ich inkorporácie do jednotlivých štátov. Nemalú úlohu v tomto smere zohrávali novovznikajúce ústavné sudy. Ich ďalší vývoj predurčoval aj úlohu, či ich funkcie, ktoré právne princípy plnili.

V tomto období sa do popredia dostávali právne princípy najmä za tým účelom, aby:

- rozširovali možnosti právnej argumentácie,
- umožňovali riešenie právnych otázok, na ktoré nedávalo odpoveď pozitívne právo klasickými výkladovými metódami,
- napomáhali riešeniu konfliktu medzi pozitívnym a prirodzeným právom, prípadne medzi základnými právami a slobodami,
- slúžili k preklenutiu medzier v práve a k vťahnutiu iných normatívnych systémov (morálka, zvyklosti) do systému práva,
- stávali sa nástrojmi práva - východiskom pre riešenie hard cases.⁹

Vymedzené úlohy právnych princípov vznikali postupne, mnohokrát v dôsledku aplikačnej praxe. Osobitnú úlohu plnili tzv. „ústavné princípy“, ako istá podskupina právnych princípov, ktoré z hľadiska svojej povahy prežarovali do celého právneho poriadku. Ich podstata zostala zachovaná dodnes. Významnú pozíciu im určila aj judikatúra ústavných súdov momentom ich využívania v rámci tzv. zásadných a prelomových súdnych rozhodnutí.

Nový význam, či priam nové zrodienie úlohy právnych princípov nastalo v súvislosti s objavením tzv. materiálneho jadra ústavy. Špecifikácia teórie materiálneho jadra ústavy ešte stále naberá na popularite, preto ju aj z dôvodu jej spätosti s témou príspevku aspoň stručne charakterizujeme. V esenciálnej rovine je založená práve na dôležitosti tých právnych princípov, ktoré tvoria podstatu (materiú, či ohnisko) ústavy a sú pre danú ústavu natoľko dôležité, že jej dávajú jej vlastnú, nemeniteľnú identitu. Totižto zásahom do materiálneho jadra ústavy by došlo k narušeniu jej podstaty, čoho následkom by bolo spochybnenie jej platnosti a existencie. Zmenou takýchto ustanovení ústavy (tvoriacich materiálne jadro) by už nešlo len o zmenu danej ústavy ale o jej nahradenie inou (novou) ústavou.

Materiálne jadro tak má predstavovať „legálne“ nezmeniteľnú časť ústavy a jeho účelom je predovšetkým ochrana základných hodnôt obsiahnutých v ústave pred ich obsahovými zmenami, predovšetkým zo strany aktuálnej parlamentnej väčšiny.¹⁰

Podľa ústavného vymedzenia rozlišujeme:

- explicitné materiálne jadro – pokiaľ je v ústave priamo (výslovne) určené, ktoré jej časti nie je možné zmeniť – takto zjednodušene vymedzená koncepcia materiálneho jadra ústavy istým spôsobom pripomína klauzulu večnosti,
- implicitné materiálne jadro - ústava síce priamo nevymedzuje, ktoré jej časti majú charakter nezmeniteľnosti, no je možné ho z ustanovení ústavy určiť – vyvodit'.

Ústava Slovenskej republiky neobsahuje explicitne stanovené ustanovenia, ani princípy, či zásady, ktoré by materiálne jadro tvorili. Otázka ich implicitného vymedzenia zostala pri tvorbe ústavy ústavodarcom otvorená. No stala sa lákadlom záujmu viacerých teoretikov, či ústavných právnikov, tak napr. B. Balog v svojom, v ústavných kruhoch pomerne známom diele pri vymedzovaní materiálneho jadra ústavy za podstatné ústavne princípy považuje princíp suverenity ľudu, princíp rešpektovania a ochrany ľudských práv a základných slobôd, princíp obmedzenia vlády, princíp

⁹ Vzhľadom k narastaniu objemu právnych noriem predstavovali práve právne princípy tzv. upínajúci bod, od ktorého bolo možné odvodiť vnútorný systém.

¹⁰ DOMIN, M.: Prečo mal ústavný súd svoje rakety (zatiaľ) nechať v sile. Stručný postreh k prelomovému rozhodnutiu. In: Comenius časopis

legitimity, princíp zvrchovanosti ústavy, princíp legality, princíp del'by moci a právnej istoty.¹¹ Mohli by sme povedať, že práve tieto vo svojom súhrne tvoria základné princípy konštitucionalizmu, určujúce demokratický a právny charakter štátu. Z takéhoto vymedzenia právnych princíпов následne môžeme špecifikovať aj kategorizáciu ústavných noriem – podľa toho, či vymedzené právne princípy obsahujú (tzv. jadrové ústavné normy) alebo nie (ostatné ústavné normy). Na základe vyššie uvedeného môžeme teda analogicky vyvodiť, že jadrové ústavné normy sú tvorené tzv. jadrovými právnymi princípmi, z ktorých každý jeden má zásadnú a rovnakú (rovnocennú) úlohu. V naznačených úvahách považujeme za dôležité upozorniť ešte na už uvedenú skutočnosť, že význam všetkých princíпов konštitucionalizmu prekračuje hranice štátov a je objektom medzinárodných organizácií usilujúcich sa o rozvoj demokratického a právneho štátu.

1.2 Nová hranica právnych princíпов?

K istej zmene v koncepcii úlohy právnych princíпов dospel Ústavný súd Slovenskej republiky v svojich dvoch pomerne nových nálezoх. V jednom z nich pomerovaním právnych princíпов umožnil zásah do právomocí prezidenta (PL. ÚS 7/2017 – o zrušení tzv. Mečiarových amnestií)¹² v druhom (PL. ÚS 21/2014) zas použil právne princípy na zdôvodnenie vyhlásenia neústavnosti ústavného zákona, ktorým sa zmenila ústava.¹³ Takéto zjednodušené pomenovanie iste len čiastkovo odzrkadľuje prezentovaný postoj Ústavného súdu SR.

Spomínané rozhodnutia vyvolávajú v odbornej sfére protichodné odozvy, či reakcie. Úmyslom príspevku nie je prikloniť sa na jednu, či druhu stranu, ani polemizovať s argumentami v rozhodnutiach uvedenými. Predmetom záujmu sa stali práve vďaka tomu, že v obidvoch rozhodnutiach použil Ústavný súd SR právne princípy k tomu, aby svoje rozhodnutie odôvodnil. Zároveň je ale potrebné dodať, že k obidvom rozhodnutiam boli samotnými sudcami Ústavného súdu SR pripojené odlišné stanoviská, zdôvodňujúce odlišné vnímanie použitých právnych princíпов. Z uvedeného je teda zrejmé, že sa Ústavný súd musel **vysporiadať s kolidujúcimi princípmi**. Na tejto skutočnosti by nebolo nič zlé. Aj podľa Alexyho *„Povaha princípu, t.j. skutočnosť, že určitá norma je princípom, je spoznatelná iba v prípade jeho kolízie s iným princípom a jeho vlastnosťou byť splňaný na rozdielnom*

¹¹ BALOG, B.: Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, 2014.

¹² „Pri objektívnom vyvažovaní ústavných princíпов, ktoré boli na jednej strane dotknuté preskúmaným uznesením národnej rady a na druhej strane derogovanými rozhodnutiami predsedu vlády o amnestiách, nemôže podľa názoru ústavného súdu obstať uprednostňovanie právnej istoty osôb, ktoré sú dôvodne podozrivé zo spáchania závažných trestných činov. Zrušením amnestie (alebo milosti) vo forme abolície nie je spochybnený základné právo dotknutých osôb na prezumpciu nevinny, ako aj všetky základné záruky spravodlivého trestného procesu garantované ústavou a medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách.“

„...ústavný súd po vyhodnotení negatívnych dôsledkov zásahu do právnej istoty osôb, ktoré boli rozhodnutiami predsedu vlády amnestované za skutky súvisiace so zavlčením Michala Kováča ml. do cudziny, spôsobeného preskúmaným uznesením a jeho vyvážením s princípmi demokratického a právneho štátu, ktoré boli podľa už uvedených záverov ústavného súdu porušené rozhodnutiami predsedu vlády o amnestiách v častiach týkajúcich sa „zavlčenia“ (princíp zákazu svojvôle, princíp legality, princíp ochrany ľudských práv a základných hodnôt v spojení s princípom rešpektovania medzinárodných záväzkov, princíp del'by moci, princíp transparentnosti a verejnej kontrolovateľnosti výkonu verejnej moci a princíp právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok), a riadiac sa v konečnom dôsledku kľúčovým princípom materiálne chápaného právneho štátu – princípom spravodlivosti, ktorý predstavuje základné východisko pre výkon súdnej moci...“ - PL. ÚS 7/2017

¹³ „...V tejto súvislosti ústavný súd poukázal aj na sľub sudcu ústavného súdu, ktorého úlohou je okrem iného aj chrániť princípy právneho štátu. Vzhľadom ku skutočnosti, že ústava neobsahuje výslovné ustanovenia týkajúce sa nezmeniteľných článkov, je možné hovoriť len o implicitnom materiálnom jadre ústavy, ktorého rozsah je určovaný judikatúrou ústavného súdu. Zásadným rozhodnutím v tomto smere bol nález vo veci PL. ÚS 7/2017 (tzv. Mečiarove amnestie), v ktorom ústavný súd konštatoval, že materiálne jadro ústavy tvoria princípy demokratického a právneho štátu. Pokiaľ ide o tieto princípy, ich výpočet nie je definitívny a neustále sa vyvíja, preto je potrebné posudzovať zásahy do materiálneho jadra ústavy osobitne v každom jednotlivom prípade, pričom do úvahy treba zobrať aj intenzitu prípadného zásahu...“ - PL. ÚS 21/2014

stupni.¹⁴ Polemickou je iná skutočnosť a to tá, či uvedenými rozhodnutiami Ústavný súd SR nerozšíril úlohy právnych princípov nad rámec toho, čo im doposiaľ bolo vlastné a zároveň druhá, nemenej podstatná rovina – či danú situáciu nebolo možné riešiť iným dostupným spôsobom tak, ako to vo svojom odlišnom stanovisku uviedol bývalý sudca L. Orosz.

Vnímajúc načrtnuté súvislosti možno dospieť k vyabstrahovaniu niekoľkých úloh právnych princípov, ktoré sa vypuklými stali práve v tomto novodobom slede udalostí. Popri už spomínaných úlohách sa právne princípy stávajú prostriedkami *určujúcimi pozíciu* primátu a dôležitosti v doposiaľ zaužívaných štruktúrach. Plnenie tejto úlohy však nemusí vždy zodpovedať komfortnej zóne príslušných orgánov. Aj v kontinentálnom type právnej kultúry začínajú plniť *úlohu tvorcu práva*, dokonca *ústavotvorcu*, keďže celá koncepcia implicitného materiálneho jadra je postavená na právnych princípoch, o ktorých sám Ústavný súd SR skonštatoval, ich výpočet nie je definitívny a neustále sa vyvíja. Ústavný súd SR tak dal najavo prekonanie tézy, že právo je iba to, čo je zhmotnené v platných právnych predpisoch, normách, prameňoch práva. Ak vnímame právne princípy ako dôsledok hodnotovej orientácie toho ktorého spoločenského zriadenia, potom sa tieto princípy logicky môžu nachádzať aj v extralegálnej oblasti, a proces ich verifikácie nie je podmienený ich umiestnením v platnom právnom poriadku. Plnenie tejto úlohy by však malo byť opatrnejšieho charakteru, nakoľko veľmi ľahko môže skĺznuť do plnenia úlohy tzv. *kontra principiálnej*. Jej podstata totiž spočíva v zasahovaní do stanovených, všeobecne uznávaných princípov konštitucionalizmu, ktoré by ústava mala obsahovať a chrániť.

V súlade s vyššie uvedenou úlohou sa do popredie dostáva aj úloha *politická*. V jej prospech svedčí časové hľadisko prijatia nálezu PL. ÚS 21/2014. Ústavný súd SR ho prijal v januári 2019, necelý mesiac pred skončením funkčného obdobia prevažnej väčšiny svojich sudcov. Slovenská republika prechádza po vražde novinára a jeho priateľky v súvislosti s ústavnopolitickým vývojom ťažkým obdobím. Na verejnosť sa dostávajú závažné informácie, ktoré zakladajú vážnu obavu nad spravodlivým fungovaním štátu, súdnu moc nevynímajúc. V danej situácii by právne princípy mali stáť aj nad súdnou mocou a zabezpečovať v prvom rade úlohu osvetovú.

Skutočnosťou, že Ústavný súd SR odkázal v náleze PL. ÚS 21/2014 na vymedzenie materiálneho jadra pomocou princípov explicitne vymedzených v náleze PL. ÚS 21/2014, dal priestor pre tzv. funkciu *samoregulačnú*. Výpočet právnych princípov v náleze totiž nie je definitívny a neustále sa vyvíja, preto je potrebné posudzovať zásahy do materiálneho jadra ústavy osobitne v každom jednotlivom prípade, pričom do úvahy treba zobrať aj intenzitu prípadného zásahu. Čo si vyžaduje dostatočnú opatrnosť pred nekontrolovateľným spustením.

3. ZÁVER

Zámerom príspevku bolo pokúsiť sa nájsť odpoveď na otázku, akú úlohu zohrávajú právne princípy v ústavnoprávnej rovine v novodobej spoločnosti.

Je všeobecne známe, že právne normy a právne princípy patria k sebe. To isté je možné vnímať v rovine ústava a princípy konštitucionalizmu. Akékoľvek princípy sú zároveň formulované so zdôraznením potreby ich rešpektovania. Ich existencia je teda v novodobej spoločnosti nevyhnutná a v pozícii ústavného práva priam uholná. Právne princípy totiž ohraničujú základné hodnoty celého ústavného systému.

Explicitné vyjadrenie v ústave im zaručuje vyšší stupeň prijatia v spoločnosti. Aj napriek tomu je odborná obec nejednotná a niektoré právne princípy hodnotí tak, že ak sa explicitne alebo implicitne nedajú z právneho poriadku vyabstrahovať, de facto pre právnu líniu použiteľné nie sú. S týmto tvrdením sa ale nie je možné stopercentne stotožniť. Ústava ako taká je založená na všeobecných normách a isté barličky vo forme princípov potrebuje.

Ako napísal A. Barak – „...Ústava je jedinečným právnym dokumentom. Uchováva v sebe špeciálne druhy noriem...Je ťažké ju zmeniť; je vytvorená tak, aby usmerňovala ľudské správanie v rokoch, ktoré prídu. Formuje podobu štátu a jeho aspirácie v priebehu dejín. Stanovuje základné politické názory štátu. Kládne základy jeho spoločenských hodnôt. Určuje jeho záväzky a orientáciu. Je odrazom minulých udalostí. Kládne základy súčasnosti. Určuje, ako bude vyzerat' budúcnosť. Je filozofiou, politikou, spoločnosťou v jednom. Plnenie všetkých týchto úloh zo strany ústavy si vyžaduje vyváženosť...“¹⁵

¹⁴ALEXY, R.: Pojem a platnosť práva. Bratislava 2009, s. 101-105

¹⁵BARAK, A.: Sudca v demokracii. Bratislava: Kalligram, 2016. s. 184-185

Predstava, že ústavné normy taxatívne obsiahnu celú načrtnutú škálu právnych vzťahov, je iste naivná. Preto je dôležité skúmať, ktoré elementárne princípy limitujú uplatňovanie ústavných noriem v novodobej spoločnosti a ako ovplyvňujú jej výklad.

S princípmi samotnými, no aj s ich úlohami je ale potrebné narábať opatrne. Pretože na jednej strane „výklad dáva textu význam...“ na strane druhej ale „...vypĺňanie medzier (už) zužuje alebo rozširuje text pomocou analógie alebo aplikácie základných hodnôt systému.“¹⁶

Aktérom z pozície najvyšších orgánov štátu, ktorý otázku právnych princíпов otvoril v zásadnej rovine, bol Ústavný súd Slovenskej republiky. V zložitom období a v zložitej pozícii, stále vnímaný ako podstatný orgán kontroly ústavnosti nielen odbornou, ale aj laickou verejnosťou. Ústavný súd navyše v spomínaných nálezochoch použil právne princípy ako ťažisko odôvodnenia svojich rozhodnutí. Iste, na mieste je otázka, čo iné mal použiť? K nej sa ale natíska ďalšia – či ich vôbec mal, resp. mohol použiť?

V oboch spomínaných prípadoch totiž došlo minimálne k zásahu do elementárneho princípu deľby moci, na rešpektovaní ktorého vo výkone verejnej moci v právnom štáte záleží. Nemáme tu na mysli len tradičné trojdelenie moci, jeho premietnutie by ale práve v súčasnej dobe malo dôsledne rešpektovať ústavou explicitne špecifikované hranice. Spôsob, ktorým boli právne princípy použité v oboch spomínaných rozhodnutiach, tieto hranice narušil. A to navyše v období, keď naopak, svojim rozhodnutím mohol hodnotu ústavy posilniť.

Tým ale, že na pomyselných miskách váh zosilnil úlohu právnych princíпов, poodchýlil dvere prieniku novým, alternatívnym možnostiam riešenia pri akejkoľvek viac, či menej konfliktnej situácii. Ani obhajoba z pozície tzv. kontrolnej moci ľudu dané miskou váh nevyváži. Právne princípy totiž neboli použité „ľudom“, ale Ústavným súdom SR, ktorý je v poslednom období čoraz viac objektom politického zápasu a v svojej rozhodovacej činnosti nezávislosť zväčša hľadá. Navyše situácia, v ktorej si ústavný súd odvodí právomoc, priamo neexistujúcu v ústave, veľmi silno pripomína obdobie, kedy si Súdny dvor ešte tzv. Európskych spoločenstiev odvádzal svoje právomoci v rámci rozhodovacej činnosti na základe tzv. teórie implicitných právomoci. Rozdiel bol a je však zásadný v tom, že Európske spoločenstvá boli medzinárodnými organizáciami, nadnárodnými zoskupeniami štátov, nie štátnym útvarom a Súdny dvor nebol viazaný žiadnou ústavou, ktorá by mu jeho právomoci výslovné určovala.

Pozícia ústavy nesmie byť znevažovaná orgánom, ktorý vlastne vznikol na jej základe. Platí to iste aj pre ostatné ústavné orgány, Národnú radu Slovenskej republiky nevynímajúc. Ak má byť ale ústavný súd garantom ochrany ústavnosti, musí citlivo zvažovať, aké prostriedky na jej ochranu použije. Použitie právnych princíпов môže byť relevantným dôvodom pre výklad ústavy, či zvýraznenie podstatných záverov súdu, ich časté využívanie je tiež v poriadku. No nesmie sa popritom zabúdať na dve elementárne skutočnosti. Jednak na zmysel kontinentálneho typu právnej kultúry, v ktorej písané právo a ústava ako norma noriem zohrávajú dôležitú úlohu.

Tou druhou skutočnosťou (a zrejme oveľa vážnejšou) je nebezpečenstvo pootvorenej brány. Ústavný súd SR tým, že už v dvoch prípadoch (a teda opakovane, aj keď v odlišných situáciách) pripustil možnosť doposiaľ neštandardného rozhodovania (a práve) v kritických situáciách. Uľahčil tak možnosti akémukoľvek hraniciam sa vyhýbajúcemu rozhodovaniu ústavnému súdu pro futuro, ktoré v konečnom dôsledku bude závislé na vôli 7 sudcov Ústavného súdu SR.

Úplne záverom tak ostáva ešte zodpovedať (rečnicku) otázku - Na akých princíпов demokratického štátu spoločnosť stojí, ak rozdelenie právomocí nezaručuje proporčné fungovanie, ale naopak navodzuje disproporciu, ktorú je možné (či potrebné) sanovať diskurzom elementárnych právnych princíпов?

¹⁶ BARAK, A.: *Sudca v demokracii*. Bratislava: Kalligram, 2016. s. 184-185

Použitá literatúra:

1. ALEXÝ, R.: Pojem a platnosť práva. Bratislava: Kalligram, 2009, 171 s. ISBN 9788081010620
2. BALOG, B.: Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, 2014. s. 180 ISBN 9788081550324
3. BARAK, A.: Sudca v demokracii. Bratislava: Kalligram, 2016. s. 429 ISBN 9788081019210
4. BÁRÁNY, E.: Princípy vo vzťahoch práva a morálky. In Právny obzor: teoretický časopis pre otázky štátu a práva, 2003, roč. 86, č. 3, s. 287-293. ISSN 0032-6984
5. BRÖSTL, A.: Právny štát : Pojmy, teórie, princípy. Košice : Medes, s.o.r., 1995. 111 s. ISBN 80-967499-0-0
6. DOBROVIČOVÁ, G. – KANÁRIK, I.: Vplyv doktrín Ústavného súdu SR na právne princípy. In: Právny obzor: teoretický časopis pre otázky štátu a práva. - ISSN 0032-6984. - Roč. 86, č. 3 (2003), s. 255-263
7. GERLOCH, A.: Teórie práva. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. 312 s. ISBN 978-80-7380-233-2
8. DOMIN, M.: Prečo mal ústavný súd svoje rakety (zatiaľ) nechať v sile. Stručný postreh k prelomovému rozhodnutiu. In: Comenius časopis, uverejnené 19.1.2019, dostupné: <https://comenius.flaw.uniba.sk/index.php/kategorie/politika-a-pravo/52-preco-mal-ustavny-sud-svoje-rakety-zatial-nechat-v-sile-strucny-postreh-k-prelomovemu-rozhodnutiu>
9. DWORKIN, R. : Když¹⁷ se práva berou vážně. Praha : Oikoymenh, 2001. 455 s. ISBN: 80-7298-022-X
10. HOLLÄNDER, P.: Deficit Dworkinovy a Alexyho koncepcie logického vymezování právních principů. Univerzita Karlova. In: Právní princípy. Ed. J. Boguszak, Vydavatelství 999, Praha 1999. ISBN 80-901064-5-5
11. HOLLÄNDER, P.: Pojmy – v Sisyfovej krošni (čriepky z filozofie práva). Bratislava: Kalligram, 2015. ISBN 9788081019029,
12. HOLLÄNDER, P.: Přeběhy právních pojmů. Praha: Aleš Čeněk, 2017 s. 288 ISBN:9788073806545
13. HOLLÄNDER, P.: Filosofie práva. 2. vydanie Plzeň: Aleš Čeněk, 2012 s. 424 ISBN: 788073803667
14. KLÍMA, K. a kolektiv: Státověda. Plzeň Aleš Čeněk, 2006. s. 415 ISBN 80 86898 98 9
15. KNAPP, V; Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy, Praha, C.H. Beck 1996, ISBN 80-7179-089-3
16. KÜHN, Z. - BOGUSZAK, J.: Právní princípy. 1. vyd. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999. 31 s. ISBN 80-901064-5-5
17. PRINCÍPY V PRÁVE, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava: SAP s.36-44 ISBN 978-80-89607-34-1
18. SVÁK, J.: Princíp otvorenej spoločnosti a jej ústavnoprávne limity. In PRINCÍPY V PRÁVE, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava: SAP s.36-44 ISBN 978-80-89607-34-1
19. TOMIN, M. : Atrahovanie právomocí Ústavným súdom Slovenskej republiky. In Bratislavské právnické fórum - Nezávislosť Ústavného súdu Slovenskej republiky: zodpovednosť ústavodarcu a aktérov zúčastnených na výbere ústavných sudcov, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava. 2019, dostupné na
20. https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/BPF_2019/ZBORNIK_sekcia_13_Ustavne_pravo_.pdf
21. Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 7/2017 a PL. ÚS 21/2014 dostupné na <https://www.ustavnyjud.sk/vyhľadavanie-rozhodnuti#!DmsSearchView>

¹⁷ Pozri napr. TOMIN, M. : Atrahovanie právomocí Ústavným súdom Slovenskej republiky. In Bratislavské právnické fórum - Nezávislosť Ústavného súdu Slovenskej republiky: zodpovednosť ústavodarcu a aktérov zúčastnených na výbere ústavných sudcov, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava. 2019

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.
alena.krunkova@upjs.sk
UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta
Kováčska 26
P.O.BOX A-45
040 75 Košice
Slovenská republika

PRIAMA APLIKÁCIA ÚSTAVY (S DÔRAZOM NA VŠEOBECNÉ SÚDY)¹

Tomáš L'alík

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstrakt

Príspevok analyzuje koncept priamej aplikácie ústavy s dôrazom na rozhodovacia činnosť všeobecných súdov. Pojednáva o troch rôznych formách, v ktorých môže priama aplikácia ústavy nastať: nezávislá aplikácia bez potreby použitia podústavnej normy, paralelná (spoločná) aplikácia ústavy a podústavného práva a nakoniec použitie ústavnej normy priamo v prípade konfliktu s podústavným právom. Teoretické poznatky sú doplnené praktickými skúsenosťami slovenských všeobecných súdov. Okrem konceptu priamej aplikácie ústavy je predmetom príspevku aj nadradenosť ústavy, ktorá s bezprostrednou aplikáciou ústavy úzko súvisí.

Kľúčové slová: priama aplikácia ústavy, všeobecné súdy, nadradenosť ústavy

Abstract:

The paper analyzes a concept of direct application of constitution with the special reference to the courts of general jurisdiction. It provides three theoretical forms in which the direct application occurs: independent application without a need to apply a sub-constitutional norm, parallel application of constitution and sub-constitutional law and finally application of a constitutional norm at the expense of conflicting sub-constitutional law. Theory is followed by practice of the Slovak courts. Aside from the concept of direct application, the paper elaborates on the supremacy of constitution that is closely intertwined to the main topic.

Key words: direct application of constitution, courts of general jurisdiction, supremacy of constitution

Namiesto úvodu

Právny poriadok tvorí na prvý pohľad jeden ucelený systém. Z hľadiska vnútroštátneho práva (pretože o ňom tento príspevok je) má toto konštatovanie relevanciu, pretože práve jeden (jediný) právny poriadok má garantovať fundamentálny predpoklad právneho štátu. Právny štát v sebe obsahuje východzie pravidlo distribúcie vzťahu verejnej moci a jednotlivca, keď na jednej strane garantuje a priori ničím neohraničenú slobodu konania jednotlivca a na druhej strane v princípe limituje všetko, čo môžu orgány verejnej moci konať.² Na princíp distribúcie nadväzuje organizačný princíp, ktorý uľahčuje implementáciu distribučného princípu v podobe delby moci, kde každému orgánu patria len definované kompetencie. Výkon verejnej moci je uzavretý a stáva sa tak predvídateľný, očakávateľný

¹ Článok bol vypracovaný za podpory projektu VEGA č. 1/0686/18 „Prieskum právoplatných individuálnych správnych aktov v kontexte právnej istoty a spravodlivosti.“ Príspevok bol prednesený v sekcii ústavného práva na konferencii Bratislavské právnické fórum 2020 dňa 6. februára 2020.

² V tejto súvislosti je zaujímavé sledovať outsourcing verejných funkcií na rôzne právnické či fyzické osoby súkromného práva. Aj pri tejto činnosti de facto vykonávateľ verejnej moci (napr. IT korporácia pri zhromažďovaní informácií ohľadom možného zneužitia sociálnych dávok) môže konať len tak, akoby konal štát; k diskusii por. RANCHORDAS, S. – SCHUURMANS, Y.: Outsourcing the Welfare State: The Role of Private Actors in Welfare Fraud Investigations. *European Journal of Comparative Law and Governance* (2020, forthcoming)

a kontrolovateľný. Vládcom nie je osoba alebo príkaz ale právo.³ Tým je garantovaná právna istota vzťahu medzi jednotlivcom a verejnou mocou. Potiaľto je všetko ideálne.⁴ Ako však vieme, vnútroštátny právny poriadok nie je ucelený monolit, ale naopak je mnohohrstevný a skladá sa z niekoľkých druhov právnych predpisov. Odhliadnuc od názvov jednotlivých druhov právnych predpisov nás zaujíma predovšetkým vnútorná hierarchia právneho poriadku, aká existovala v právnych dejinách a ako sa vyvinula až do súčasného nadradeného postavenia ústavy. Práve uvedená hierarchia a dominantné postavenie ústavy majú vplyv na tému článku – priamu aplikáciu ústavy. Aplikácia ústavy znamená, že orgány verejnej moci majú na základe ústavy kompetenciu vytvárať legislatívu, resp. keď akt aplikácie práva má základ v ústavnej norme a nie v podústavnom práve.⁵ Článok pojednáva práve o druhom aspekte, keď legitímny ústavný orgán určí právne dôsledky ústavnej normy v konkrétnom prípade len na základe *ústavnej normy*. Keď je ústava nadradenou právnou normou nad ostatnými normami, kedy a ako môže byť aplikovaná priamo a nezávisle od iných právnych noriem? Okrem priamej aplikácie ústavy sa článok dotýka aj paralelnej aplikácie ústavy s podústavným právom. V článku sa vyjadrím aj ku situácii, čo v prípade rozporu medzi ústavou a podústavným právom. Špeciálne je táto otázka zaujímavá z pohľadu teórie a praxe všeobecných súdov, ktoré sú podľa čl. 144 ods. 1 ústavy v prvom rade viazané ústavou a až následne všetkými ostatnými právnymi predpismi. Otázka je o to naliehavejšia, že v domácej doktríne neexistuje k nej relevantné stanovisko. Ale poďme pekne po poriadku a začneme s analýzou hierarchického usporiadania (vnútroštátneho) práva *in genere*.

Nadradenosť ústavy

Hierarchia práva existuje už veľmi dlho. Od postklasického a justiniánskeho obdobia rímskeho staroveku sa právny poriadok delil na právne predpisy podľa rôznej právnej sily, ktorú jednotlivé právne predpisy mali. Kým Božské alebo prirodzené právo malo vyššiu právnu silu, pozitívne (stanovené) len nižšiu právnu silu a muselo byť v súlade s prvým.⁶ Aj v stredoveku existovali zákony, ktoré mali vyššiu právnu silu ako iné predpisy. Podľa D. Grimma tie upravovali výkon verejnej moci, ale nenazývali sa ešte ústavami, ale formami vlády (*leges fundamentales*). Boli považované, že sú Božieho pôvodu a zo svojej podstaty mali vyššiu právnu silu než iné pramene práva. Politické moci nemohli s nimi slobodne disponovať, pretože kreatívna funkcia politiky v tom čase ešte neexistovala. Jej funkcia bola len výkonná, a konkrétne spočívala vo vynucovaní Božej vôle. Legislatívna činnosť, ak sa vôbec realizovala, nebola chápaná ako tvorba práva, ale ako konkretizácia Božieho práva, ktoré sa prispôsobuje podmienkam času a miesta.⁷ Toto chápanie práva v Európe stratilo význam nástupom reformácie a zničujúcimi občianskymi vojnami na začiatku 16. storočia. Ako píše D. Grimm po občianskych vojnách vyvstala potreba sociálneho zmiernu ako najdôležitejšej úlohy vládcu. To vyžadovalo predovšetkým koncentráciu všetkej moci, ktorá bola rozdrobená medzi rôznych a od seba nezávislých držiteľov, ktorí ju vykonávali nie ako osobitnú funkciu, ale ako súčasť svojho osobného statusu (napr. zemepán). Obnovenie mieru mohlo nastať len koncentráciou moci v jedných rukách a na pozbavení jej u ostatných vládcov. Historicky túto úlohu prevzali jednotliví panovníci. Výkon politickej moci však už nebol len výkonom Božieho práva, ale stal sa aj kompetenciou vytvárať právny poriadok nezávislý od

³ K uvedenej koncepcii por. SCHMITT, C.: *Constitutional Theory*. Preklad J. Seitzer, Durham: Duke University Press, 2008, s. 170-180.

⁴ K problémom medzi ideálom právneho štátu na jednej a realitou na strane druhej vo všeobecnej rovine por. *Constitutionalism and the Rule of Law: Bridging Idealism and Realism*. ADAMS, M. – BALLIN, E.H. – MEUWESE, A. (eds.). Cambridge: CUP, 2017.

⁵ Por. GOŁĘBIEWSKI, A.: *Review of the Constitutionality of Law in the Direct Application of the Constitution*. *Annals of the Administration and Law*, č. 1, roč. 17, 2017, s. 36; podobne aj OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. 2. vydanie. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 120.

⁶ Por. napr. BRTKO, R. – ČUNDERLÍK ČERBOVÁ, V. – NEMEC, M.: *Prirodzené právo – jeho vývoj a prvky v rímskom a kánonickom práve*. Bratislava: PraF UK, 2014, s. 38.

⁷ GRIMM, D.: *Constitutionalism: Past, Present, and Future*. Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 359-360.

súperiach náboženstiev. Právo sa stalo sekulárne. Božie právo stratilo svoj právny význam a stal sa z neho len morálny záväzok.

Aby panovník mohol skoncentrovať všetku politickú moc, musel právo vynucovať aj voči iným mocenským skupinám. Tým si zároveň uzurpoval monopol na legitímne použitie sily. Po centralizácii moci v jedných rukách sa objavuje celkom nový typ politického usporiadania: štát, ktorý bol suverénny v tom ponímaní, že neutralizoval akúkoľvek inú konkurujúcu politickú moc vo svojom vnútri.⁸

Konštitucionalizmus, ako sa vytvoril v poslednej štvrtine 18. storočia (po revolúciách v Spojených štátoch amerických a Francúzsku), bol podľa D. Grimma pokusom obnovenia hierarchie práva avšak nie návratom k Božiemu alebo večnému právu. Vytváranie a vynucovanie práva sa malo stať tiež predmetom pozitívnej (v zmysle kreatívnej a stanovenej) právnej regulácie. Možné riešenie tak spočívalo už len v rovine pozitívneho práva. Aby sa to mohlo zrealizovať, tak v právnom poriadku musela vzniknúť opätovne hierarchia. Právna regulácia upravujúca legislatívnu činnosť a vynucovanie práva musela byť nadradená právu, ktoré vzniká z politického procesu. Hierarchicky vyššie postavené právo bolo však tiež produktom politického rozhodnutia. Tvorca tohto práva (ústavy) ale musel byť odlišný od obvyčajnej politiky. Pri absencii náboženskej legitimity práva sa zraky filozofov upreli k novému zdôvodneniu moci – rozumu, ako spoločnému obdareniu ľudstva, ktorý je nezávislý od náboženského presvedčenia. Jediná predstaviteľná politická legitimita politickej moci je súhlas ovládaných – ľudu. Legitimita politického systému a práva mohla byť založená jedine na súhlase.⁹ Ľud tak nahradil vládcu (suveréna) rovnako ako vládca nahradil predtým Boha.¹⁰ Ide zároveň aj o prvok právneho štátu, keď výkon všetkej verejnej moci (vrátane delegovaného ústavodarcu) je a priori obmedzený, kým pôvodná moc ľudu dať si ústavu, je a priori neobmedzená.

Premostením do súčasnosti môžeme konštatovať, že v právnom poriadku existuje dvojaké právo: to, ktoré zaväzuje štát a štátne orgány (ústava) a to, ktoré zaväzuje jednotlivca (podústavné alebo zákonné právo).¹¹ Uvedená hierarchia je kľúčová pre ústavu a je jedno či z pozitívnoprávneho hľadiska (H. Kelsen a jeho normatívna koncepcia práva či H. Hart a jeho *rule of recognition*) alebo politicko-demokratického hľadiska (C. Schmitt). *A contrario*, ústava nemôže plniť svoju úlohu, ak uznanie nadradenosti a prednosti ústavy chýba. Uvedenému faktú činí zadosť aj domáca doktrína, ktorá univerzálnu nadradenosť ústavy v systéme prameňov práva považuje za kľúčový a definičný znak celého právneho poriadku.¹²

Priama aplikácia ústavy

Práve dichotómia hierarchie práva (ústava a podústavné právo) je kľúčová aj pre tému tohto článku. Ak je ústava platným právom pre orgány verejnej moci, tak je aj pre ne záväzná. Jednotlivé princípy a pravidlá, ktoré ústava obsahuje sú orgány verejnej moci povinné dodržiavať, riadiť sa nimi a rešpektovať ich. Osobitne tento predpoklad platí vo vzťahu k zákonodarcovi, ktorý je oprávnený ale v rovnakom čase aj povinný ďalej realizovať ústavné normy vo svojej legislatívnej činnosti. V dnešnej dobe nie sú pochybnosti o tom, že ústava je normatívny akt, ktorý obsahuje rôzne typy právnych noriem adresované rôznym subjektom vrátane kompetenčných, hmotnoprávných, normatívnych či programových ustanovení. V skratke môžeme skonštatovať, že z nadradeného postavenia ústavy v oblasti legality a legitimity vyplýva, že ústava určuje tvorbu práva, jeho výklad a aplikáciu. Ústava

⁸ Ibid., s. 360-361.

⁹ Ibid., s. 361. Zaujímavosťou v tomto smere je aj výkon právomoci prétora (sudcu) v starovekom Ríme. Procesné strany si najprv vyberali právo podľa ktorého mal budúci sudca postupovať v ich veci a potom si vybrali samotného sudcu. Tým bola zabezpečená legitimita sudcovského rozhodovania a zároveň aj dôvera k sudcovi (obe založené na súhlase). SHAPIRO, M.: *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1986, s. 2

¹⁰ GRIMM, D.: *Constitutionalism: Past, Present, and Future*. Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 200.

¹¹ Ibid., s. 11-12.

¹² Por. ktorúkoľvek učebnicu ústavného práva, napr. BARANÍK, K. In: GIBA, M. a kol.: *Ústavné právo*. Wolters Kluwer, 2019, s. 61-62.

validovaná ľudom je prameňom práva samým o sebe a ultimátny zdroj legitimacy pre ostatné právne normy.¹³

Druhou stránkou mince záväznosti ústavy je možnosť sa priamo domáhať všetkých ustanovení ústavy voči orgánom verejnej moci a osobitne voči zákonodarcovi. Nadradenosť ústavy bez možnosti sa jej ustanovení priamo domáhať v konkrétnych sporoch nemá totiž význam. Áno, existuje ústavné súdnictvo, ktoré má ako jedinú úlohu práva vynucovať ústavu voči ostatným orgánom verejnej moci, ale na to, aby sa z ústavy stal živý dokument, je existencia jedinej inštancie, ktorá ju vynucuje, málo. Správnym je pre to tvrdenie, že všetky orgány verejnej moci majú ústavu používať vo svojej činnosti. Avšak vzniká tu problém spojený s tým, že ťažko je činiť zadosť dvom veciam naraz, ktoré priama aplikácia ústavy v činnosti orgánov verejnej moci požaduje: vynucovať právny akt, ktorý ma obmedzuje (ústava) paralelne s právnym aktom, ktorý ma na niečo oprávňuje (zákon). Ide o schizofrenickú úlohu, na ktorú orgány verejnej moci nie sú vybavené.

Zvlášť je priama aplikácia ústavy dôležitá v oblasti práv a slobôd, kde ich subjekt (oprávnený) ale aj ich adresát (komu je právna norma určená) vystupuje fyzická a právnická osoba. Mnohé ústavy priamu aplikáciu majú upravenú výslovnou,¹⁴ čo nie je ale prípad Slovenska. Slovenská doktrína však jednoznačne ráta s takou možnosťou. Pomerne lakonicky však konštatuje, že ústavu je možné aplikovať priamo vždy, ak sama nepredpokladá vydanie blanketovej normy na svoju realizáciu.¹⁵ Dokonca toto tvrdenie nebolo sporné ani pred rokom 1990 a súčasná doktrína ho len prebrala.¹⁶

Ako nie je explicitne nikde v ústave vyjadrená jej nadradenosť pred inými prameňmi práva, ale je v slovenskej doktríne *unisono* akceptovaná, tak podobný status platí aj pre jej aplikáciu. Priama aplikácia je dôležitá pre to, lebo zabezpečuje, že ústava sa bude realizovať v sociálnej realite. Z ústavy sa stane vynútiteľný právny dokument. Bude živým právom a nie mŕtvou literou. Preto, ak právna úprava v normatívnej rovine alebo individuálny akt aplikácie práva zasahujú konkrétne právo alebo slobodu, jednotlivec sa môže domáhať prieskumu tohto zásahu súdnou cestou. Jednotlivec a jeho konkrétne záujmy musia byť zo strany orgánov verejnej moci brané vážne.¹⁷ Aj z tohto dôvodu je priama aplikácia ústavy dôležitá.

Priama aplikácia ústavy všeobecnými súdmi

Aplikácia, realizácia a vynucovanie ústavy voči ostatným orgánom verejnej moci sa môže realizovať mnohými spôsobmi (napr. legislatívnou činnosťou) či orgánmi verejnej moci (NR SR, prezident, vláda). Nás však bude zaujímať rozhodovacia činnosť tých najdôležitejších orgánov aplikácie práva v štáte – všeobecných súdov. Pôjde tak o priamu aplikáciu ústavy zo strany všeobecných súdov, čím si zároveň zúžime aj objekt nášho skúmania. Môžeme hovoriť o priamej aplikácii ústavy, ktorá predstavuje právnu formu jej ďalšej realizácie. Zvlášť je toto konštatovanie dôležité z pozície nezávislosti súdov a sudcov. Ako kontrast tu slúžia socialistické ústavy a vtedajšia doktrína, ktoré zverovali realizáciu (a aplikáciu) ústavy do rúk politickej strany KŠČ a potom jednotlivým orgánom verejnej moci, pričom operovali iba politickou, ideologickou a materiálnou realizáciou. Právna chýbala.¹⁸ V teórii sa spomínajú tri základné situácie, ktoré môžu pri justičnej aplikácii ústavy vzniknúť. Prvou je tzv. nezávislá aplikácia ústavy. Ide o prípad, ktorý je možné rozhodnúť výlučne na základe ústavnej normy bez potreby použiť iné (podústavné) právo. Použitie ústavnej úpravy priamo prichádza do úvahy vtedy, ak (i) zákonodarca vec neupravil, resp. nemusel upraviť alebo (ii)

¹³ Por. aj STONE-SWEET, A.: The politics of constitutional review in France and Europe. *International Journal of Constitutional Law*, roč. 5, č. 1, 2007, s. 78.

¹⁴ Napr. Základný zákon SRN v čl. 1 ods. 3 alebo poľská ústava z roku 1997 v čl. 8 ods. 2.

¹⁵ Por. POSLUCH, M. – CIBULKA, Ľ.: Štátne právo Slovenskej republiky. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2009, s. 56. Podobné stanovisko zaujal aj ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 14/98, kde sa prihlásil k priamej aplikácii ústavy, pokiaľ ústava nepredpokladá obmedzenie toho-ktorého práva zákonodarcom.

¹⁶ Por. MATOUŠEK, S. – ZDOBINSKÝ, S. a kol.: Štátne právo ČSSR. Bratislava: Obzor, 1987, s. 54-55.

¹⁷ K uvedenému por. aj KUMM, M.: Who is Afraid of the Total Constitution? *Constitutional Rights as Principles and the Constitutionalization of Private Law*. *German Law Journal*, roč. 7, č. 4, 2006, s. 367.

¹⁸ Por. MATOUŠEK, S. – ZDOBINSKÝ, S. a kol.: Štátne právo ČSSR. Bratislava: Obzor, 1987, s. 53-54.

zákonodarca upravil vzťah len čiastočne. Priama aplikácia ústavy v tomto prípade nevedie ku konfliktu medzi ústavou a podústavným právom, pretože ústava je základom pre rozhodnutie v individuálnej veci bez nutnosti brať do úvahy iné právne normy.¹⁹

Ústavnú normu je možné aplikovať priamo len ak sú splnené nasledovné podmienky: existuje dostatočný právny základ pre rozhodnutie sporu v ústave; právna norma je konkrétna a zároveň aj jednoznačná.²⁰ Technicky je teda možné vyriešiť prebiehajúci individuálny spor pred všeobecným súdom na základe ústavnej normy.²¹ Uvedená situácia sa najmä bude týkať ľudských práv a slobôd, pretože tie sú priamo aplikovateľné. Na druhej strane sa priamo aplikovať s najväčšou pravdepodobnosťou nebudú dať abstraktné právne normy, ktoré obsahujú určité ideály (napr. demokracia, právny štát atď.).

V súvislosti s uvedeným je otázna situácia priamej aplikácie druhej generácie základných práv konkrétne hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv. Niektorí autori zastávajú stanovisko, že tieto práva nie sú vymožiteľné a sú len smernicou pre zákonodarcu kvôli zneniu čl. 51 ods. 1 ústavy.²² Podľa nášho názoru je možná priama aplikácia týchto právnych noriem vrátane určenia konkrétnej výšky plnenia toho-ktorého sociálneho práva za predpokladu, že by zákonodarca právnu úpravu neprijal vôbec alebo by štandard ním stanovený, nezodpovedal ľudskej dôstojnosti (napr. výška starobného dôchodku by nemohla pokryť ani základné výdavky spojené s bývaním, stravou, liekmi atď.).²³ Zároveň nejde o abstraktné ústavné normy, ktoré majú podľa nás jasný obsah a taktiež vysoký stupeň konkrétnosti.

Asi nebude prekvapením pre slovenského čitateľa, že prípadov v praxi slovenských súdov, kde spor rozhodli len na základe ústavy, je málo. Po hľadaní sa nám podarilo nájsť len dve rozhodnutia. Prvé rozhodnutie sa týkalo práva na štrajk a najvyšší súd v rozsudku sp. zn. 1 Co 10/98 uviedol, že toto právo sa realizuje aj mimo právneho režimu zákona o kolektívnom vyjednávaní: „Zo žiadneho právneho predpisu nevyplýva a nemožno to vyvodiť ani výkladom čl. 37 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, že akékoľvek iné štrajky než upravené vykonávacím predpisom, teda zákonom č. 2/1991 Zb. sú zakázané.“²⁴ Druhým rozhodnutím, ktoré sa nám podarilo nájsť je rozsudok Krajského súdu v Prešove sp. zn. 1S/101/2010, kde tento súd sa pri argumentácii v spore o skončenie služobného pomeru profesionálneho vojaka odvolal aj na právo na slobodnú voľbu povolania podľa čl. 35 ods. 1 ústavy. Aj táto prax svedčí o tom, že sudcovia všeobecných súdov sú príliš zameraní na zákon a nepozerajú sa na tie právne normy, ktoré majú vyššiu právnu silu ako samotná ústava.

Druhou možnou situáciou pri priamej aplikácii ústavy je paralelná aplikácia ústavy a podústavného práva. Výklad podústavného práva sa uskutočňuje prostredníctvom ústavy, resp. ústavných princípov, ktoré „otvárajú dvere“ inému riešeniu, ako tomu, ktoré predvída zákonodarca. Podľa niektorých autorov ide tiež o typ priamej aplikácie ústavy.²⁵ Ústava sa použije paralelne s použitím podzákonného právneho predpisu a spravidla znamená rozšírenie možností, ako môže súd ako orgán verejnej moci postupovať a rozhodovať.

V tomto smere je prax na Slovensku už bohatšia. Za pozornosť stojí predovšetkým judikatúra najvyššieho súdu. Osobitne napr. rozsudok sp. zn. 1 To 1/2015 z 29. mája 2015 (inšpekcia Ministerstva vnútra), kde najvyšší súd aplikáciou čl. 152 ods. 4 a čl. 154c) ods. 1 ústavy v spojení s čl. 6 ods. 1 Dohovoru (i) použil zásadu *beneficium cohaesionis* aj napriek tomu, že sa nevedelo spoločné súdne konanie obžalovaného a odsúdeného a (ii) zastavil konanie aj napriek tomu, že to

¹⁹ GOŁĘBIEWSKI, A.: Review of the Constitutionality of Law in the Direct Application of the Constitution. *Annals of the Administration and Law*, č. 1, roč. 17, 2017, s. 46.

²⁰ Niektorí autori hovoria v tejto súvislosti aj o samovykonateľnosti ústavnej normy por. OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. 2. vydanie. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 120.

²¹ GOŁĘBIEWSKI, A.: Review of the Constitutionality of Law in the Direct Application of the Constitution. *Annals of the Administration and Law*, č. 1, roč. 17, 2017, s. 47

²² Napr. BÁRÁNY, E.: Uplatniteľnosť druhej a tretej generácie ľudských práv podľa Ústavy Slovenskej republiky. *Právny obzor*, roč. 78, č. 1, 1995, s. 15 an.

²³ K vymožiteľnosti týchto práv por. LALÍK, T.: In: GIBA, M. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 162-165 a tam cit. judikatúra ústavného súdu a doktrína.

²⁴ Uvedené bolo nepriamo potvrdené aj uznesením Okresného súdu Bratislava I sp. zn. 27Cb/206/2011.

²⁵ Por. BANASZAK, B.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Varšava: C.H. Beck, 2009, s. 75-76.

Trestný poriadok to pre odvolací súd nepredvída. Podobne postupoval najvyšší súd aj pri rozsudku sp. zn. 2 TdoV 16/2014 z 22. júla 2015, kde priamo oslobodil obžalovaného spod obžaloby. Okrem týchto prípadov by sme radi poukázali aj na prax nielen najvyššieho súdu pri rozhodovaní o väzbe, kde je Trestný poriadok v časti, v ktorej sa týka väzby, vykladaný tak, že umožňuje nahradenie väzby dohľadom probačného a mediáčného úradníka nad rámec Trestného poriadku vďaka výkladu čl. 154c) ods. 1 ústavy v spojení s čl. 5 Dohovoru.²⁶

Tretiu situáciu priamej aplikácie ústavy predstavuje konflikt medzi ústavou a podústavným právom. Rozpor medzi ústavou a podústavným právom môže mať tri rôzne podoby: (i) oba predpisy obsahujú rovnaké pravidlo správania sa; (ii) hmotnoprávna norma ústavy je skoršia ako právna norma v zákone alebo (iii) hmotnoprávna norma ústavy je neskoršia ako konfliktujúca právna norma vyjadrená v zákone. V prvom prípade je vec jasná a je nutné uplatniť ústavnú úpravu podľa kolízneho pravidla *lex superior derogat legi inferiori*. Rovnako tak sa bude postupovať aj v druhom prípade podľa totožného pravidla. V treťom prípade je možné použiť kolízne pravidlo *lex posterior derogat legi priori*, kde časovo neskoršia ústavná norma ruší časovo skoršiu zákonnú normu.²⁷

Ak sa konflikt nedá vyriešiť ústavnokonformným výkladom, tak všeobecný súd musí konať. Do úvahy pripadajú dve riešenia. Prvým je priama aplikácia ústavy v zmysle príkazu najprv aplikovať ústavu a až potom iné právo (čl. 144 ods. 1 ústavy). Druhou možnosťou pre všeobecný súd je iniciovanie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 144 ods. 2 ústavy. Pri rozhodovaní o týchto možnostiach nesmieme strácať zo zreteľa, že Slovensko sa priklonilo ku koncentrovanému modelu ústavného súdnictva, preto ako pravidlo sa má aplikovať postup podľa čl. 144 ods. 2 ústavy a všeobecný súd sa má obrátiť na ústavný súd, ktorý s definitívnou platnosťou spor o ústavnosť rozhodne.

Výnimkou z tohto postupu môžu byť nasledovné situácie, ktoré podľa nás odôvodňujú postup priamo podľa ústavy a nerešpektovaním čl. 144 ods. 2 ústavy. Sú nimi: očividná neústavnosť podústavného právneho predpisu; analogická neústavnosť podústavného práva a nelegitimita či nefunkčnosť ústavného súdu.²⁸ Ďalšou situáciou pre priamu aplikáciu ústavy a neaplikáciu podústavného práva môže byť prípad, ak ústavný súd odmietne posúdiť návrh všeobecného súdu na konanie o súlade právnych predpisov a meritorne, resp. kvázimeritorne rozhodnutie nevydá.

Pri očividnej neústavnosti právneho predpisu ide o prípad, kedy by iniciovanie konania pred ústavným súdom len predĺžilo evidentný zásah do konštitutívnych hodnôt právneho a demokratického štátu. Musí ísť o *prima facie* protiústavnosť právnej úpravy, o ktorej nie sú pochybnosti. Podústavná norma je jednoznačná a špecifická a nie sú možnosti jej ústavnokonformného výkladu (napr. retroaktivita práva pri konštruovaní právnej zodpovednosti, narušenie princípu del'by moci, intenzívne porušovanie práv a slobôd napr. v prípade ich derogácie či iluzórnosti).

Ďalšiu situáciu, kedy je podľa nášho názoru postup podľa čl. 144 ods. 2 ústavy zbytočný, predstavuje skutočnosť, že podobnú právnu normu (úpravu) už raz ústavný súd zhodnotil ako protiústavnú a predmetná vec je analogická z hľadiska protiústavnosti. Zákonodarca jednoducho nerešpektoval závery ústavného súdu a vydal znovu právnu normu, o ktorej raz už ústavný súd skonštatoval protiústavnosť. Aj v tomto prípade môžeme hovoriť o očividnej neústavnosti. Príkladom by tu mohol byť zákon č. 101/2010 Z.z. o preukazovaní pôvodu majetku, ktorý raz už ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 29/05 zrušil, ale napriek tomu prakticky totožné znenie prijal zákonodarca opätovne. Do tejto kategórie môžeme zahrnúť aj prípad, keď ústava deroguje zákon, ktorý bol vydaný skôr ako ústava. V takom prípade sa bude priamo aplikovať ústava.²⁹

Postup podľa čl. 144 ods. 2 ústavy podľa nás netreba využívať ani vtedy, ak je ústavný súd nefunkčný, resp. nelegitímne zložený. Uvedené nastalo aj v našich podmienkach celkom nedávno, keď ústavný súd od februára do októbra 2019 mal len 4, resp. 7 sudcov. Ústavný súd síce formálne fungoval ale

²⁶ Napr. uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 4 Tost 19/2016 zo 6. júna 2016.

²⁷ Podľa GOŁĘBIEWSKI, A.: Review of the Constitutionality of Law in the Direct Application of the Constitution. *Annals of the Administration and Law*, č. 1, roč. 17, 2017, s. 50.

²⁸ PODKOWIK, J.: Oczywista niekonstytucyjność jako przesłanka odmowy stosowania ustawy przez sąd. *Glosa do wyroku WSA z dnia 8 marca 2017 r., II SA/Po 1034/16. Państwo i Prawo*, č. 5, 2018, s. 132-140.

²⁹ Por. BANASZAK, B.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Varšava: C.H. Beck, 2009, s. 72.

materiálne nebol spôsobilý prijímať žiadne meritórne rozhodnutia o súlade právnych predpisov (nakoniec ani jedno v tomto období neprijal).

Posledná situácia je založená na reštriktívnom formalizme ústavného súdu vo vzťahu ku všeobecným súdom pri výklade procesných podmienok konania. Druhý ústavný súd (2000-2007) si vytvoril niekoľko chybných doktrín, pričom jednou z nich bolo aj to, že vtedajší čl. 144 ods. 3 ústavy neumožňoval autonómnu aplikáciu a pre aktivizáciu konania o súlade právnych predpisov sa vyžadovala osobitná zákonná úprava. Tú nie všetky právne predpisy, na základe ktorých všeobecné súdy konali, obsahovali. Dôsledkom bola prax, kde ústavný súd návrhy všeobecných súdov na konanie o súlade právnych predpisov odmietal.

Okrem iných prípadov sa tak stalo aj v roku 2002 pri návrhu disciplinárneho súdu. V prípade zákona o sudcoch osobitná právna úprava umožňujúca sa obrátiť na ústavný súd absentovala, a preto návrh disciplinárneho senátu na konanie o súlade právnych predpisov ústavný súd uznesením sp. zn. PL. ÚS 7/02 odmietol. Na odmietnutie reagoval disciplinárny súd uznesením sp. zn. 2 Dso 3/03 zo 17. marca 2003. Najvyšší súd sám vyhodnotil a vyslovil, že ustanovenie § 151 ods. 10 v spojení s ustanovením § 118 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a príslušných je v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy, a preto jeho aplikácia v danom prípade neprichádzala do úvahy. Implicitne uvedený postup odobril aj ústavný súd v uznesení sp. zn. II. ÚS 187/03.³⁰

Aj napriek tu uvádzaným prípadom priamej aplikácie ústavy namiesto konfliktujúceho podústavného práva netreba zabúdať, že vždy pôjde o výnimočné okolnosti a nie každodennú činnosť všeobecných súdov. Rozhodnutia všeobecných súdov o priamej aplikácii ústavy v prípade rozporu s podústavným právom nemajú účinky predvídané čl. 125 ods. 6 ústavy. Ich záväznosť je len incidenčná vo vzťahu k predmetu konania a procesným stranám. Zároveň však rozhodnutia predstavujú *rei iudicata*.

Štandardným postupom stále zostáva využitie čl. 144 ods. 2 ústavy. V prípade zistenia procesných nedostatkov prijatej právnej úpravy (napr. NR SR by nerešpektovala ústavu alebo zákon č. 350/1996 Z.z. v legislatívnom procese) by sa mal konajúci súd vždy obrátiť na ústavný súd podľa čl. 144 ods. 2 ústavy. Podobne by mal všeobecný súd postupovať v prípade, ak ústavná norma, ktorú hodlá aplikovať je princípom, ktorý napr. nie je dostatočne vysvetlený v judikatúre alebo doktríne (obdoba doktríny *acte éclairé* ako ju pozná Súdny dvor EÚ) a podľa všeobecného súdu je podústavné právo v rozpore s ústavným princípom alebo hodnotou. V týchto prípadoch je nutné klásť dôraz na model koncentrovaného ústavného súdnictva.

Na druhej strane, ak sa všeobecný súd rozhodne nepoužiť postup podľa čl. 144 ods. 2 ústavy a otázku ústavnosti posúdi sám, vylepšuje si svoju vlastnú autonómiu vo vzťahu k ústavnému súdu. Týmto spôsobom dochádza ku narušeniu monopolu ústavného súdu a posilneniu všeobecného súdnictva v oblasti tvorby práva.³¹

Záver

Príspevok analyzuje jeden z prvkov právneho štátu, ktorý zatiaľ uniká pozornosti slovenskej doktríny: priamu aplikáciu ústavy. S ňou ide ruka v ruke koncept nadradenosti ústavy nad podústavné právo, ktorý zaručuje, že ústava v spoločnosti môže plniť svoje funkcie. Prvá časť príspevku je deskriptívna a zameriava sa na tradíciu hierarchie vnútroštátneho práva ako sa vytvorila v právnych dejinách. Druhá časť článku sa venuje výlučne problematike priamej (bezprostrednej) aplikácii ústavy a to z pozície teoretickej ako aj praktickej s dôrazom na rozhodovaciu činnosť všeobecných súdov. Príspevok ponúka tri prípady, kedy môžeme hovoriť o priamej aplikácii ústavy: nezávislé použitie ústavnej normy, paralelné uplatnenie ústavnej a podústavnej normy a nakoniec uplatnenie ústavnej normy na úkor rozpornej podústavnej normy. Prínosom článku je priblíženie situácií, kedy všeobecný súd môže použiť ústavu priamo namiesto iniciovania konania o súlade právnych predpisov podľa čl.

³⁰ Aj z tohto postupu môže pre ústavný súd plynúť poučenie, aby podmienky konania neposudzovateľ príliš prísne. Alternatívne, čím prísnejšie ich bude posudzovať, tým sa zväčšuje šanca, že všeobecné súdy sa nebudú na neho obracať v konaní podľa čl. 144 ods. 2 ústavy a otázku ústavnosti budú riešiť samé. Celkovo pre podmienky všeobecného súdu ako aktívne legitimovaného subjektu por. L'ALÍK, M. – L'ALÍK, T.: Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár. Wolters Kluwer, 2019, s. 234-236.

³¹ Por. STONE-SWEET, A.: The politics of constitutional review in France and Europe. *International Journal of Constitutional Law*, roč. 5, č. 1, 2007, s. 91.

144 ods. 2 ústavy. Úloha všeobecného súdu sa v prípadoch, keď spor rozhodne na základe hodnôt, ktoré majú vyššiu právnu silu ako zákon, mení na zákonodarnú. Už nejde o klasickú úlohu subsumpcie skutočností pod právnu normu, ale sudca rozhoduje, podľa akého práva prípad rozhodne.³² Záverom môžeme konštatovať, že nadradenosť ústavy a jej priama aplikácia môžu síce ohrozovať v určitých situáciách monopol ústavného súdu a koncentrovaný model ústavného súdnictva (a tým aj právnu istotu), ale na druhej strane je to cena za plnšiu realizáciu právneho štátu.

BANASZAK, B.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Varšava: C.H. Beck, 2009, s. 72. ISBN 978-83-255-0866-1

BÁRÁNY, E.: *Uplatniteľnosť druhej a tretej generácie ľudských práv podľa Ústavy Slovenskej republiky*. Právny obzor, roč. 78, č. 1, 1995

BRTKO, R. – ČUNDERLÍK ČERBOVÁ, V. – NEMEC, M.: *Prirodzené právo – jeho vývoj a prvky v rímskom a kánonickom práve*. Bratislava: PraF UK, 2014, s. 38. ISBN 978-80-7160-381-8

GIBA, M. a kol.: *Ústavné právo*. Wolters Kluwer, 2019, ISBN 978-80-571-0086-7

GOŁĘBIEWSKI, A.: *Review of the Constitutionality of Law in the Direct Application of the Constitution*. *Annals of the Administration and Law*, č. 1, roč. 17, 2017

GRIMM, D.: *Constitutionalism: Past, Present, and Future*. Oxford: Oxford University Press, 2016, ISBN 978-01-9876-612-4

KUMM, M.: *Who is Afraid of the Total Constitution? Constitutional Rights as Principles and the Constitutionalization of Private Law*. *German Law Journal*, roč. 7, č. 4, 2006

MATOUŠEK, S. – ZDOBINSKÝ, S. a kol.: *Štátne právo ČSSR*. Bratislava: Obzor, 1987

ĽALÍK, M. – ĽALÍK, T.: *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. Wolters Kluwer, 2019 ISBN: 978-80-571-0111-6

OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. 2. vydanie. Žilina: Eurokódex, 2012, ISBN 978-80-8944-788-6

PODKOWIK, J.: *Oczywista niekonstytucyjność jako przesłanka odmowy stosowania ustawy przez sąd*. *Glosa do wyroku WSA z dnia 8 marca 2017 r., II SA/Po 1034/16*. *Państwo i Prawo*, č. 5, 2018

POSLUCH, M. – CIBULKA, Ľ.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2009, s. 56. ISBN 978-80-89122-56-1

SAJAN, M.: *O różnych metodach oddziaływania horyzontalnego praw podstawowych na prawo prywatne*. *Państwo i Prawo*, č. 2, 2014

SCHMITT, C.: *Constitutional Theory*. Preklad J. Seitzer, Durham: Duke University Press, 2008, s. 170-180. ISBN 978-0-8223-4011-9

SHAPIRO, M.: *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1986, s. 2, ISBN 0-226-75043-4

STONE-SWEET, A.: *The politics of constitutional review in France and Europe*. *International Journal of Constitutional Law*, roč. 5, č. 1, 2007.

³² Por. aj SAJAN, M.: *O różnych metodach oddziaływania horyzontalnego praw podstawowych na prawo prywatne*. *Państwo i Prawo*, č. 2, 2014, s. 16-17.

TRANSFORMUJÚCI SA KONCEPT PRINCÍPU PRÁVNEHO ŠTÁTU V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Lívia Trellová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The aim of the paper is to point out the development of the concept of the rule of law as a part of the material core of the Constitution of the Slovak Republic. This is a remarkable development that has gained dynamics in recent years. At the same time, the author aims to analyze some selected aspects of the rule of law, and to critically evaluate them.

Abstrakt: Cieľom príspevku je poukázať na vývoj konceptu princípu právneho štátu ako súčasti materiálneho jadra Ústavy SR. Ide o pozoruhodný vývoj, ktorý nabral na dynamike v posledných rokoch. Zároveň si autorka kladie za cieľ poukázať na niektoré vybrané aspekty princípu právneho štátu, poprípade ich kriticky zhodnotiť.

Key words: constitution, material core of the constitution, Rule of Law, content of the Rule of Law, interpretation

Kľúčové slová: ústava, materiálne jadro ústavy, princíp právneho štátu, obsah princípu právneho štátu, výklad

1 ÚVOD

Slovenská republika ako „mladá“ demokracia prešla v ústavnoprávnej oblasti procesom vývoja plným zmien a evolúcie. Inšpiráciou v tejto oblasti boli pre ústavnoprávnych teoretikov predovšetkým ústavné úpravy vyspelých demokratických štátov a pod vplyvom „neslobodnej“ minulosti urputná snaha dištancovať sa od ideológií a hodnôt presadzovaných v totalitných a komunistických režimoch. V protiklade k tomu zas stála snaha čo najviac sa priblížiť ideám a požiadavkám presadzovaným v rámci Európskych spoločenstiev, Európskej únie. Obdobie vzniku a po završení jedenej etapy vo vývoji spojenej s rozpadom Československého štátu býva spájané s víťazstvom liberálnej demokracie. Došlo k oživeniu ideálov konštitucionalizmu, zároveň sa to skombinovalo s dôrazom na prirodzené právo, obnovu ústavnosti a ústavnej spravodlivosti (ústavné súdnictvo), súdnu kontrolu administratívnych autorít, ako aj s akcentovaním konceptu materiálneho právneho štátu. V prípade viacerých štátov Európy aj Latinskej Ameriky sa renesancia liberálnej demokracie prepojila s konceptom tzv. neo-konštitucionalizmu, ako ďalšieho kroku vo vývoji konštitucionalizmu.¹ Snaha uchovať liberálnu demokraciu a jej princípy ako vedúce idey na ústavnoprávnej úrovni napomohli k sformulovaniu liberálnych a demokratických princípov reprezentujúcich materiálne jadro ústavy. Vytvorenie konceptu tzv. neo-konštitucionalizmu bolo

¹ POZN. AUTORKY: ZNAKY KONCEPTU TZV. NEO-KONŠTITUCIONALIZMU SA DAJÚ ZHRNÚŤ NASLEDOVNE DO TROCH OKRUHOV: A) VZNIK MATERIÁLNEHO JADRA ÚSTAV, KTORÉ SPRAVILI NIEKTORÉ PRINCÍPY A INŠTITÚTY VIAC RIGIDNÝMI, ZATIAĽ ČO DOHLAD NA NIMI BOL ZVERENÝ POD STRIKTNÚ ÚSTAVNÚ KONTROLU ÚSTAVNÝMI SÚDMI, ALEBO OBDOBNÝ MECHANIZMUS; B) KOMBINÁCIA MORÁLKY S PRÁVOM V PODOBE ÚSTAVNÝCH NORIEM A PRINCÍPOV, KTORÉ MAJÚ EXPLICITNÝ MORÁLNY OBSAH A ZMYSEL (OSOBITNE NA ÚROVNI ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD); C) ZMENENÁ ROLA PRÁVNICOV, OSOBITNE PREDSTAVITEĽOV PRÁVNEJ TEÓRIE VEDÚCA ICH NIELEN K POPISU PRÁVA, ALE K INTERPRETÁCII, IMPLEMENTÁCII A APLIKÁCII PRÁVA ALEBO DOKONCA K JEHO ZMENE VŽDY V DUCHU HODNÔT A PRINCÍPOV VYJADRENÝCH V ÚSTAVE. PODĽA GÁBRIŠ, T.: "LAW & DEVELOPMENT" IN THE LIGHT OF PHILOSOPHY OF (LEGAL) HISTORY. IN: SZWEDO, P., PELTZ-STEELE, R., TAMADA, D. (EDS.): *LAW AND DEVELOPMENT: BALANCING PRINCIPLES AND VALUES*. KOBE UNIVERSITY MONOGRAPH SERIES IN SOCIAL SCIENCE RESEARCH. SPRINGER NATURE SINGAPORE, 2019, S. 12

možné aj vďaka tomu, že sa začal presadzovať koncept nie formálneho právneho štátu, ale naopak materiálneho právneho štátu.

Koncept materiálneho právneho štátu vychádza zo vzťahu medzi spoločnosťou a ústavnosťou. Prečo je dôležité venovať pozornosť materiálnemu právnenému štátu a materiálnemu základu ústavného práva? Je to preto, že poskytuje presnejšie pochopenie vývoja ústavy a jeho logiky. Materiálna ústava je súčasťou širšieho ústavného poriadku, ktorý zahŕňa aj formálnu ústavu. Kľúčovým bodom je vnútorný vzťah medzi ústavným poriadkom a spoločenskou formáciou. Vzhľadom na to, že takéto usporiadanie je konštrukciou založenou na kondenzácii určitých sociálnych síl okolo vybraných základných politických cieľov, tak by sa mala robiť analýza ústavného poriadku v prvom rade pod ich vplyvom. Ďalšou z dôležitých korelácií je tá medzi konštitucionalizmom a právnym štátom, kde spoločnou črtou je vytvorenie politického poriadku v štáte. Konštitucionalizmus sa vzťahuje na určitý rozsah ideí a pravidiel správania ako by mala byť regulovaná moc vlády s cieľom realizovať základné princípy politického režimu². Je to spravidla ústava štátu, ktorá tvaruje konštitucionalizmus do konkrétnej podoby. Konštitucionalizmus však možno chápať aj oveľa širšie ako presahujúci právny rámec determinujúci vzťahy rôznych úrovní práva a distribúcie moci medzi ich inštitúcie.³

Ochrana ústavnosti v Slovenskej republike prešla od jej vzniku istým vývojom. Istotne sem môžeme zaradiť aj postulovanie a akceptáciu existencie materiálneho jadra ústavy. Od vzniku samostatnej slovenskej štátnosti prešlo istým vývojom plným zmien rovnako právne myslenie v oblasti uplatňovania prvkov materiálneho právneho štátu. Ústavnoprávna úprava v čase svojho vzniku nepracovala s konceptom ústavných noriem, resp. ustanovení ústavy, ktoré by bolo možné považovať z dlhodobého hľadiska za nezmeniteľné. Až neskôr právna teória a prax začína pracovať s predstavou, že existujú v ústave také typy noriem, ktoré svojim obsahom sú natoľko zásadné a zároveň elementárne vo vzťahu k základom spoločnosti a štátu, že vo svojej podstate sú vyjadrením ich časovo neohraničenej ochrany. Trend presadzovania myšlienky materiálneho jadra ústavy a jej ochrany nastúpil až neskôr, približne v deväťdesiatych rokoch 20. storočia.

2 Materiálny právny štát a materiálne jadro ústavy

Materiálne jadro ústavy ako teoretický koncept nie je univerzálne a jeho konkrétne obsahové naplnenie je určené ústavnou úpravou konkrétneho štátu. Zjednodušene sa dá povedať, že vymedzuje všeobecne akceptované hodnoty, na ktorých stoja ústavy moderných demokratických a právnych štátov, a ktoré sa premietajú do základných ústavných princípov. Podľa B. Baloga ide o najdôležitejšie ústavné princípy, ktorých ochrana je najvlavnejšou úlohou štátu, ktorý sa zaviazal byť štátom demokratickým a právnym. Obsahom materiálneho jadra ústavy sú základné ústavné hodnoty demokratickej spoločnosti, ktoré nachádzajú svoje vyjadrenie v konkrétnych princípoch materiálneho právneho štátu.⁴

Samotný vznik konceptu materiálneho jadra ústavy je spojený s rozhodovacou činnosťou nemeckého Spolkového ústavného súdu, ktorý rozhodol, že nehmotné princípy uvedené v čl. 79(3) vytvárajú materiálne jadro nemeckého Základného zákona Nemeckej spolkovej republiky (Grundgesetz), t.j. ústavy a je im priznané hierarchicky nadradené postavenie *vis-à-vis* jeho ostatným ustanoveniam. V uvedenom čl. 79 (3) Základného zákona sa uvádza, že zmena Základného zákona týkajúca sa princípov spolkového usporiadania alebo základných princípov práv uvedených v čl. 1-20 Základného zákona je neprípustná. Základné princípy uvedené v spomínanom článku 79 (3) Základného zákona môžu byť modifikované alebo zrušené iba cestou prijatia novej ústavy. To v podstate znamená, že Spolkový ústavný súd má konečné slovo vo veci určenia zmyslu a rozsahu tohto najzákladnejšieho komponentu ústavného referenčného štandardu. Ústavodarca, resp. ústavný zákonodarca, nemá možnosť prekonať, zmeniť, či opraviť súdnu interpretáciu princípov

² WHITTINGTON, K.E.: Constitutionalism; In WHITTINGTON, K.E., KELEMEN, R.D., CALDEIRA, G.A. (eds.): The Oxford Handbook of Law and Politics. Oxford University Press, 2008, s. 281

³ KRISCH, N.: Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law. Oxford University Press, 2010, s. 23

⁴ BALOG, B.: Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. Žilina: EUROKÓDEX, 2014, s. 23, 25

garantovaných klauzulou večnosti prostredníctvom jednoduchšej ústavnej revízie.⁵ V skutočnosti Spolkový ústavný súd pristúpil k pomerne širokému výkladu uvedených princípov Základného zákona a vytvoril si tak priestor na flexibilnú konkretizáciu a ďalšiu interpretáciu týchto princípov prostredníctvom svojej ďalšej rozhodovacej činnosti.⁶ Český ústavodarca vyjadril v čl. 9 ods. 2 Ústavy Českej republiky, kde sa uvádza „*zmena podstatných náležitostí demokratického právneho štátu je neprípustná*“ explicitne materiálny základ ústavy.⁷

Vytvorenie hodnotovo zameraných ústav v období po druhej svetovej vojne však musíme vnímať v celom kontexte spoločenského vývoja. Nemožno sa stotožniť s názorom, že v tomto historicko-politickom kontexte predtým v ústavných textoch štátov úplne absentovali hodnoty a ich vyjadrenie, resp. hovoriť o hodnotovej neutralite predtým prijímaných ústav. Ústavy vytvorené po 2. svetovej vojne inšpirované s ňou spojenými negatívnymi skúsenosťami a ich vznik bol podľa B. Baloga spojený s prekonaním formálnoprávneho prístupu ku konštrukcii ústavného textu, ktorý bol charakteristický pre ústavy prijímané po 1. svetovej vojne, ktoré boli postavené na koncepcii formálneho právneho štátu a najmä- boli hodnotovo neutrálne.⁸ Na druhej strane v ústavných textoch prijatých po 2. svetovej vojne je evidentná snaha zvýrazniť hodnotovú orientáciu štátu, resp. snaha o dôraz na príklon ku koncepcii materiálne chápaného demokratického a právneho štátu, resp. demokratického a sociálneho právneho štátu.⁹ Hodnotová neutralita býva vyčítaná tzv. Weimarskej ústave (Ústave Nemeckej ríše) z roku 1919, či Ústavnej listine Československej republiky z roku 1920, či iným. V tomto smere nejde zrejme o úplné korektné posúdenie obsahu uvedených ústavných textov z hľadiska ich hodnotového nastavenia. Oba texty v sebe zahŕňajú vymedzenie princípov aj hodnôt¹⁰, avšak ich charakter bol „nesprávne“, inými slovami nedemokraticky dezinterpretovaný. Rovnako sa dá povedať, že interpretácia týchto hodnôt nebola v duchu koncepcie materiálneho právneho štátu.

Koncepcia materiálneho jadra ústavy je teóriou, ktorá sa snaží osobitne vyzdvihnúť nezmeniteľný aspekt hodnotového nastavenia ústavného textu, ktoré môže byť vyjadrené explicitne, či implicitne. Možnosť vykladať ústavu má zverené ústavné súdnictvo. V doterajšej judikatúre európskych ústavných súdov demokratických štátov sa vytvoril dostatočný priestor pre možnosť dotvárať, nachádzať obsahové vymedzenie týchto hodnôt prostredníctvom ich rozhodovacej činnosti. Vznikol tak mechanizmus, ktorý dokáže pružne reagovať na meniace sa parciálne hodnotové preferencie vyvíjajúcej sa spoločnosti. Dokáže byť tento mechanizmus skutočne tak pružný pri nachádzaní hodnotového vyjadrenia samotných ústavne uchovávaných a chránených hodnôt?

Odpoveď na nastolenú otázku nemáme momentálne k dispozícii. V posledných desaťročiach sme sa ako spoločnosť museli vyrovnávať s oslabovaním verejného priestoru v kontexte fragmentácie spoločnosti. Domnievam sa však, že v tejto súvislosti je na mieste postreh J. Kyselú, ktorý začína poukazovať na to, že verejný priestor ako zdieľaný priestor predtým výraznejšie podliehajúci politickej fragmentácii spoločnosti začína čeliť inému problému, ktorými sú kultúrne (náboženské) hľadiská rozdeľujúce spoločnosť. A práve s nimi môže byť spojené spochybnenie elementárnej hodnotovej zhody, ba možno aj zhody na spôsoboch riešenia nezahody. Bez nej však nejde o jednu spoločnosť, ale spoločností viac. Prežitie viacerých spoločností v jedinom štáte je neisté, pretože predpokladá nadradenie vôle k spoločnému bytiu za podmienok určitého

⁵ DE VISSER, M.: *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*. Hart Publishing, 2014, s. 239-240

⁶ Bližšie ku konkrétnej judikatúre pozri napr. KOMMERS, D., MILLER, R.: *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. 3rd rev edn.. Durham, NC: Duke University Press, 2012, s. 402 a nasl.

⁷ Pozn.: Článok 9 ods. 2 českej ústavy umožnil českému ústavnému súdu klásť dôraz na hodnotovú konzistentnosť celého ústavného poriadku, z čoho vyplýva nevyhnutnosť interpretovať každé jeho ustanovenie z pohľadu jeho súladu s materiálnym ohniskom ústavy.

⁸ BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Žilina: EUKODÉX, 2014, s. 17

⁹ OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. 2. vydanie. Bratislava: EUKODÉX, 2012, s. 33

¹⁰ Bližšie k vymedzeniu tam uvedených hodnôt a princípov NEUMANN, J.: *Kritické reflexie materiálneho jadra ústavy*. Právny obzor, 2018, 101, č. 4, s. 363-365

obmedzenia.¹¹ Takéto premeny hodnotového nastavenia spoločnosti usporiadanej v štát sa predsa musia časom prejaviť aj v právnom myslení, súdnom výklade a celkovom nastavení ústavnoprávneho interpretačného rámca elementárnych hodnôt (princípov) spoločnosti. Je reálna jedna z hrozieb načrtnutá P. Holländerom, a to tá, že pomaly nastáva absencia relevantných, spoločensvom akceptovaných a spoločensvom integrujúcich a identifikujúcich hodnôt a ideálov?¹² Opodstatnenosť a potreba materiálneho jadra ústavy, teda vyjadrenie istého nemeniteľného základného hodnotového nastavenia spoločnosti v ústave je do istej miery ovplyvniteľná aj personálnym zložením ústavného súdu ako subjektu oprávneného podávať výklad ústavy.

V Slovenskej republike sa v poslednom období stretávame s problémom silnejšej podpory verejnosti politických strán, ktoré sa hlásia k hodnotám neakceptovateľným v demokratickom právnom štáte. Zároveň vzhľadom na upravený proces výberu sudcov Ústavného súdu SR nemožno nesúhlasíť s prívlastkom Ústavného súdu SR ako najviac „spolitizovaného“ súdu v SR. Aktuálne vzhľadom na síce dlhšie trvajúci, avšak už úspešne sfinalizovaný, proces obsadenia postov sudcov na Ústavnom súde SR zrejme nemusíme mať tento typ obáv, avšak spoločenský vývoj v nasledujúcich rokoch nevieme celkom predvídať. A aj takto sa dostávame ku kľúčovému nedostatku koncepcie materiálneho jadra ústavy. Môžu vzniknúť nielen obavy z toho, kto bude vykladať materiálne jadro, pretože takto sa dokáže interpretačne „zvrtnúť“ v prospech ideologického nastavenia predstaviteľov štátu, ktoré môže smerovať k nedemokratickým, novým právnym pomerom (či dokonca až totalitným). Rovnako spoločenská hodnotová nejednotnosť, dezintegrácia a nespokojnosť môžu viesť k úplnej zmene a prijatiu nového právneho poriadku v štáte vrátane nastavenia jeho hodnotového a ideologického základu. Žiadna ústavná úprava nie je v skutočnosti navždy nezmeniteľná. Ťažko možno predpokladať, že by sa zachovala a odolala zrušeniu v prípade revolúcie v štáte, avšak možno na zmenu nezmeniteľného ustanovenia v ústave stačí aj extrémne silná politická vôľa podporená verejnosťou... Týmto spôsobom by síce mohol nastať stav, kedy by sa v podstate obišla nastavená extrémna rigidita textu, avšak zároveň by bola narušená právna kontinuita.

Kritické reflexie, ktoré tu boli spomenuté nemajú viesť k odmietaniu koncepcie materiálneho jadra ústavy. Ich cieľom je opatrne naznačiť, že spoločnosť prechádza turbulentným dynamickým obdobím vývoja a preto aj interpretácia hodnotového vyjadrenia základu štátu by mala byť robená osobitne citlivo a uvážene. Kritika predstavy materiálneho jadra ústavy je inšpirovaná tézou neobmedziteľnosti suverenity ľudu a radikálnym príklonom k pozitívno-právnomu smerovaniu, a s tým spojeného odmietnutia iusnaturalizmu.

Písané ústavy v súčasnosti obsahujú kodifikovanú nezmeniteľnosť, čo v porovnaní s minulosťou, začína byť pomerne častým javom.¹³ V ústavnoprávnej teórii sa môžeme stretnúť s rôznymi prístupmi pokiaľ ide o cieľ sledovaný samotnou úpravou v podobe nezmeniteľnosti. Jedným z prístupov je ten podľa R. Alberta je identifikovanie troch základných použití nezmeniteľnosti, ktorými sú: zachovanie, transformácia a potvrdenie, resp. odsúhlasenie.¹⁴ Neskôr k nim pridal ešte ďalšie, konkrétne dve ďalšie z nich ako možné spôsoby kodifikovanej nezmeniteľnosti uvádza zabezpečenie dojednania a vyjadrenie ústavných hodnôt.¹⁵

¹¹ KYSELA, J.: Stát jako obr na hliněných nohou. Opožděné poznámky k seriálu o budoucnosti státu. Právnik, 2014, č. 11, s. 966.

¹² HOLLÄNDER, P.: Ceterum autem censeo alebo o asymetrii základných práv a slobôd a základných povinností. In: OROSZ, L., GRABOWSKA, S., MAJERČÁK, T.: Ústavné dni. 25. výročie Ústavy Slovenskej republiky- VI. Ústavné dni. Košice: UPJŠ, Právnická fakulta, 2018, s. 195

¹³ Pozn. autorky: Podľa informácií uvedených v diele ROZNAI, Y.: Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers. Oxford University Press, 2017, s. 20-21; V období rokov 1789 až 1944 nie viac ako 20% zo všetkých novoprijatých ústav kodifikovalo istú formu nezmeniteľnosti, na porovnanie s tým do 25% medzi rokmi 1945 až 1988, a v období od roku 1989 po súčasnosť (t.j. do vydania knihy v roku 2017-pozn. autorky) je to skoro cez 50% ústav.

¹⁴ Podrobnejšie ALBERT, R.: "Counterconstitutionalism." Dalhousie Law Journal 31, (2008), dostupné <https://lawdigitalcommons.bc.edu/ljfp/619/>

¹⁵ Podrobnejšie ALBERT, R.: The Theory and Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment in Canada. 41 Queen's Law Journal 143(2016), dostupné https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2649447

Ústavodarcovia v podstate nie sú limitovaní pri voľbe miery presnosti, určítosti formulácie, ktorú zvolia pre vyjadrenie nezmeniteľnosti hodnoty v ústave, ktorú chcú takýmto spôsobom ochrániť. Pomerne vysokú mieru všeobecnosti pri formulácii ústavnej úpravy zvolil aj český ústavodarca, keď sa rozhodol chrániť a zachovať „demokratický“ charakter štátu v čl. 9 ods. 2, či francúzsky zákonodarca chrániaci „republikánsku formu vlády“ charakter štátu v čl. 89, či taliansky ústavodarca rovnako chrániaci „republikánsky“ charakter štátu v čl. 139 a pod.. Ústavoprávna regulácia je východiskom pre právnu úpravu iných právnych odvetví, preto sa prirodzene vyznačuje vyššou mierou všeobecnosti ustanovení. Všeobecnejšia formulácia ustanovení ústavy je aj spôsob ako sa vyhnúť ich zmene a vytvoriť priestor pre ich dlhodobú účinnosť. Všeobecnosť však nemožno chápať ako pojem rovnocenný s neurčitosťou. Jednou z príčin vyššieho výskytu neurčítosti v ústavnom práve je jeho tesná spätosť s verejnou mocou a politikou. Je to tiež spôsob ako ústava vďaka vyššej miere vlastnej neurčítosti zvláda neurčitosť v jednotlivých právnych odvetviach. Spravidla hodnotovo silné ustanovenia ústav predstavujú významnú pomôcku pri systematickom a teleologickom výklade podústavného práva. Navyše ako správne poznamenáva E. Bárány hodnoty sú však len výnimočne jasné, presné a jednoznačné. Obvykle sa vyznačujú nadpriemernou kontextuálnou podmienenosťou. Aj preto sú hodnotovo silné právne pravidlá a hlavne právne princípy v skutočnosti napriek *prima facie* relatívne presným a určitým formuláciám v skutočnosti vágne.¹⁶ Napriek uvedenému určitá miera jasnosti ústavoprávnej úpravy je žiaduca, a to najmä v kontexte ich aplikácie, a predvídateľnosti ich použitia.¹⁷

Ústavoprávne formulácie, ktoré majú byť použité v explicitne vyjadrenom materiálnom jadre by mali byť do istej miery všeobecné, tak aby dokázali vyhovieť meniacim sa potrebám spoločnosti v rámci ktorej pôsobia. Spôsob akým sa to dá docieľiť je ich výklad rešpektujúc vývoj a potreby spoločnosti, čo by sa pri prílišnej presnosti, precíznosti úpravy nedalo realizovať. Nedá sa teoreticky vytýčiť hranica, kedy je ustanovenie ešte akceptovateľné a kedy ide o pojem vágny, prakticky neinterpretovateľný, či dokonca v rozpore s princípom právnej istoty. Kedy je požiadavka ústavnej určítosti rešpektovaná a kedy už nie je? Na zodpovedanie tejto otázky je zrejme potrebné vychádzať z toho, že kritérium miery určítosti, ktoré je ústavne akceptovateľné je ústava ako základ právneho poriadku vyznačujúca sa vyššou neurčitosťou.

3 Materiálne jadro ústavy SR a princíp právneho štátu

Odhliadnuc od pôvodu všeobecných ústavných princípov z ústavoprávneho hľadiska je ich význam najmä v ich normatívnej povahe, ktorú samotným začlenením do predpisu č. 460/1992 Zb. Ústavy Slovenskej republiky v platnom znení (ďalej aj ako „Ústavy SR“) získavajú. Podľa L. Orosza je základným kritériom ich odlišenia od klasických právnych noriem ich všeobecný (univerzálny) charakter a skutočnosť, že spravidla nie sú vyjadrené vo forme konkrétneho pravidla správania, ktoré má na prvý pohľad jasný a zrozumiteľný obsah, a pod ktoré možné bezprostredne subsumovať konkrétny spoločenský vzťah.¹⁸ Umiestnenie tohto typu noriem do ústavného obsahu predpokladá, že ústavodarca týmto spôsobom má záujem sledovať isté ciele. Predpokladá sa ich regulatívne pôsobenie na spoločenské vzťahy. Vzhľadom k tomu, prihliadajúc na ich obsah ako súčasť ústavnej matérie, dospejeme k záveru o ich normatívnej povahe, ktorá je spätá s ich prvkami ako všeobecnosť, záväznosť a štátne donútenie. Všeobecné ústavné princípy chápeme ako riadiace právne normy v spoločnosti, Ústavné princípy plnia viaceré funkcie, ale zrejme najdôležitejšia je ich úloha v legislatívnom procese a v procese aplikácie práva. Prispievajú tiež k relatívnej jednote

¹⁶ BÁRÁNY, E.: (Ne)určítosť textu v ústavnom práve. In: OROSZ, L., GRABOWSKA, S., MAJERČÁK, T.: Ústavné dni. 25. výročie Ústavy Slovenskej republiky- VI. Ústavné dni. Košice: UPJŠ, Právnická fakulta, 2018, s. 209

¹⁷ Neurčitosť ustanovení právnej úpravy finančného práva a ich súlad s Ústavou SR posudzoval ÚS SR v rozhodnutí Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 109/2011.

¹⁸ OROSZ, L.: Všeobecné ústavné princípy- základná charakteristika, význam a spôsob ich vyjadrenia v ústavnom systéme Slovenskej republiky. In: Právny obzor, 2003, ročník 86, 4, s. 327

a bezrozpornosti právneho systému, ale tiež ku jeho kompatibilitate s inými normatívnymi systémami, ktoré pôsobia v spoločnosti.¹⁹

Vyjadriť podstatu hodnoty a princípu sa pokúsil vo svojej judikatúre aj Ústavný súd SR, kde k tomu uviedol „ Ak je určitá objektívna hodnota explicitne vyjadrená v ústave, alebo ju možno z ústavy implicitne vyvodiť, nadobúda charakter ústavnej hodnoty, ktorá požíva najvyššiu, t. j. ústavnú ochranu. Nositeľmi ústavných hodnôt sú ústavné princípy, ktoré možno charakterizovať ako regulatívne právne idey, ktoré svojím všeobecným normatívnym pôsobením vytvárajú normatívny základ nielen ústavy, ale aj celého právneho poriadku (podľa známeho amerického filozofa práva R. Dworkina je právny princíp „... štandard, ktorý sa má zachovávať... preto, že si to vyžaduje spravodlivosť (justice), slušnosť (fairness), alebo nejaká iná dimenzia morálky (morality)“).²⁰

Teóriu materiálneho jadra ústavy sa v slovenskej odbornej spisbe začali medzi prvými podrobnejšie zaoberať autori M. Breichová Lapčáková²¹ a B. Balog,²² ktorí načrtli aj odpovede na doposiaľ identifikované otázky ohľadne vymedzenia jeho obsahu, resp. možnosti jeho dopĺňania, či ako vôbec vymedziť a stanoviť princípy a normy, ktoré majú byť jeho obsahovou súčasťou, resp. aké kritériá sa uplatnia na začlenenie princípov a/alebo noriem do jeho obsahu. Podľa doktríny Carla Schmitta a právneho názoru Spolkového ústavného súdu je materiálne jadro ústavy možné vnímať tak, že „ každá ústava obsahuje ústavné princípy, ktoré sú také elementárne, že zaväzujú aj samotného ústavodarcu.“²³ Akcent na význam ústavných princípov pre Slovenskú republiku ako demokratický a právny štát kladie Ústavný súd SR dlhodobo, pričom jedno z prvých rozhodnutí je nález sp. zn. PL. ÚS 16/95 z 24. mája 1995, v ktorom poukázal na nedotknuteľnosť ústavných princípov, ktorých „zmenu ústava nepripúšťa, lebo majú konštitutívny význam pre demokratickú povahu Slovenskej republiky tak, ako je to deklarované v čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky“.

Hodnotovú orientáciu Ústavy SR zhodnotil Ústavný súd SR už dávnejšie. Hodnotový základ Ústavy SR je deklarováný v jej čl. 1 ods. 1 prvej vety, podľa ktorého Slovenská republika je demokratický a právny štát.²⁴ V konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 12/01, Ústavný súd SR zdôraznil, že žiadna moderná ústava... nie je hodnotovo neutrálna, naopak, je založená na relatívne ucelenej sústave hodnôt, ktoré si štát váži, rešpektuje ich a prostredníctvom orgánov verejnej moci zabezpečuje ich ochranu. Tieto hodnoty majú objektívny charakter a sú vyjadrením spoločensky uznávaného všeobecného „dobrá“ a majú spravídla nemateriálnu povahu...²⁵ Podrobnejšie sa zaoberal princípmi demokratického a právneho štátu v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 7/2017. K princípom demokratického a právneho štátu uviedol: „ Pojem „princípy demokratického a právneho štátu“ sa v ústavných reáliách Slovenskej republiky nepochybne viaže k uvádzaciemu ustanoveniu ústavy, t. j. k prvej vete čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, v ktorom ústavodarca definuje Slovenskú republiku ako „... zvrchovaný, demokratický a právny štát“. Z tejto ústavnej konštrukcie zjavne vyplýva, že ide o kvalitatívne, resp. (výstižnejšie) hodnotové požiadavky, ktoré ústavodarca kladie na Slovenskú republiku ako demokratický a právny štát.“²⁶

Zásadnejšiu zmenu v tejto oblasti priniesol až nález PL. ÚS 21/2014- 96 Ústavného súdu SR z 30. januára 2019.²⁷ Týmto rozhodnutím si Ústavný súd SR vytvoril dovedy mu ústavne nepriznanú právomoc preskúmať súlad ústavného zákona s ústavou, ale tiež po prvýkrát zadefinoval materiálne jadro Ústavy SR. Konštatoval tu, že v Ústave SR absentujú explicitne vyjadrené nezmeniteľné náležitosti (klauzuly večnosti), čiže potvrdil neexistenciu explicitného materiálneho jadra ústavy. Zároveň však hovorí o existencii implicitného materiálneho jadra ako súčasti hodnotovej orientácie ústavy v materiálnom právnom štáte alebo jej logické pokračovanie. Otázka, čo tvorí základ implicitného jadra Ústavy SR bola čiastočne zodpovedaná. Ústavný súd SR vyslovil stanovisko, že „ fundament implicitného jadra ústavy tvoria princípy demokratického a právneho štátu (čl. 1 ods. 1

¹⁹ BARÁNY, E.: Princípy vo vzťahoch práva a morálky. In: Právny obzor, 2003, ročník 86, s. 293

²⁰ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 7/2017; DWORKIN, R. Když se práva berou vážně. Praha: Oikoymenth, 2001, s. 44

²¹ BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: Ústava a a ústavné zákony. Kalligram, 2013

²² BALOG, B.: Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. Žilina: EUROKÓDEX, 2014, s. 75 - 77

²³ DRGONEC, J.: Ústavné právo hmotné. Bratislava: Nakladateľstvo C.H.Beck, 2018, s. 67

²⁴ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. sp.zn. IV. ÚS 294/2012

²⁵ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 12/01

²⁶ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014, bod 54.

²⁷ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014

ústavy).“ Konštatoval, že tieto princípy demokratického a právneho štátu „... tvoria materiálne jadro Ústavy SR a ako kľúčové (ústavné) konštitutívne hodnoty sú nedotknuteľné (m.m. PL. ÚS 16/95) a tvoria základné kritérium ústavného prieskumu akéhokoľvek rozhodnutia orgánu verejnej moci...“. Medzi tieto princípy sa nepochybne radí aj princíp delby moci a s ním súvisiaca nezávislosť súdnej moci či princíp právnej istoty.“ Podľa rozhodnutia PL. ÚS 7/2017 možno v súlade s už vysloveným názorom Ústavného súdu SR opakovane uviesť, že pod „Princípy demokratického a právneho štátu“ možno zahrnúť nasledovné: princíp slobody, princíp rovnosti, princíp ľudskej dôstojnosti, princíp suverenity (zvrchovanosti) ľudu, resp. princíp demokracie, princíp legality, princíp zvrchovanosti ústavy a zákonov, princíp ochrany ľudských práv a základných slobôd, princíp právnej istoty zahŕňajúci aj ochranu legálne nadobudnutých práv a legitímnych očakávaní a zákaz (pravej) retroaktivity, princíp ochrany dôvery občanov v právny poriadok, princíp spravodlivosti [označovaný aj ako princíp materiálneho právneho štátu, princíp zákazu svojvôle, resp. zákazu zneužitia moci, princíp proporcionality, princíp delby moci vrátane systému vzájomných brzd a protiváh, princíp transparentnosti (verejnej kontrolovateľnosti) výkonu verejnej moci...²⁸

V minulosti pertraktovaná koncepcia formálneho právneho štátu je zrejme prekonaná. Táto koncepcia kládla dôraz na princíp legality, na súlad postupu moci s vopred ustanovenými pravidlami bez ohľadu na ich obsah. V aktuálne presadzovanom materiálnom právnom štáte je teda ťažké jednoznačne úplne interpretačne dospieť k zavedeniu obsahu ústavných princíпов, čo korešponduje s postupom Ústavného súdu SR v tejto otázke.

Vznikla tak situácia, kedy Ústavný súd SR jednak určil vo svojej rozhodovacej činnosti, čo možno chápať ako základ pre implicitné materiálne jadro, ale výpočet sem zahrnutých princíпов je len enumeratívny, nie je úplný a konečný. Otvorila sa tak možnosť časom interpretačne ich vyvodit' z obsahu, resp. doplnit' ďalší konkrétny obsah tohto pojmu. Do úvahy prichádzajú ďalšie stavebné prvky implicitného materiálneho jadra, ktoré aktuálne čakajú na odhalenie v konkrétnych sporoch o ústavnosť ústavného zákona, ak k takým sporom dôjde. Vyjadrenie obsahového základu už aj tak pomerne všeobecného pojmu akým je materiálne jadro Ústavy SR je nie uzavreté, finálne. Tiež môžeme dospieť k záveru, že presný, dostatočne určitý obsah v podstate nie je stanovený. Rovnako je ťažké dospieť k záveru aké kritériá budeme brať ako určujúce pre posúdenie, či ide alebo nie o princíp vytvárajúci obsah demokratického právneho štátu. Z požiadavky ochrany demokratického štátu Ústavný súd SR ako prvok implicitného materiálneho jadra ústavy už vyvodil napr. základné práva a slobody a ich ochranu prostredníctvom druhej vety čl. 12 ods. 1 a čl. 93 ods. 3 Ústavy SR. Dá sa konštatovať, že sformuloval tzv. klauzulu večnosti, ktorú tvorí úprava o nezrušiteľnosti ľudských práv obsiahnutá v čl. 12 ods. 1 Ústavy SR. Ústavný súd SR označil túto ústavnú normu ako nedotknuteľnú, zahrnul ju do materiálneho jadra Ústavy SR a rovnako ju označil ako možné kritérium na posudzovanie ústavnosti ústavných zákonov.

Interpretačne „otvorené“ určenie obsahu princíпов demokratického a právneho štátu, ktoré by mali byť zahrnuté do obsahu implicitného materiálneho jadra Ústavy SR je potrebné vnímať aj v kontexte ďalšej formulácie zahrnutej do analyzovaného rozhodnutia PL. ÚS 21/2014. Konkrétne ide o to, že Ústavný súd SR oddelil ústavnú úpravu jadrového charakteru od ostatnej ústavnej úpravy, ktorá by mala slúžiť hlavne na jej vykonanie, musí sledovať určitý účel. „Týmto účelom je vytvorenie vnútornej (materiálnej) hierarchie ústavných noriem, a to na ústavné normy jadrové, ktoré tvoria materiálne jadro ústavy, a ostatné ústavné normy, ktoré slúžia na vykonávanie ústavných jadrových noriem. Materiálne jadro ústavy a ústavné normy, ktoré ho tvoria, získavajú voči ostatným ústavným normám dominantné postavenie v tom, že tieto vytvárajú referenčnú základňu ústavy, s ktorou je možné porovnávať ostatné (materiálne podriadené) ústavné normy z hľadiska ich súladu s materiálnym jadrom ústavy. Tým je daná vnútorná hierarchia ústavných noriem, ktorá je spôsobilá zabezpečiť plnenie funkcií materiálneho jadra ústavy.“

²⁸ Podľa PL. ÚS 21/2014 bod 95., s. 70, dostupné https://www.ustavnyjud.sk/documents/10182/0/PL_+US+21_2014.pdf/233a617c-4dfd-4151-8a6b-16d180b27111

Je otázne či sme sa opäť nedostali do situácie, kedy síce existuje teoreticky v rámci interpretácie načrtnutý fundamentálny obsah implicitného materiálnej Ústavy SR, ale zároveň nevieme aká je Ústavným súdom SR akceptovateľná a zamýšľaná miera určitosti, presnosti zahrnutých pojmov. Práve toto nie je zanedbateľné z hľadiska predvídateľnosti postupu súdneho orgánu ochrany ústavnosti. Domnievam sa vzhľadom k tomu, že nevieme precízne vymedziť a s určitosťou finálne identifikovať, čo konkrétne tvorí obsah tzv. ústavných jadrových noriem, ktoré by mali mať hierarchicky nadradené postavenie voči ostatným ústavným normám a mali slúžiť ako základný referenčný rámec ústavy pre posudzovanie iných noriem. Dostávame sa do začarovaného kruhu. Idea zabezpečiť ochranu princípov demokratického a právneho štátu je do istej miery zabezpečená cestou identifikácie materiálneho jadra Ústavy SR. Je však naplnený cieľ, ktorý sa sleduje prostredníctvom zakonzervovania hodnôt právneho štátu? Nezmeniteľnosť ako črta by mala tiež slúžiť v prospech kultivácie právneho poriadku, zachovania hlbšieho zmyslu a hodnoty vyjadrenej prostredníctvom ústavného princípu. Nezmeniteľnosť ústavného ustanovenia má byť vyjadrením snahy poučiť sa z minulosti a zabezpečiť také smerovanie štátu, ktoré je politicko-právneho a filozofického hľadiska pre štát želateľné. Zakotvenie nezmeniteľnosti pri hodnote je ultimátnym vyjadrením vôle ústavotvorcu o jej dôležitosti, ktorá sa dá odkomunikovať celým generáciám ľudí, a to prostredníctvom ústavného textu.

Vnímame ho skôr z pohľadu možnej existencie tzv. klauzúl večnosti“ a nemáme na mysli generálne klauzuly, ktoré sú hodnotovou korekciou platného pozitívneho práva v duchu hodnôt držiteľa moci.²⁹ Existencia materiálneho jadra Ústavy SR ako dôkazu hodnotového založenia ústavy môže prísť do stretu s názorom, že materiálne jadro sa spája len s niektorými vybranými (univerzálnymi vlastnosťami) štátu a práva. Zachovanie takýchto vlastností podľa J. Drgonca nespúta vývoj, lebo ide o požiadavky, ktoré sú zahrnuté vo vývoji a nie sú vývojom opomenuteľné.³⁰

4 Záver

V závere možno konštatovať, že ostali nejasnosti ohľadom kritérií pre určenie princípov, resp. obsahovú náplň všeobecne formulovaných ústavných noriem vyjadrujúcich uchovávané hodnoty v štáte a v ústave. Pomerne náročné, i keď všeobecné formulácie obsahu materiálneho jadra ústavy, pomáhajú k zabezpečeniu predvídateľnosti, ktorá sa takýmto spôsobom vytvára, napomáhajú flexibilitu pri ich výklade. Naopak nepomáhajú vo vzťahu k reálnej uplatniteľnosti týchto formulácií, či ich vykonateľnosti. Naformulovanie materiálneho jadra v ústave štátu možno navodzuje falošný pocit bezpečia, že pri vybraných hodnotách sa týmto spôsobom potvrdil ich celospoločenský význam, a preto je nutné ich uchovávať a zabezpečiť. Stále však ostáva otvorená možnosť, že spoločnosť neskôr naplní hodnotu novým hodnotovým obsahom prostredníctvom uplatnenia „potrebného“ výkladu. História nám tento prístup už ukázala, kedy zneužitím výkladu sa dezinterpretovala určitá ústavne vyjadrená hodnota, či princíp. Primeranosť pri interpretácii hodnoty nevieme ako spoločnosť do budúcnosti garantovať, a to je zrejme ten najväčší problém, s ktorým sa neustále nielen v právnej teórii potýkame.

Napriek tomu, že právny štát spolu s demokraciou a ľudskými právami je považovaný za jeden zo základných princípov Rady Európy, ako aj imanentne dôležitý pojem, v súčasnosti nie je prijatá jednotná a všeobecne akceptovaná jediná univerzálna definícia právneho štátu. Snahy nejakým spôsobom vymedziť obsahové vymedzenie pojmu právny štát a prispieť k jednotnej charakteristike pojmu vo svete existujú (napr. Benátska komisia jej Rule of Law Checklist z roku 2016, alebo dokument z dielne Európskej komisie z roku 2019³¹..).

V prípade výkladu Ústavného súdu SR, čo patrí do materiálneho jadra Ústavy SR (podľa PL. ÚS 21/2014), išlo z jeho strany o vymenovanie princípov, ktoré sem možno najmä zahrnúť. Exaktná definícia pojmu nebola daná. Nie je celkom možné ho jednoznačne kompletne identifikovať. Týmto spôsobom sa teda nevyklučuje *ad hoc* tvorba obsahu materiálneho jadra Ústavy SR z množiny znakov právneho štátu. Rovnako to nesie v sebe riziko spojené s náležitosťami, ktoré budú pod obsah tohto pojmu postupom času subsumované, podradené, a to také, že pod vplyvom času môžu byť

²⁹ KOUDELKA, Z. : Transcedentní pramen práva. Praha: Leges, 2018, s. 26

³⁰ DRGONEC, J.: Ústavné právo hmotné. Bratislava: Nakladateľstvo C.H.Beck, 2018, s. 69

³¹ Bližšie : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_communication_en.pdf

diametrálne odlišné od tých, čo tam budú zaradené neskôr pod vplyvom zmien a vývoja spoločnosti, napr. koncom 21. storočia. Vystáva tu otázka, či sa nemôže dostať meniaci koncept jednotlivých subsumovaných práv (pochopiteľné je aj to, že výklad sa prispôsobuje dobe a politickej vôli, kedy je realizovaný, tak aj potrebám spoločnosti) do stavu akéhosi vnútorného rozporu s inými princípmi, ktoré sú už etablované a obsahovo ustálenejšie? Napríklad s princípom právnej istoty, čím by došlo k narušeniu odôvodnených očakávaní, dôvery zo strany spoločnosti. Nestalo sa tak už náhodou samotným popretím princípu legality, keď Ústavný súd SR si svojím postupom uzurpoval právomoc ústavne výslovne nepriznanú? T. j. máme na mysli posudzovať súlad ústavných zákonov s Ústavou SR.

Právny systém ostáva naďalej výzvou ako pre tých, čo regulujú, tak aj pre tých, ktorí ho aplikujú. V demokratickom štáte je táto výzva neustále prítomná! Ak by sme oponovali tomuto tvrdeniu, tak prečo sa neustále zvýrazňuje potreba konzervovať hodnoty? Strach zo zneužitia systému je stále prítomný vo vyvíjajúcej sa a vnútorne fragmentovanej spoločnosti. Nedostatok jednotnej vízie ústavodarcov, legislatívcov bráni stabilite právneho systému, nevynímajúc stabilitu interpretácie ústavných hodnôt. Materiálne jadro ústavy si kladie za cieľ chrániť ľud a jeho hodnoty v podstate pred ním samotným. Nesmieme však zabudnúť, že cieľom je tiež zachovať, ochrániť identitu ústavy, ochranu konštitutívnych hodnôt, ale na druhej strane sa obmedzuje (a to aj *pro futuro*) štátna moc. Dostávame sa do začarovaného kruhu, kde momentálne ťažko určiť, či je tento aktuálny trend a prístup to správne v záujme ustálenia a garancie elementárnych hodnôt spoločnosti. Celkove je ťažké chrániť človeka pred sebou samým a chrániť človeka vo vyvíjajúcej sa vnútorne diverzifikovanej a fragmentovanej spoločnosti ešte ťažšie.

Posledná poznámka k materiálnemu jadru Ústavy SR a jeho obsahovému naplneniu princípmi demokratického a právneho štátu. Podľa rozhodnutia PL. ÚS 21/2014 sa vytvorila akási hierarchia noriem v ústave na normy ústavné jadrové a ostatné. Vytvorila sa takáto hierarchia princípov aj v samotnom materiálnom jadre Ústavy SR? Náznak toho by sa možno dal nájsť už v rozhodnutí Ústavného súdu SR spis. zn. PL. ÚS 7/2017. Aké sú však kritériá pre takýto prístup? Aké sú kritériá pre takéto vnútorné odstupňovanie významu, resp. klasifikáciu na významnejšie a tie menej významné princípy? Je to naozaj tak, že princíp delby moci, zásada sudcovskej nezávislosti prevažujú svojím významom nad zásadou legality v demokratickom a právnom štáte? Odpovede na uvedené otázky slovenská právna veda, vrátane autorky tohto príspevku, ešte stále hľadá a ťažko povedať, že sa jej predstavitelia v blízkej budúcnosti zjednotia na jednoznačnej odpovedi na mnohé z nich.

POUŽITÁ LITERATÚRA:

- ALBERT, R.: "Counterconstitutionalism." *Dalhousie Law Journal* 31, (2008), dostupné <https://lawdigitalcommons.bc.edu/ljfp/619/>
- ALBERT, R.: The Theory and Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment in Canada. 41 *Queen's Law Journal* 143(2016), dostupné https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2649447
- BALOG, B.: Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. Žilina: EUKODÉX, 2014. 212 s., ISBN 978-80-8155-032-4.
- BÁRÁNY, E.: (Ne)určitosť textu v ústavnom práve. In: OROSZ, L., GRABOWSKA, S., MAJERČÁK, T.: Ústavné dni. 25. výročie Ústavy Slovenskej republiky- VI. Ústavné dni. Košice: UPJŠ, Právnická fakulta, 2018,
- BARÁNY, E.: Princípy vo vzťahoch práva a morálky. In: Právny obzor, 2003, ročník 86, 3, s. 287-293
- BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: Ústava a ústavné zákony. Kalligram, 2013. 272 s., ISBN 978-80-81017-27-8.
- DE VISSER, M.: *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*. Hart Publishing, 2014. s. 528, ISBN: 9781782252450.
- DRGONEC, J.: Ústavné právo hmotné. Bratislava: Nakladateľstvo C.H.Beck, 2018. s. 528, ISBN 9788089603572.
- DWORKIN, R. *Když se práva berou vážně*. Praha: Oikoymenth, 2001. s. 455, ISBN 80-7298-022-X.
- GÁBRIŠ, T.: "Law & Development" in the Light of Philosophy of (Legal) History. In: SZWEDO, P., PELTZ-STEELE, R., TAMADA, D. (eds.): *Law and Development: Balancing Principles and Values*. Kobe University Monograph Series in Social Science Research. Springer Nature Singapore, 2019. s. XVI, 241, ISBN 978-981-13-9422-5

- HOLLÄNDER, P.: Ceterum autem censeo alebo o asymetrii základných práv a slobôd a základných povinností. In: OROSZ, L., GRABOWSKA, S., MAJERČÁK, T.: Ústavné dni. 25. výročie Ústavy Slovenskej republiky- VI. Ústavné dni. Košice: UPJŠ, Právnická fakulta, 2018
- KOMMERS, D., MILLER, R.: The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. 3rd rev. edn.. Durham, NC: Duke University Press, 2012. s. 904, ISBN 978-0-8223-5266-2.
- KOUDELKA, Z. : Transcendentní pramen práva. Praha: Leges, 2018. s. 56, ISBN 978-80-7502-261-5.
- KRISCH, N.: Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law. Oxford University Press, 2010. s. 384, ISBN 9780199228317.
- KYSELA, J.: Stát jako obr na hliněných nohou. Opožděné poznámky k seriálu o budoucnosti státu. Právník, 2014, č. 11, s. 945-969.
- NEUMANN, J.: Kritické reflexie materiálneho jadra ústavy. Právny obzor, 2018, 101, č. 4, s. 361-371.
- OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B.: Základy teórie konštitucionalizmu. 2. vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, 2012. s. 544, ISBN 9788089447886.
- OROSZ, L.: Všeobecné ústavné princípy- základná charakteristika, význam a spôsob ich vyjadrenia v ústavnom systéme Slovenskej republiky. In: Právny obzor, 2003, ročník 86, 4, s. 325-337.
- ROZNAI, Y.: Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers. Oxford University Press, 2017. s. 368, ISBN 9780198768791.
- WHITTINGTON, K.E.: Constitutionalism; In WHITTINGTON, K.E., KELEMEN, R.D., CALDEIRA, G.A. (eds.): The Oxford Handbook of Law and Politics. Oxford University Press, 2008. ISBN 9780199208425.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.

livia.trellova@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, katedra ústavného práva

Šafárikovo námestie 6

P. O. BOX 313

810 00 Bratislava

Slovenská republika

JE VHODNÉ, ABY BOL PRINCÍP PRÁVNEHO ŠTÁTU SÚČASŤOU MATERIÁLNEHO JADRA ÚSTAVY?

Roman Lysina

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: In the title of our paper, we pose a perhaps provocative question, whether it is appropriate for the rule of law principle to be part of the substantial core of our Constitution. It is well known, that by decision ref. no. PL. ÚS 21/2014, the Constitutional Court conferred upon itself the role of protector of the substantial core of the Constitution, which has also been defined there. The principles of a democracy and rule of law were marked as one of the basic building blocks of the substantial core. However, as the Court itself noted, the list of the elements constituting the principles of a democracy and rule of law is not exhaustive. In our paper, we try to answer the question whether it is appropriate for principles of democracy and rule of law to be protected under the notion of substantial constitutional core. The issue arising from such a construction is, that there is no established legal definition of these principles, hence their final content depends only on the will of the Constitutional Court.

Abstrakt: Možno až provokatívne sa prostredníctvom názvu príspevku zamýšľame nad otázkou, či je vhodné, aby bol princíp právneho štátu súčasťou materiálneho jadra našej Ústavy. Ako je známe, prostredníctvom rozhodnutia sp. zn. PL. ÚS 21/2014 sa Ústavný súd pasoval do role ochrancu materiálneho jadra Ústavy, ktoré zároveň aj vymedzil. Medzi základné stavebné kamene materiálneho jadra zaradil princíp demokratického právneho štátu. Ako však poznamenal aj sám súd, výpočet tam uvedených prvkov tvoriacich princíp demokratického a právneho štátu nie je definitívny. Vo svojom príspevku preto hľadáme odpoveď na otázku, či je vhodné aby boli za pod ochranu materiálneho jadra vtiahnuté také princípy, pre ktoré neexistuje ustálená legálna definícia a ich konečný obsah je závislý len na vôli ústavného súdu.

Key words: substantial core, judicial activism, scope of a term, interpretation

Kľúčové slová: materiálne jadro, súdny aktivizmus, rozsah pojmu, interpretácia

1 ÚVOD

Ako je známe, prostredníctvom rozhodnutia sp. zn. PL. ÚS 21/2014 sa Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej už len „**Ústavný súd**“) pasoval do role ochrancu materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky (ďalej už len „**Ústava**“), ktoré zároveň aj opätovne vymedzil. Medzi základné stavebné kamene materiálneho jadra zaradil princíp demokratického právneho štátu. Ako však poznamenal aj sám Ústavný súd, výpočet tam uvedených prvkov tvoriacich princíp demokratického a právneho štátu nie je definitívny. Vo svojom príspevku preto hľadám odpoveď na otázku, aké riziká plynú zo zahrnutia princípov pre ktoré neexistuje ustálená legálna definícia a ich konečný obsah je závislý len na vôli Ústavného súdu pod ochranu materiálneho jadra.

Aj napriek tomu, že prvotné zmienky o koncepte materiálneho jadra ústav môžeme v historických textoch nájsť už aj v 19. storočí, je nepochybné, že na svojej popularite nabral až po udalostiach 2. svetovej vojny.¹ V stručnosti je možné materiálne jadro definovať ako súbor explicitne alebo implicitne vyjadrených nadústavných právnych noriem, ktoré definujú základné východiská ústavného systému, sú nezmeniteľné a nezrušiteľné, pričom svoj pôvod odvodzujú od hodnotového zakotvenia tej ktorej ústavy.² V právnom poriadku plní materiálne jadro dôležitú úlohu, medzi ktoré doktrína radí napríklad ochrannú, výkladovú či stabilizačnú úlohu.³

¹ CIBLUKA Ľ. a kol.: *Štátoveda*, Bratislava, Wolters Kluwer, 2017, s. 116

² Porovnaj napr. nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014, para 49-52; BALOG B: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, Žilina, Eurokódex, s. 15-28

³ BALOG B: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, cit. d., s. 28-35; KRUNKOVÁ A.: Niekoľko poznámok k stabilite Ústavy, In: JIRÁSEK J. (ed.): *25 let Ústavy České republiky. Aktuální otázky*

Dôsledkom týchto vlastností je hierarchizácia ústavných noriem, pričom tie jadrové stoja nad „bežnými“ ústavnými pravidlami. Logicky sa tak natíska otázka, čo odôvodňuje nadradené postavenie niektorých ústavných noriem nad ostatné? Veď mnohokrát boli prijaté v rámci rovnakého procesu ako zvyšok ústavy, rovnakým orgánom a často aj v rovnakom čase.⁴ Dôvodom je práve obsah jadrových noriem. Pomenúvajú totiž základné hodnoty, ktoré spájajú a zároveň definujú spoločnosť, resp. ľud v určitom čase a priestore. Slovom Holländera, „predstavujú fixovanie pre spoločnosť konštitutívnych hodnôt slobody a rovnosti, ako aj ich inštitucionálne garancie[...]“.⁵ Inak povedané, normy patriace do materiálneho jadra ústavy kódujú základ DNA spoločnosti. Logicky z toho potom plynie, že sú pre danú spoločnosť nezmeniteľné, pretože v prípade ich revízie či obmeny by došlo aj ku kvalitatívnej zmene samotnej spoločnosti, ktorú dovtedy materiálne jadro definovalo.

Stalo sa už takmer kliše pripomínať, že pojmy ústavného práva sú charakteristické vyššou interpretačnou otvorenosťou ako pojmy používané v iných odvetviach práva. Čo sa však stane, ak sa takýto pojem stane súčasťou materiálneho jadra ústavy? Ústavný súd opakovane zaradil princípy demokratického a právneho štátu do kategórie materiálneho jadra Ústavy, pričom treba podotknúť, že tým zásadne nevybočil z už známeho diskurzu.⁶ Hneď v úvode však podotýkame, že cieľom nášho príspevku nie je hľadanie odpovede na otázku, či do materiálneho jadra patrí aj niečo ďalšie, prípadne či niečo čo doň zaradil Ústavný súd do jadra Ústavy v skutočnosti nepatrí. Veď v tomto prípade Ústavný súd v zásade rešpektoval aj názny ústavodarcu, ktorý za dôvod zrušenia amnestií prezidenta ustanovil ich rozpor s princípmi demokratického a právneho štátu.⁷ Svoju pozornosť obmedzujeme iba na 4 okruhy možných rizík spojených a priamo vyplývajúcich z vlastností pojmov, podradených pod krídla ochrany materiálneho jadra Ústavy. Konkrétne sa bližšie zameriame na *i.)* problémy spojené so šírkou pojmov demokratický a právny štát, z toho plynúceho riziká *ii.)* možnosti faktickej zmeny nezmeniteľného jadra, ktorej dôsledkom môže byť *iii.)* vyzdaľovanie sa klauzúl večnosti od materiálneho jadra a vplyvu rozhodnutia Ústavného súdu na *iv.)* rozdelenie moci v štáte.

2 ABSTRAKTNOSŤ A VŠEOBECNOSŤ POJMU

Ako by sme zareagovali v prípade, ak by Ústavný súd za súčasť materiálneho jadra ustanovil princíp dobra? Každý z nás tento pojem pozná. Stretávame sa s ním pomerne často a pravdepodobne by sme v určitých parciálnych aspektoch našli aj spoločný prienik toho, čo za dobro považujeme. Ak by sme však boli postavení pred úlohu tento pojem pozitívne definovať, zostali by sme buď bezradní, zavalení prácou na celý život alebo, v najhoršom prípade by sme sa pre vzájomné nezhody pozabíjali. Inak povedané, naše predstavy o obsahu otvorených pojmov sa budú, niekedy aj veľmi zásadne, líšiť.

Riešenie tohto problému sa v určitom zmysle snažil nájsť napríklad Weyr, podľa ktorého je úlohou zákonodarcu stanovovať právny poriadok, nie však stanovovať právne pojmy, prostredníctvom ktorých tento poriadok poznávame. V našom prípade Ústavný súd pri „odhalovaní implicitného jadra“ v určitom zmysle pôsobí aj v pozícii pozitívneho ústavodarcu. Znamená to, že zákonodarcu stanovuje právne normy, avšak úlohu definície pojmu má plniť výlučne veda.⁸ Áno, nepochybne. Právna veda sa venuje obsahu pojmov demokratický štát a právny štát. Ktoré vedecké práce sú však relevantné pre jeho definíciu? Len tie týkajúce sa slovenského právneho poriadku, alebo sú prípustné aj zahraničné práce? Možno prihliadať aj na vedecké práce z iných oblastí ako filozofia či politológia? Ak by boli prípustné len slovenské vedecké výstupy, čo v prípade ak príslušnú kapitolu vypracoval autor zo zahraničia. Čo ak sú jednotlivé aspekty právneho štátu v predmetnom diele inšpirované zahraničnými príkladmi.

ústavného práva. Sborník příspěvků sekce ústavního práva přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2017, Olomouc, Iuridicum Olomoucense, s. 100

⁴ Na prvý pohľad toto konštatovanie neplatí pre implicitné materiálne jadro. Ak však chceme naďalej dôsledne tvrdiť, že ústavné súdy implicitné materiálne jadro netvorí, len nachádzajú, musíme vychádzať z predpokladu, že toto implicitné materiálne jadro ústavodarcu ukry medzi riadky ústavného textu už v čase jeho tvorby a prijímania.

⁵ HOLLÄNDER P.: *Základy všeobecné státovédy*, Plzeň, Aleš Čeněk, 2009, s. 267

⁶ Obdobný obsah síce explicitného materiálneho jadra možno nájsť v Českej republike, či SNR.

⁷ Porovnaj s ustanovením čl. 86, pís.) i Ústavy.

⁸ WEYR, F.: *Základy filozofie právní. (Nauka o poznávaní právníkém)*, Brno, A. Píša, 1920, s. 9, 129.

Len jeden príklad za všetky. Benátska komisia sama konštatovala, že „rôznorodosť významov prisudzovaná pojmu právny štát môže vzbudzovať pochybnosti o účelnosti využitia tohto pojmu ako jedného zo základných právnych konceptov.“⁹ Nakoniec našla medzi štátmi zhodu na 6 základných princípoch definujúcich právny štát. Len pripomeňme, že Ústavný súd ich identifikoval zatiaľ 18.¹⁰ Je zrejmé, že klásť bremeno definície predmetných pojmov len na ramená právnej vedy je nespravodlivé, avšak nevedie ani k uspokojivým výsledkom. Správnosť týchto úvah potvrdzuje aj Baraník, podľa ktorého dnes možno pojem právny štát „používať“ vo viacerých významových odtieňoch¹¹ a ponúka aj stručný prierez definícií tohto pojmu Slovenskými ústavnými právnikmi.¹²

Dúfať, že právna teória vyrieši problém neurčitosti pojmu právny štát, by bolo, ako sme preukázali, naivné. Iné riešenie ponúka napríklad Káčer podľa ktorého je potrebné si v prvom rade ujasniť, o akú otázku sa pri definícii pojmu právny štát jedná. On považuje otázku v prvom rade za lingvistickú, logickú či ontologickú a až v druhom rade aj za právnu, morálnu. Tvrdí, že „tak, ako nie je v moci konkrétneho ústavodarcu zmeniť pravidlo, podľa ktorého $2 + 2 = 4$, tak nie je v moci konkrétneho ústavodarcu zmeniť ani pravidlo, podľa ktorého pripisujeme výrazu „demokratický a právny štát“ určitý význam. Národná rada SR môže zmeniť ústavu SR, sama osebe však nemôže zmeniť definíciu toho, čo považujeme za vládu ľudu prostredníctvom vlády pravidiel.“¹³ Teoreticky by sa s uvedeným dalo súhlasiť. V praktickej rovine a pri použití abstraktnejších pojmov ako uvádza Káčer (napr. stolička) zostáva problém rovnaký. Predstava každého z nás o tom, čo je a čo nie je súčasťou právneho štátu sa bude líšiť oveľa viac ako pri pojmoch popisujúcich empiricky poznateľné pojmy. V dôsledkoch teda Káčerova teória pripúšťa dva odlišné výklady. Buď existuje akási univerzálne platná predstava právneho štátu ktorú má každý v sebe. Ako sme však preukázali pred chvíľou, predstavy jednotlivcov o tom, čo je právny štát sa líšia. Existenciu univerzálneho obrazu pojmu právny štát ktorú by sme v sebe všetci niesli je preto potrebné vylúčiť. Druhou možnosťou je, že každý z nás má akýsi „vnútorný kompas“ udávajúci, čo sú pre konkrétneho jednotlivca definičné znaky právneho štátu. Takýto vnútorný kompas by však predstavoval len subjektívne kritérium. A subjektívne kritérium je miestom pre uplatnenie rôzneho výkladu.

Jednoducho povedané, pojem demokratický a právny štát je príliš abstraktný na to, aby panovala spoločná zhoda na tom, čo si pod týmito pojmom v konkrétnostiach. Sobek upriamuje našu pozornosť na formuláciu obsiahnutú v ústave Českej republiky. Podľa neho „by bolo naivné sa domnievať, že čl. 9 ods. 2 Ústavy ČR môže v normatívnej rovine plniť funkciu ochranného valu ústavnosti. [...] Vytvára pocit bezpečia, pretože ju možno ťažko prelomiť, ale tento pocit je falošný, pretože ju možno prekvapivo ľahko obísť. Keby sa politickej moci [...] chopili noví totalitári, nepotrebovali by zrušiť čl. 9 ods. 2. Najskôr by urobili to, čo urobili právnici nacistického režimu, ktorí si veľmi pochvaľovali, že nemusia meniť slová zákonov, pretože im stačí dať iba nový hodnotový výklad.“¹⁴

Pre stručné zhrnutie teda, prvým rizikom vyplývajúcim zo zahrnutia príliš abstraktného pojmu pod ochranu materiálneho jadra je nemožnosť jeho úplnej definície a z toho vyplývajúci rôznorodý pohľad na otázku, čo pojem právny štát formuje a čo nie. Ako upozorňuje citovaný Sobek, takáto otvorenosť pojmu umožňuje pôvodný pojem formálne ponechať avšak nahradiť novým obsahom. A s tým súvisí druhé riziko spojené so zahrnutím princípov právneho a demokratického štátu ako súčasti materiálneho jadra.

⁹ Report on the Rule of Law prijatá Benátskou komisiou na jej 86. plenárnom zasadnutí v dňoch 25-26 marca 2011 pod značkou CDL-AD(2011)003rev, s. 9, dostupné aj na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e)

¹⁰ Pozri nálež ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014, para. 95

¹¹ GIBA M. a kol: *Ústavné právo*, Bratislava, Wolters Kluwer, 2019, s. 136

¹² K tomu bližšie napríklad BRÖSTL A.: *Právny štát. Pojmy, teórie, princípy*, Košice, Mendes, 1995, s. 7; SVÁK J., CIBULKA L., KLÍMA K.: *Ústavné právo Slovenskej republiky (Všeobecná časť)*, 3. vydanie, Bratislava, EUROKÓDEX, 2012, s. 27; prípadne aj DRGONEC J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*, 2. prepracované a doplnené vydanie, Bratislava, C. H. Beck, 2019, s. 209-214

¹³ KÁČER M.: Od ochrany pred hrôzami koncentračných táborov k ochrane „profesionálnej existencie“ vydierateľných sudcov, In: *Acta Facultatis Iuridicae Universitas Comeniana*, č. 1, 2019, s. 263-264

¹⁴ SOBEK, T.: *Právní rozum a morální cit. Hodnotové základy právního myšlení*. Praha, Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 67

3 KEĎ NIE JE NEZMENITEĽNOSŤ MYSLENÁ SMRTEĽNE VÁŽNE

V úvode článku sme materiálne jadro definovali ako „[...] súbor nadústavných právnych noriem, ktoré definujú základné východiská ústavného systému, sú nezmeniteľné a nezrušiteľné [...]“. Pravdou však je, že v s skutočnosti materiálne jadro a večné klauzuly nie sú nezmeniteľné ani večné, aj napriek tomu, že sa tak často definujú. Nezmeniteľnosť je však len relatívna. Dôvody sú ako praktické tak aj filozofické.

Praktickým dôvodom je skutočnosť, že ak sa ústavodarca (v tomto prípade odvodený) rozhodne a prijme ústavný zákon zasahujúci do materiálneho jadra so súčasným oklieštením funkčnosti ústavného súdu, len ťažko mu v tom niekto zabráni. Zákonodarná a výkonná moc v prípade potreby disponujú silou, ktorá je schopná prekážku materiálneho jadra ústavy prekonať. Samozrejme takýto masívny útok ostatných dvoch zložiek moci nie je bežnou praxou a je otázne, akú reakciu by vyvolal zo strany obyvateľov. V prípade ak by takýto zásah smeroval a k potlačeniu demokratického poriadku základných práv a slobôd, natíska sa možnosť využitia práva na odpor. Rozsiahla vzbura občanov by mohla zmenu materiálneho jadra v takomto prípade odvrátiť.

Filozofický dôvod vychádza z možnosti spoločnosti slobodne určovať svoje smerovanie, osud a budúcnosť. Byť večne podriadený rozhodnutiu prvej ústavodarnej generácie, resp. bájnemu ľudu ktorý sa prejavil pri písaní ústavy by diskvalifikovalo spoločnosť v budúcnosti určiť svoje smerovanie. Balog v tejto súvislosti rozoznáva ľudovú a parlamentnú ústavodarnú generáciu, ktorá predstavuje parafrázu konceptu delenia moci na *le pouvoir constituant* a *le pouvoir constitué*. Prvá ľudová ústavodarná generácia je spôsobilá definovať obsah materiálneho jadra, ktorou sú viazaná prvá aj všetky nasledujúce parlamentné ústavodarné generácie, pretože od pôvodnej ústavy odvodzujú svoju legitimitu. Druhá ľudová ústavodarná generácia, ako pôvodný nositeľ ústavodarnej moci však z logiky veci nie je viazaná ústavou a materiálnym jadrom ustanoveným prvou ľudovou ústavodarnou generáciou. Môže ho preto zmeniť, prípadne aj zrušiť.¹⁵ Kubina v tomto kontexte výstižne konštatuje, že „[m]ateriálne jadro ústavy je [...] nezmeniteľné a nezrušiteľné iba do tej miery, do akej je s jeho obsahom stotožnený ústavodarca.“¹⁶

Zakotvením otvorených pojmov do materiálneho jadra sa nám však otvára aj tretia možnosť ako obsah materiálneho jadra modifikovať.¹⁷ V rovnici zmeny materiálneho jadra pribúda nová neznáma a to subjekt oprávnený interpretovať otvorené pojmy zahrnuté do materiálneho jadra.

Ocitli sme sa v situácii, keď síce sú explicitne identifikované ustanovenia Ústavy, patriace do materiálneho jadra a to spolu s orgánom, povolaným ich ultimátne chrániť. V skutočnosti však nevieme, aký obsah je skrytý za textom identifikovaných ustanovení. Rovnako tak doposiaľ tápeme aj pri hľadaní odpovede na otázku, akou procedúrou bude Ústavný súd identifikovať ďalšie stavebné prvky demokratického a právneho štátu. Pozrime sa na oba problémy bližšie.

Ústavný súd pripustil, že identifikácia ďalších ustanovení Ústavy, ktoré by mali byť súčasťou materiálneho jadra bude predmetom hľadania „v konkrétnych sporoch o ústavnosť ústavného zákona, ak k takým dôjde.“¹⁸ Odhliadnuc od toho, že jadrové normy boli identifikované aj v inom druhu konania, konkrétne konania podľa čl. 129a Ústavy.¹⁹ O čom však „rozhodnutie o materiálnom jadre“ mlčí? Ak budeme poznať ustanovenia Ústavy spadajúce do materiálneho jadra, ako bude Ústavný súd konkretizovať obsah týchto noriem? Bude môcť tieto prvky identifikovať len v určitom type konaní resp. len v určitom zložení? Jediným nápomocným vodítkom nám je v tejto chvíli len deklaratórny výpočet jednotlivých stavebných prvkov princípu demokratického a právneho štátu. Ústavný súd v ňom odkazuje ako na plenárne tak aj na senátne rozhodnutia. Pre úplnosť dodajme, že na senátne rozhodnutia odkazuje aj po tom, ako bola právomoc podávať výklad ústavy prenesená na plénum

¹⁵ BALOG B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, cit. d., s. 56-58

¹⁶ KUBINA P.: Kde sú hranice ústavodarnej moci? In: ANDRAŠKO J, HAMULÁK J. (eds): *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou v dňoch 22-23. februára 2018 – Ústavodarná moc verzus kontrola ústavnosti*, Bratislava, Univerzita Komenského v Bratislave – Právnická fakulta: vydavateľské oddelenie, 2018, s. 83

¹⁷ Samozrejme, technik ako materiálne jadro mení je viacero, koncepcne však vždy počítajú buď s aktivitou pôvodného alebo odvodeného ústavodarca.

¹⁸ Nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014, para. 95

¹⁹ Nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 7/2017, v ktorom konštatoval, že princípy demokratického a právneho štátu tvoria materiálne jadro a ako kľúčové konštitutívne hodnoty sú nedotknuteľné.

Ústavného súdu. To naznačuje, že obsah jadrových noriem by mohol vo svojej rozhodovacej činnosti identifikovať aj senát.

Čo do typu konania, prvky demokratického a právneho štátu boli identifikované v konaní o súlade uznesenia NR SR o zrušení amnestie, v konaní o súlade právnych predpisov (a to rôznej právnej sily, a to aj o súlade všeobecne záväzného nariadenia mesta s Ústavou), v konaní o sťažnosti fyzickej a právnickej osoby pre porušenie základného práva a dokonca aj v uznesení o predbežnom prerokovaní sťažnosti ktorou sťažnosť odmietol. Aj tento stručný prehľad nabáda k záveru, že obsah princípov demokratického a právneho štátu bude môcť Ústavný súd identifikovať v akomkoľvek zložení a v akomkoľvek type konania.

Otázkou tiež zostáva, čo v prípade ak je nejaká obsahová súčasť princípu právneho štátu spomínaná len perspektívne alebo len v rámci *obiter dicta* rozhodnutia. Po príklady nie je potrebné chodiť ďaleko. Ústavný súd v rozhodnutí o materiálnom jadre spomína doktrínu zákazu nadmernosti Spolkového ústavného súdu Nemecka. Spomína Ústavný súd tento princíp len za účelom propagácie svojich vedomostí, s cieľom naznačiť že perspektívne by uvedená doktrína mohla byť zaradená do obsahu pojmu demokratický a právny štát, prípadne sa už jej súčasťou stal?

Vo vzťahu k druhému problému, teda poznávaniu obsahu ustanovení identifikovaných ako súčasťou materiálneho jadra, sú dôsledky taktiež významné. Kombinácia neexistencie pravidiel pre identifikáciu prvkov demokratického a právneho štátu spolu so širokými možnosťami Ústavného súdu v rôznych typoch konaní tento pojem odkrývať sa pri rozhodovaní o materiálnom jadre otvára priestor pre uplatnenie doktríny *living tree*, resp. *living instrument*. Nie je potrebné siahodlho popisovať význam tejto doktríny, preto sa obmedzíme len na konštatovanie, že vďaka takémuto prístupu je možné pôvodnú formu naplniť novým obsahom. Uplatňovanie doktríny *living instrument* pri výklade ústavného textu v zásade nepredstavuje zásadnejšie problémy. V prípade jej využitia v procese rozhodovania o obsahu materiálneho jadra však predmetná doktrína naráža na relatívnu nezmeniteľnosť materiálneho jadra.²⁰ V skutočnosti však nič nebráni Ústavnému súdu prehlásiť mnoho ďalších pravidiel za súčasť demokratického a právneho štátu a prispôbovať tak materiálne jadro súčasným potrebám spoločnosti. To sa však prieči základnej ideji na ktorej je koncept materiálneho jadra postavený. Možnosti zmeniť materiálne jadro len v prípade ak dochádza ku kvalitatívnej zmene spoločnosti ktorú dovtedy definovalo.

Ústavný súd preto musí postupovať mimoriadne obozretne pri plnom uplatnení najvyššej miery sudcovskej zdržanlivosti, ak bude v budúcnosti do narábať s pojmami demokratického a právneho štátu. Premrštený extenzívny výklad týchto princípov by mohol vytvoriť stav, keď je princíp právneho a demokratického štátu všetkým a zároveň ničím. Riziku spojenému s vyprázdnením pojmu a konceptu materiálneho jadra sa venujeme v nasledujúcej časti článku.

4 DIVERGENCIA VEČNÝCH KLAUZÚL A MATERIÁLNEHO JADRA

Medzi pojmami klauzula večnosti a materiálne jadro teória ústavného práva príliš nerozlišovala a oba pojmy boli chápané buď ako synonymá, prípadne ako pevne spojené inštitúty (klauzula večnosti chráni materiálne jadro pred zmenou).²¹ O určité dolíšenie oboch pojmov sa pokúsil Molek, podľa ktorého materiálne jadro smeruje skôr k označeniu základných princípov a hodnôt, na ktorých ústava stojí, a klauzula večnosti predstavuje len ustanovenie, ktoré za také ústava sama prehlasuje. Splynutie oboch pojmov v jedno by malo byť ideálom, ktorý sa však v praxi dosahuje len zriedkavo.²² I keď sám autor priznáva, že takéto rozlišovanie medzi oboma pojmami je v praxi nezvyklé.²³ K rovnakému názoru sa potom priklonil aj Mészáros.²⁴

²⁰ Jeho zmenu doktrína pripúšťa v zásade len uplatnením právomocí originálneho a odvodeného ústavodarcu, tak ako sme uviedli v úvode tretej kapitoly.

²¹ Porovnaj napr. BALOG B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, cit. d., s.51-55; uznesenie ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014, para. 49-51

²² MOLEK P.: *Materiální ohnisko ústavy: Věčný limit evropské integrace?*, Brno, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 138

²³ Tamtiež, poznámka pod čiarou č. 430

²⁴ „Ak pri ústavných klauzulách večnosti ide skôr o ochranu identity spoločenstva a pri materiálnom jadre ústavy skôr o ochranu identity ústavy.“; In: odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészároša k nálezu ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014

Znamená, to že ak sa v teoretickej rovine hovorí o klauzulách večnosti, myslí sa tým buď priamo materiálne jadro, prípadne spôsob jeho ochrany. Ešte inak, v klauzulách večnosti je vyjadrené materiálne jadro. I keď možno súhlasiť s Molekom, že ústavná prax nejde vždy vo vyšliapaných koľajach teórie, neznamená to, že by sa nemali eliminovať také spôsoby správania, ktoré rozdiel medzi večnými klauzulami a materiálnym jadrom podporujú. Veď predsa dôvodom večnosti klauzúl by mal byť práve ich obsah – stabilné ukotvenie základných princípov a hodnôt, na ktorých spoločnosť stojí. Priznať večnosť takým ustanoveniam, ktoré obsahujú menej významné skutočnosti je teoreticky len ťažko obhájiteľné.

Práve otvorenosť pojmu demokratický a právny štát však v kombinácii s neexistenciou procesných pravidiel definovania ich stavebných prvkov predstavujú pre ústavný súd pomerne široké pole pôsobnosti pre uplatnenie extenzívneho výkladu. Takýmto spôsobom sa pod rúskom materiálneho jadra vybavený ochranou klauzuly večnosti môžu stať nezmeniteľnými aj také stavebné prvky, ktoré majú s princípmi demokratického a právneho štátu len veľmi úzku väzbu.

Inými slovami, klauzula večnosti už nebude chrániť len materiálne jadro. Takáto divergencia pojmov potom spôsobuje vyprázdnenie obsahu inštitútu materiálneho jadra. Môžeme sa potom ocitnúť v situácii, keď klauzula večnosti bude vlastne chrániť všetko bez ohľadu na to, či je takáto ochrana voči zmenám dôvodná.

5 ZMENA FORMY VLÁDY ?

Posledným z rizík, ktorému sa budeme v našom článku venovať je možný posun na misku váh vykonávateľov štátnej moci, respektíve v extrémnom prípade latentná zmena formy vlády. V zásade až do roku 2019 panovala ustálená predstava, že Ústavný súd nestojí nad ústavodarcom a to ani ľudovým ani parlamentným. Dôvodov opodstatňujúcich tento názor bolo viacero. V prvom rade môžeme hovoriť o vlastnej samoregulácii Ústavného súdu, ktorý svojou konštantou judikatúrou odmietal posudzovať súlad právnych predpisov rovnakej sily.²⁵ Vzhľadom na to, že už v začiatkoch svojho fungovania Ústavný súd jasne deklaroval rovnakú právnu silu ústavy a ústavných zákonov²⁶, zdala si byť otázka prieskumu súladu ústavy a ústavných zákonov vylúčená spod pôsobnosti Ústavného súdu. Treba však pre objektivitu dodať, že tento striktný názor súdu s postupom času zmierňoval a pomaly si súd „otváral dvere“ pre budúci prieskum súladu ústavy a ústavných zákonov.

Najprv Ústavný súd len naznačil možnosť, v tom čase diskutovanú predovšetkým v teórii ústavného práva, posudzovať súlad ústavy a ústavných zákonov, pričom akúkoľvek ďalšiu iniciatívu prenechal plénu.²⁷ Pomyselné dvere potom potvoril aj III. senát, ktorý striktno neodmietol možnosť posudzovania súladu ústavy a ústavných zákonov ale len konštatoval, že takáto právomoc súdu „je otázná.“²⁸ Ako je známe, nastavený trend sa výrazne otočil po rozhodnutí o tzv. Mečiarových amnestiách a prijatie rozhodnutia o materiálnom jadre bolo už len otázkou času.

Druhý dôvod prevalence parlamentu nad Ústavným súdom je faktický. Parlament začal a Ústavný súd akceptoval prax tzv. prelamovania rozhodnutí Ústavného súdu. Keďže sa jedná o všeobecne známu skutočnosť, tak len v skratke. NR SR prijala právny predpis so silou zákona, ktorý bol ústavným súdom zrušený. NR SR potom prijala obsahovo rovnakú normu vo forme Ústavného zákona preto, že bola presvedčená o existencii formálnej prekážky, vďaka ktorej na takúto normu Ústavný súd už „nedosiahne“.²⁹ Inak povedané, konečné slovo pri spore ústavodarcu a ochrancu ústavy mal v našich podmienkach ústavodarca zosobnený v inštitúcii parlamentu.³⁰

Aké dôsledky (skôr v potenciálnej rovine) má objavenie materiálneho jadra a jeho ochrana ústavným súdom? V prípade ak je materiálne jadro explicitne zakotvené v ústave, a jeho obsah je rozumne ustálený, vzťah medzi ústavodarcom a ústavným súdom sa nemusí meniť ani v prípade, ak je ochranou materiálneho jadra poverený ústavný súd. V takomto prípade totiž ústavný súd len

²⁵ Z mnohých spomeňme aspoň uznesenie ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 8/96; uznesenie ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 14/00, či uznesenie ÚS SR sp. zn. II. ÚS 109/08.

²⁶ K tomu známe uznesenie ÚS SR sp. zn. I. ÚS 39/93

²⁷ Uznesenie ÚS SR sp. zn. I. ÚS 153/2013, najmä para. 37-39

²⁸ Uznesenie ÚS SR p. zn. III. ÚS 352/2015

²⁹ K tomu napríklad DRGONEC J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*, cit. d., s. 10

³⁰ K problematike posledného slova vo vzťahu medzi ústavnými súdmi a parlamentom bližšie napríklad L'ALÍK T.: *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*, Bratislava, Wolters Kluwer, 2015, s. 168 a nasl.

dohliada na to, či ústavodarca dodržiava samo-obmedzenie, ktoré pre seba skonštruoval. Samozrejme, súdy nefungujú len ako mechanický aplikátor ústavy a zákonov, pretože ich text vždy umožňuje priestor aj pre úvahu a výklad súdu.³¹ S tým však každý subjekt kreujúci právne normy počíta.

Misky váh sa pohnú v prípade, ak ústavný súd nájde materiálne jadro ústavy, ktoré bolo dovtedy v texte vyjadrené len implicitne. Avšak v prípade, ak je obsah implicitného materiálneho jadra odhalený ústavným súdom v plnosti, jedná sa viac menej o jednorazový posun a pri každom ďalšom strete ústavného súdu a zákonodarcu na horúcej pôde materiálneho jadra sú obom hráčom vopred známe kritériá, podľa ktorých sa bude súladnosť prijatej ústavnej normy posudzovať.³² V prípade „otvoreného implicitného materiálneho jadra“ je však množina kritérií, na základe ktorých sa prijatá ústavná norma posudzovať neistá, pretože ústavný súd môže veľmi jednoducho pod obsah existujúceho pojmu tvoriaceho materiálne jadro podradiť nové prvky.

Najnázornejší bude príklad. Ak by Ústavný súd konštatoval, že súčasťou implicitného materiálneho jadra je čl. 73, ods. 1 Ústavy, síce obmedzí ústavodarcu pri prijímaní budúcich zmien NR SR, avšak obmedzenia ústavodarcu budú zrejme. Ak prijme novelu ústavy podľa ktorej má NR SR 120 poslancov, prípadne ich funkčné obdobie je 5 rokov, rozpor s materiálnejším jadrom bude zřejmý. Ak sú ale za súčasť materiálneho jadra Ústavy označené princípy demokratického a právneho štátu, pod ktoré je podradený deklaratívny výpočet výstavbových prvkov, ústavodarca stráca pevnú pôdu pod nohami a pri kráčaní po jadrovej pôde nevie, či nestúpi na minú zakopanú v zemi.

V extrémnom prípade Ústavnému súdu nič nebráni, aby ad hoc definoval princípy demokratického a právneho štátu za účelom „trestania“ ústavodarcu za prijaté ústavné normy. Posun deľby moci v prípade, ak sa ústavný súd postaví za ochranu „otvoreného implicitného materiálneho jadra“ preto bude najvýraznejší. Ako konštatuje Orosz, väčšina pláne Ústavného súdu sa rozhodnutím o materiálnom jadre „postavila nad ústavodarcu ako nositeľa najvyššej moci v demokratickom a právnom štáte a vytvorila nebezpečný precedens nielen pre fungovanie systému ochrany ústavnosti, ale aj pre fungovanie verejnej moci v Slovenskej republike.“³³

Zakotvením otvorených pojmov pod ochranu materiálneho jadra na seba Ústavný súd preberá okrem úlohy ochrancu ústavnosti aj rolu jej tvorcu.³⁴ Mochnáčová sa preto oprávnene pýta, či „bude preskúmané každé rozhodnutie národnej rady schválenej ústavnou väčšinou, upravujúce základný zákon štátu, ktoré bude možné negovať len siedmimi hlasmi sudcov ústavného súdu, čím dôjde k zásadnému obmedzeniu ústavodarnej právomoci parlamentu.“³⁵

Aj keď dôsledky rozhodnutia Ústavného súdu nemusia byť natoľko zásadné, minimálne ďalší potenciálny posun od modelu klasickej parlamentnej formy vlády je evidentný. Tento posun ale nie je

³¹ Miera, do akej by mali byť súdy „prostými vykladačmi“, a do akej by mali disponovať slobodou umožňujúcej dotvárať pravidlá výkladom je živo diskutovanou témou s presahmi aj do mnohých ďalších oblastí ako je samotná nezávislosť sudcu. K tomu napr. CROSS F.: *Judicial Independence*, In: WHITTINGTON K. E., KELEMEN D. E., CALDEIRA G. A. (eds): *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2008, s. 557- 575 alebo SCHEPPELE K. L.: *Declarations of Independence: Judicial Reactions to Political Pressure*, In: BURBANK S. B., FRIEDMAN B. (eds.): *Judicial Independence at the Crossroads: An Interdisciplinary Approach*, Thousand Oaks, SAGE Publications, 2002, s. 227-279. Vzhľadom na limitovaný rozsah článku však tému nebudeme na tomto mieste bližšie analyzovať a iba lakonicky konštatujeme, že čím je text právneho predpisu jasnejší, tým je priestor pre „kreativitu“ súdu užší.

³² Pričom je potrebné uznať legitímnosť námietky, že nič nebráni ústavnému súdu v takomto prípade objaviť ďalšiu konkrétnu časť materiálneho jadra.

³³ Odlišné stanovisko sudcu Ladislava Orosza k nálezu ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014; samozrejme pre úplnosť je potrebné dodať, že Ústavný súd získal vyššie postavenie len voči parlamentnej ústavodarnej generácii, resp. odvodenému ústavodarcovi. Ústavný súd sám seba jasne diskvalifikoval z rozhodovania o ústavnom rozhodnutí nositeľa ústavodarnej moci.

³⁴ Aj keď dávno neplatí legenda o čisto „negatívnom zákonodarcovi“, resp. ústavodarcovi a to napríklad aj vďaka právomoci Ústavného súdu podávať všeobecne záväzný výklad Ústavy.

³⁵ Odlišné stanovisko sudkyne Marianny Mochnáčovej k nálezu ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014

výhradným dielom ústavného súdu, ale dlhodobého ústavného vývoja.³⁶ Na jednej strane teda platí, že Slovenská republika dávno nie je učebnicovým príkladom parlamentnej formy vlády (a podľa nášho skromného názoru ani nikdy nebola) a táto forma sa stále vyvíja. No väčšina týchto zmien sa týkala vzťahu prezidenta a zákonodarcu. Preto rozhodnutie Ústavného súdu môže potenciálne tento vývoj formy vlády posunúť na kvalitatívne inú úroveň. Vzhľadom na krátkosť času medzi prijatím rozhodnutia a písaním článku však nie je možné v plnom rozsahu „doceniť“ jeho dôsledky a fakticky možno hovoriť len o potenciály k zmene formy vlády, ktorá ešte ale nenastala.

Ústavný súd by ale mal byť obozretný. Ako konštatuje Neuman, „[ú]plné vylúčenie ústavodarcu z procesu „nachádzania“ materiálneho jadra ústavy nemožno považovať za vhodné riešenie najmä z dôvodu, že ústavný súd by voči parlamentu v mnohom získaval dokonca dominantnejšie postavenie. Je zrejme, že odstránenie možnosti ústavodarcu akokoľvek ingerovať v procese definovania obsahu materiálneho jadra ústavy ponecháva ústavnému súdu absolútne „voľnú ruku“ v rozhodovaní, čo obsahom takéhoto jadra nakoniec bude. Ktorýkoľvek ústavný zákon tak môže ústavný súd zablokovať (vyhlásiť za protiústavný) jednoducho tým spôsobom, že vždy ad hoc definuje takú súčasť materiálneho jadra ústavy, s ktorou navrhovaný ústavný zákon bude v rozpore.“³⁷

NAMIESTO ZÁVERU

Snáď najtvrdšej kritike vystavil rozhodnutie o materiálnom jadre Mészáros, podľa ktorého Ústavný súd jeho „obsah „vymedzil“ tak široko, že môže byť svojvôľou. Ak pri ústavných klauzulách večnosti ide skôr o ochranu identity spoločenstva a pri materiálnom jadre ústavy skôr o ochranu identity ústavy, v náleze väčšiny sa zmysluplnosť týchto konceptov stratila, lebo ak sú z hľadiska obsahu takmer všetkým a čímkoľvek, nie sú ničím.“³⁸

V takto kritickom hodnotení by sme však boli (aspoň nateraz) zdržanliví. Rozhodnutie o materiálnom jadre má potenciálne ďalekosiahle účinky, avšak tieto sú rozložené v dlhodobom horizonte. Jednoducho povedané, jeho dôsledky budeme môcť objektívne zhodnotiť až po dlhšom čase. I keď sa to sa to na prvý pohľad nezdá pri hodnotení rozhodnutia PL. ÚS 21/2014 sme skôr zdržanlivejší. Náš článok mal poukázať len na možné riziká spojené s ním spojené, ktorým je možné sa vyhnúť. So snahou zmierniť nihilistickú atmosféru článku aspoň na konci sa namiesto klasického záveru vysporiadame s 3mi čiastkovými otázkami, ktoré môžu v budúcnosti poslúžiť ďalším komentátorom ako odrazové mostíky pri ich bádani a odpoveď na ne je logickým vyústením jednotlivých kapitol.

Je vhodné aby bol pojem právny štát súčasťou materiálneho jadra ústavy? Vzhľadom na cieľ ktorý chceme dosiahnuť, objektívne nedokonalosti vyplývajúce so samotnej podstaty jazyka, nevhodnosti zakomponovať do Ústavy výkladový slovník pojmov demokratický a právny, konštatujeme, že lepšie riešenie momentálne neexistuje.

Plynú z takéhoto zahrnutia otvoreného pojmu do materiálneho jadra určité riziká? Áno, plynú. Vo svojom článku sme identifikovali 4 potenciálne oblasti rizík, ktoré by mohli negatívne ovplyvniť budúci ústavný vývoj Slovenskej republiky. Konkrétne sú tieto riziká spojené s abstraktnosťou pojmu z ktorej vyplýva široká možnosť voľnej úvahy Ústavného súdu; možnosť faktickej zmeny „večného“ materiálneho jadra iným spôsobom, ako to doteraz predpokladal právna teória; s hroziacou divergenciou klauzúl večnosti a materiálneho jadra, v dôsledku čoho sa môžu tieto pojmy vyprázdniť; a posunom formy vlády v extrémnom prípade vo forme kontroly ústavodarcu Ústavným súdom v každom prípade zmeny ústavného poriadku.

Možno týmto rizikám predchádzať? Áno, a pravdepodobne je možné modelovať mnoho mechanizmov, ktoré by držali výkon tejto novonadobudnutej právomoci Ústavného súdu v rozumných medziach. Avšak za momentálne nastavených podmienok nesie bremeno zodpovednosti za

³⁶ K jednotlivým míľnikom, ktoré definovali súčasnú formu vlády napríklad OROSZ L.: Dvadsať rokov Ústavy Slovenskej republiky, *In: Roczniki Administracji I Prawa. Teoria I Praktyka.* č. XII, s. 45; ústavný zákon č. 9/1999 Z.z. či uznesenie ÚS SR sp. zn. PLz. ÚS 2/2018

³⁷ NEUMAN J.: *Materiálne jadro ako podmienka sine qua non modernej ústavy*, s. 14, dostupné na : https://www.academia.edu/38327412/Materiálne_jadro_ako_podmienka_sine_qua_non_modernej_Ústavy

³⁸ Odišné stanovisko sudcu Lajosa Mészároša k nálezu ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014

predchádzanie rizík predovšetkým Ústavný súd. A to najmä uplatnením prísneho metra sudcovskej zdržanlivosti v každom prípade, kedy by mohlo byť materiálne jadro dotknuté.

Použité zdroje:

- BALOG B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, Žilina, Eurokódex, 211 s.
- BRÖSTL A.: *Právny štát. Pojmy, teórie, princípy*, Košice, Mendes, 1995,
- CIBLUKA Ľ. a kol.: *Štátoveda*, Bratislava, Wolters Kluwer, 2017, 358 s.
- CROSS F.: Judicial Independence, In: WHITTINGTON K. E., KELEMEN D. E., CALDEIRA G. A. (eds): *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2008, s. 557- 575
- DRGONEC J.: *Ústava Slovenskej republiky - Teória a prax*. 2. prepracované a doplnené vydanie, Bratislava, C. H. Beck, 2019, 1774 s.
- GIBA M. a kol.: *Ústavné právo*, Bratislava, Wolters Kluwer, 2019, 481 s.
- HOLLÄNDER P.: *Základy všeobecnej štátovedy*, Plzeň, Aleš Čeněk, 2009, 368 s.
- KÁČER M.: Od ochrany pred hrôzami koncentračných táborov k ochrane „profesionálnej existencie“ vydierateľných sudcov, In: *Acta Facultatis Iuridicae Universitas Comeniana*, č. 1, 2019, s. 261 - 273
- KRUNKOVÁ A.: Niekoľko poznámok k stabilite Ústavy, In: JIRÁSEK J. (ed.): *25 let Ústavy České republiky. Aktuální otázky ústavního práva. Sborník příspěvků sekce ústavního práva přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2017*, Olomouc, Iuridicum Olomouense, 2017, s. 97-108
- KUBINA P.: Kde sú hranice ústavodarnej moci? In: ANDRAŠKO J, HAMULÁK J. (eds): *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou v dňoch 22-23. februára 2018, sekcia Ústavodarná moc verzus kontrola ústavnosti*, Bratislava, Univerzita Komenského v Bratislave – Právnická fakulta: vydateľské oddelenie, 2018, s. 78-91
- ĽALÍK T.: *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*, Bratislava, Wolters Kluwer, 2015, 223 s.
- MOLEK P.: *Materiálne ohnisko ústavy : věčný limit evropské integrace?*, Brno, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, 284 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 488.
- NEUMAN J.: *Materiálne jadro ako podmienka sine qua non modernej ústavy*, 19 s., dostupné na : https://www.academia.edu/38327412/Materialne_jadro_ako_podmienka_sine_qua_non_modernej_Ústavy
- OROSZ L.: Dvadsať rokov Ústavy Slovenskej republiky, In: *Roczniki Administracji I Prawa. Teoria I Praktyka*. č. XII, 2012, s. 35-52
- SCHEPPELE K. L.: Declarations of Independence: Judicial Reactions to Political Pressure, In: BURBANK S. B., FRIEDMAN B. (eds.): *Judicial Independence at the Crossroads: An Interdisciplinary Approach*, Thousand Oaks, SAGE Publications, 2002, s. 227-279
- SOBEK, T.: *Právní rozum a morální cit. Hodnotové základy právního myšlení*. Praha, Ústav státu a práva AV ČR, 2016, 339 s.
- SVÁK J., CIBULKA Ľ., KLÍMA K.: *Ústavné právo Slovenskej republiky (Všeobecná časť)*, 3. vydanie, Bratislava, EUROKÓDEX, 2012,
- WEYR, F.: *Základy filozofie právní. (Náuka o poznávaní právnickém)*, Brno, A. Píša, 1920, 244 s.
- Uznesenie ÚS SR sp. zn. I. ÚS 39/93
- Uznesenie ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 8/96
- Uznesenie ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 14/00
- Uznesenie ÚS SR sp. zn. II. ÚS 109/08
- Uznesenie ÚS SR sp. zn. I. ÚS 153/2013
- Nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014
- Nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 7/2017
- Uznesenie ÚS SR sp. zn. PLz. ÚS 2/2018
- Odlíšné stanovisko sudcu Ladislava Orosza k nálezu ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014
- Odlíšné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa k nálezu ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014
- Odlíšné stanovisko sudkyne Marianny Mochnáčovej k nálezu ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014

Report on the Rule of Law prijatá Benátskou komisiou na jej 86. plenárnom zasadnutí v dňoch 25-26 marca 2011 pod značkou CDL-AD(2011)003rev, 16 s., dostupné aj na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e)

Kontaktné údaje:

Roman Lysina

roman.lysina@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

PONÍMANIE MATERIÁLNEHO PRÁVNEHO ŠTÁTU PODĽA JUDIKATÚRY ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Mária Bezáková

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: *The concept of the rule of law can be perceived in a formal and material sense. A formal rule of law is representing a state in which the applicable legislation is respected. The material understanding of the rule of law also emphasizes the content. There is a requirement that the law must be in accordance with the most important values of the society and that the legislation is applied in accordance with these values. In the past, the Constitutional Court of the Slovak Republic was more inclined towards a formal understanding of the rule of law. A change in the approach to the protection of constitutionality was observed in its decisions at the end of the last millennium. The topic of this paper is to present, through selected decisions, a transformation in the Constitutional Court's view of the rule of law.*

Abstrakt: Pojem právny štát môžeme vnímať vo formálnom a materiálnom zmysle. Formálny právny štát predstavuje štát v ktorom sú dodržiavané platné právne predpisy, obsahová stránka predpisov je v tejto koncepcii nepodstatná. Pri materiálnom chápaní právneho štátu sa kladie dôraz aj na obsahovú stránku. Vystupuje tu do popredia požiadavka, aby bol právny poriadok v súlade s najdôležitejšími hodnotami spoločnosti a aby boli právne predpisy aplikované v súlade s týmito hodnotami. V minulosti sa Ústavný súd Slovenskej republiky prikláňal skôr k formálnemu chápaniu právneho štátu. Zmenu v prístupe k ochrane ústavnosti bolo možné pozorovať v jeho rozhodnutiach koncom minulého tisícročia. Témou tohto príspevku je priblížiť čitateľom, prostredníctvom vybraných rozhodnutí, posun v nazeraní Ústavného súdu na princíp právneho štátu.

Key words: material rule of law, material core of the Constitution, Constitutional Court of the Slovak Republic, principles of democratic and rule of law

Kľúčové slová: materiálny právny štát, materiálne jadro ústavy, Ústavný súd Slovenskej republiky, princípy demokratického a právneho štátu

1 ÚVOD

Podľa čl. 1 ods.1 Ústavy Slovenskej republiky „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát“. Právny štát je charakterizovaný skutočným dodržiavaním právnych predpisov a vykonávaním verejnej moci v súlade s týmito predpismi. „Ak má byť štát právnym štátom, musí byť presne právne definovaný. Právny poriadok musí obsahovať mnohé garancie proti porušovaniu práv, rozsah, prostriedky a medze jeho aktivity, takisto aj sféru slobody občanov.“¹

Až do polovice 20. storočia preferovala právna teória aj prax formálny právny prístup a formálne ponímanie právneho štátu. Dôležité bolo presné znenie platných ustanovení právnych predpisov, pričom sa nezohľadňovalo, že právo by malo byť aj bonum et aequum.² Aj pri režimoch v nacistickom Nemecku, fašistickom Taliansku a, v tom období aj v Slovenskej republike, môžeme hovoriť o právnom štáte. V týchto štátoch sa zákony predpísanou formou schvaľovali, platné právne predpisy sa dodržiavali a aj dôsledne vynucovali.³ Drgonec na príkladoch zákonov z histórie nášho štátu, ukazuje, ako môže právny štát vyzeráť a ako by vyzeráť rozhodne nemal. Ide konkrétne o dva zákony zo 40. rokov 20. storočia. Jeden zo zákonov uložil Židom povinnosť vložiť všetku hotovosť na účet v banke a druhý zákon im zakázal túto hotovosť vybrať.⁴

¹ CHOVANEC, J. – PALÚŠ, I.: Lexikón ústavného práva. Bratislava: Procom, 2004, s. 99.

² CIBULKA, Ľ. A kol. *Štátoveda*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. s. 122-123.

³ DRGONEC, J.: *Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, s.r.o., 2010, s. 237.

⁴ Tamže.

Po hrôzach 2. svetovej vojny sa do ústav začali inkorporovať hodnoty, ktoré vytvárali isté bariéry, tým ju chránili pred svojvôľou štátnej moci. Niektoré štáty zakotvili v ústavách nemenné ustanovenia, tzv. klauzuly večnosti, ktoré explicitne vyjadrovali hodnoty, ktoré museli zostať dodržané. Avšak, ani ústavy, ktoré klauzuly večnosti neobsahujú, nie sú hodnotovo neutrálne. Ako uviedol Ústavný súd SR v náleze, sp. zn. PL ÚS 12/01: „naša ústava je založená na relatívne ucelenej sústave hodnôt, ktoré vyjadrujú spoločensky uznávané dobro, ktoré si štát váži, rešpektuje ich a prostredníctvom orgánov verejnej moci zabezpečuje ich ochranu.“⁵

Nositelmi týchto hodnôt sú ústavné princípy. Základné princípy konštitucionalizmu sú odrazom vôle spoločnosti, sú v nich obsiahnuté všetky najdôležitejšie hodnoty, ktoré považuje celá spoločnosť za tak dôležité, že musia byť chránené.⁶ Ústavné princípy predstavujú „ohnisko“ ústavy, jej materiálne jadro. Aj keď nie sú v ústave výslovne uvedené, sú jej súčasťou, akýmsi duchom ústavy. Ako vysvetľuje Trellová: „V prípade implicitnosti sa ich právna existencia preukazuje najmä na právom upravených vzťahoch a súvislostiach medzi jednotlivými normami (či už hmotnoprávneho, alebo tiež procesnoprávneho charakteru).“⁷

Materiálne jadro predstavuje akúsi kosť najdôležitejšieho, základného právneho predpisu štátu, na ktorej sú vystavané všetky ostatné ustanovenia ústavy. Už v rozhodnutí z mája 1995⁸ Ústavný súd vyslovil, že: „ústavné princípy sú nezmeniteľné, lebo majú konštitutívny význam pre demokratickú povahu Slovenskej republiky, ako to deklaruje hneď prvý článok Ústavy SR.“ Týmto tvrdením Ústavný súd už v roku 1995 potvrdil existenciu materiálneho jadra našej ústavy.

Teória uvádza existenciu vnútornej hierarchie ústavných noriem, to znamená, že v ústave sú prítomné ústavné normy jadrové a ostatné ústavné normy, kt. slúžia najmä na vykonávanie ústavných jadrových noriem.⁹ Tieto normy vytvárajú „materiálnu“ hierarchiu ústavných noriem, aj bez toho, aby bolo prítomné formálno-právne rozlišovanie jednotlivých ústavných noriem na základe ich právnej sily.¹⁰

S materiálnym jadrom ústavy je spojená aj koncepcia materiálneho právneho štátu a materiálneho prístupu k ochrane ústavnosti. Základom koncepcie materiálneho právneho štátu je hodnotové chápanie práva.¹¹ Aj Benátska komisia, vo svojej správe o právnom štáte¹² upozorňuje na nevhodnosť formalistického chápania právneho štátu, pri ktorom sa zohľadňuje len to, či má konanie orgánu verejnej moci oporu v zákone a nie obsahová stránka takéhoto konania. Materiálna forma kontroly ústavnosti sa sústreďuje na obsahový súlad právnych predpisov s ústavou. Posudzuje súlad napadnutých predpisov s ústavnými princípmi a hodnotami, ktoré sú v ústave explicitne vyjadrené, ako aj s tými, ktoré je z nej možné implicitne vyvodit'.¹³

2 MATERIÁLNE CHÁPANIE PRÁVNEHO ŠTÁTU

Potrebu materiálneho chápania právneho štátu prízvukoval Ústavný súd Slovenskej republiky vo viacerých rozhodnutiach. V rozhodnutí PL ÚS 15/1998 uviedol, že: „právne normy majú byť nie len prijaté ustanoveným spôsobom, trvácne a stabilné, ale taktiež racionálne a spravodlivé.“ Ďalej uviedol, že: „dôležitú úlohu zohráva aj zrozumiteľnosť právnych noriem, najmä tých, kt. zakazujú určitý

⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL ÚS 12/01 zo 4. decembra 2007.

⁶ BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, 1. vydanie. Žilina: Eurokódex, 2014, s. 25.

⁷ TRELLOVÁ, L. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s.153.

⁸ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL ÚS 16/95 z 24. mája 1995.

⁹ BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, 1. vydanie. Žilina: Eurokódex, 2014, s. 136.

¹⁰ OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*, 2. vydanie, Eurokódex, Bratislava, 2012, s. 80.

¹¹ CIBULKA, Ľ. A kol. *Štátoveda*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 122.

¹² SPRÁVA o právnom štáte prijatá Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) na jej 86. plenárnom zasadnutí (Benátky 25. – 26. marca 2011). *Dostupné na internete*: <https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/992184/bk_8.pdf/07f9fdb3-5567-4e15-bb4f-bfd984d324c3>

¹³ OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*, 2. vydanie, Eurokódex, Bratislava, 2012, s.135.

druh správania, pretože významne znižuje nebezpečenstvo svojvoľného a diskriminačného uplatňovania týchto noriem výkonnou mocou.¹⁴ K čl. 1 ods. 1 Ústavy a k princípu právneho štátu ešte dodal, že je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike a vysvetlil, že: „Ak národná rada uplatní svoju zákonodarnú právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým poruší aj základný princíp ústavnosti ustanovený v čl. 1.“¹⁵

V náleze, sp. zn. I. ÚS 17/1999 výslovne upozornil na princíp spravodlivosti týmto tvrdením: „V právnom štáte, v ktorom sú ako neoddeliteľné súčasť okrem iných stelesnené také princípy, ako sú právna istota a spravodlivosť (princíp materiálneho právneho štátu), čo možno spoľahlivo vyvodiť z čl. 1 ústavy, sa osobitný dôraz kladie na ochranu tých práv, ktoré sú predmetom jej úpravy.“¹⁶

V rozhodnutí zo dňa 20. mája 2009, sp. zn. PL. ÚS 17/2008¹⁷, vo veci namietaného nesúladu zákona č. 458/2003 Z. z. o zriadení Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry, ústavný súd konštatoval, že: „Konceptia materiálneho právneho štátu zahŕňa zároveň požiadavku na obsahovú a hodnotovú kvalitu právnej normy.“ a opäť pripomenul, že čl. 1 ods. 1 chráni ústavné princípy a demokratické hodnoty, ktoré spoločne vytvárajú koncept materiálneho právneho štátu.

Predmetným nálezom Ústavný súd Slovenskej republiky upresnil podstatu materiálneho právneho štátu: „Materiálny právny štát sa nezakladá na zdanlivom dodržiavaní práva či na formálnom rešpektovaní jeho obsahu spôsobom, ktorý predstiera súlad právne významných skutočností s právnym poriadkom. Podstata materiálneho právneho štátu spočíva v uvádzaní platného práva do súladu so základnými hodnotami demokraticky usporiadanej spoločnosti a následne v dôslednom uplatňovaní platného práva bez výnimiek založených na účelových dôvodoch.“ Ochranca ústavnosti týmto tvrdením zdôraznil potrebu prepojenia materiálneho právneho štátu s dôsledným uplatňovaním práva. Kým v predošlých rozhodnutiach sa ústavný súd zameriaval v súvislosti s materiálnym právnym štátom na ochranu základných práv a slobôd, týmto nálezom koncepciu materiálneho právneho štátu vo veľkej miere rozšíril a obohatil.¹⁸ Ku koncepcii materiálneho právneho štátu Ústavný súd v uvedenom rozhodnutí tiež uviedol: „Materiálny právny štát sa zásadne odlišuje od formálneho právneho štátu, ktorý favorizuje princíp legality v úzkom význame „bezhodnotového“ pozitívneho práva. Podstatou materiálneho štátu je vnášať do systému pozitívneho práva a formálnej legality aj základné princípy a hodnoty, na ktorých je založená demokratická spoločnosť.“¹⁹

2.1 Prelomové rozhodnutia Ústavného súdu SR

V náleze Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2017²⁰ sa prvý krát stretávame s vymenovaním ústavných princípov, ktoré v sebe zahŕňa pojem „princípy demokratického a právneho štátu“, dovtedy Ústavný súd vo svojej judikatúre používal len jednotný pojem, princípy demokratického a právneho štátu, alebo vo svojich rozhodnutiach čiastočne vymenoval princípy týkajúce sa jeho rozhodnutia v konkrétnom prípade. Medzi princípy demokratického a právneho štátu ústavný súd zahrnul: princíp slobody, princíp rovnosti, princíp ľudskej dôstojnosti, princíp suverenity (zvrchovanosti) ľudu resp. princíp demokracie, princíp legality, princíp zvrchovanosti ústavy a zákonov, princíp (demokratickej) legitimity, princíp ochrany ľudských práv a základných slobôd, princíp právnej istoty zahŕňajúci aj ochranu legálne nadobudnutých práv a legitímnych očakávaní a zákaz (pravej) retroaktivity, princíp ochrany dôvery občanov v právny poriadok, princíp spravodlivosti (označovaný aj ako princíp materiálneho právneho štátu), princíp zákazu svojvôle, resp. zákazu zneužitia moci, princíp proporcionality, princíp deľby moci vrátane systému vzájomných brzd a protiváh a princíp transparentnosti (verejnej kontrolovateľnosti) výkonu verejnej moci.²¹ Ústavný súd však, vo svojom rozhodnutí nezabudol podotknúť, že dosiaľ nebol nikdy konfrontovaný so situáciou, aby musel vymedziť princípy demokratického a právneho štátu taxatívnym výpočtom, a teda uvedený výpočet princípov tvoriacich princípy demokratického a právneho štátu nemusí byť stále kompletný.

¹⁴ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. 15/98 z 18. marca 1999.

¹⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. 15/98 z 18. marca 1999.

¹⁶ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 17/1999, z 22. septembra 1999.

¹⁷ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 17/08 z 20. mája 2009.

¹⁸ DRGONEC, J.: *Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, s.r.o., 2010, s. 286.

¹⁹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 17/08 z 20. mája 2009.

²⁰ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017.

²¹ Tamže.

Podľa nášho názoru tento výpočet nie len nemusí, ale priam nemôže byť nikdy kompletný. Tak ako aj obsah princípov nie je nemenný, keďže naň vplyva dynamický spoločensko-politický vývoj, ako aj materiálne podmienky v spoločnosti, ovplyvnené všetkými zásadnými zmenami, ku ktorým v spoločnosti prichádza.²² Ústavné princípy nebude nikdy možné presne definovať, keďže majú pôvod v prirodzenom práve, podliehajú zmenám a vývoju a pozitívnu normatívnou úpravou ich nie je možné vyčerpať.

V tomto rozhodnutí sa ďalej stretávame s tvrdením že ak ústavný zákon narúša s ústavnou intenzitou materiálne jadro ústavy, môže byť neústavný. Ústavný súd vysvetľuje, že „materiálna ochrana ústavnosti zákonov by sa v súlade s existujúcim trendom preskúmania zmien a dodatkov k ústave mala identifikovať s prieskumom, či ústavný zákon porušuje materiálne jadro ústavy“²³.

Už v roku 2017 bolo možné vycítiť predzvesť záveru, ku ktorému dospel Ústavný súd o dva roky neskôr, keď uvádza, že: „v podmienkach demokratického a právneho štátu nemôže v zásade žiadne rozhodnutie ústavného orgánu (vrátane rozhodnutia o amnestii alebo milosti) stáť mimo ústavného prieskumu z hľadiska toho, čo zodpovedá (neodporuje) základným ústavným princípom ako konštitutívnym hodnotám, ktoré sú nedotknuteľné a ktoré demokratický a právny štát rešpektuje a chráni“²⁴

V súvislosti s Mečiarovými amnestiami sa spája aj jeden z prvých pokusov o presadenie materiálneho prístupu k ochrane ústavnosti v Slovenskej republike. Koncom roka 1998 vydal predseda vlády (v tom čase zastupujúci prezidenta republiky) rozhodnutie, v ktorom zrušil spomínané amnestie. Toto rozhodnutie sa stalo predmetom ústavného prieskumu, keď sa skupina poslancov obrátila na Ústavný súd, aby potvrdil, že prezident nemôže zmeniť rozhodnutie o amnestii, ktoré už bolo publikované v zbierke zákonov.

Napriek tomu, že predseda vlády vo svojom vyjadrení k návrhu akcentoval skutočnosť, že nie je možné, aby bol v demokratickom právnom štáte tolerovaný stav, keď predstavitelia vládnej moci zneužívajú inštitút amnestie na to, aby vylúčili ich vlastnú trestnoprávnu zodpovednosť za skutky, ktorých sa dopustili počas výkonu svojej funkcie (Mečiarove amnestie boli prezentované ako self-amnesty, alebo samo amnestia, ktorou v konečnom dôsledku chránil sám seba), rozhodol Ústavný súd v konaní I. ÚS 30/99 uznesením z 28. júna 1999, že súčasťou diskrečného práva prezidenta Slovenskej republiky nie je oprávnenie, meniť akýmkoľvek spôsobom rozhodnutie, ktoré už bolo v zbierke zákonov zverejnené.

Je zjavné, že v tomto období ešte Ústavný súd preferoval formálno-právny prístup k ochrane ústavnosti. Keď porovnáme toto uznesenie s rozhodnutím z roku 2017, v ktorom konštatuje, že k zrušeniu amnestií môže prísť ak sú v rozpore s princípmi právneho štátu, môžeme vidieť zjavný posun v prístupe k ochrane materiálneho jadra ústavy.

Samotná zmena názoru nie je dôkazom o svojvôli ústavného súdu alebo všeobecného súdu. Aj raz vyslovený právny názor súdu sa môže zmeniť. Zásada *Lex posterior derogat lex priori* sa vzťahuje aj na súdne rozhodnutia. Súd sa môže od svojej predchádzajúcej judikatúry odchýliť, avšak musí byť zrejme, že vyslovene zmenil spôsob svojho rozhodovania, túto zmenu v prístupe musí priznať a náležite odôvodniť.²⁵

Najmarkantnejší rozdiel v ponímaní materiálneho právneho štátu a ochrany materiálneho jadra ústavy Ústavným súdom Slovenskej republiky priniesol nálež ústavného súdu z 30. januára 2019. Ústavný súd, vo svojom rozhodnutí PL. ÚS 21/2014²⁶ vyslovil názor, že: „Ústavný súd Slovenskej republiky má právomoc preskúmať aj súlad ústavných zákonov s implicitným materiálnym jadrom Ústavy Slovenskej republiky, v ktorom je zakotvený a chránený charakter Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu.“

Ústavný súd v predmetnom rozhodnutí uviedol, že naša ústava má implicitné materiálne jadro, ktoré tvoria princípy demokratického a právneho štátu, medzi ktoré patrí aj princíp delby moci a zákaz retroaktivity, ktoré boli ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z.²⁷ ohrozené. Ďalej ústavný súd

²² GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 129.

²³ Nálež Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017.

²⁴ Nálež Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017.

²⁵ DRGONEC, J.: *Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, s.r.o., 2010, s. 173.

²⁶ Nálež Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019.

²⁷ Ústavný zákon č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č.

skonštatovať, že implicitnému jadrú ústavy nemôžu odporovať ani ústavné zákony. Ústavný súd považoval zásah do implicitného jadra ústavy, za tak zásadný, že sa rozhodol poskytnúť materiálnemu jadrú ústavy tú najvyššiu ochranu a rozhodol, že napadnuté ustanovenia nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 Ústavy SR prípadne čl. 141 ods. 1a čl. 144 ods. 1 Ústavy SR, pretože napadnuté časti ústavného zákona porušovali viaceré princípy právneho štátu, konkrétne: zákaz retroaktivity, princíp právnej istoty, princíp delby moci, nezávislosti súdnej moci a ústavnej garancie nezávislosti sudcov. Uvedeným rozhodnutím si Ústavný súd vyvodil právomoc vyhlásiť rozhodnutia, prijaté Národnou radou ako ústavodarcom, ktoré ohrozujú materiálne jadro ústavy, za neústavné. Ústavný poriadok sa tak rozdelil na kategóriu „jadrového ústavného práva“ a na „zostatkové ústavné právo“. Normy z druhej kategórie nesmú neprimeranou intenzitou ohrozovať „jadrové ústavné právo“, pretože im, ako ultima ratio hrozí, že budú vyhlásené za neústavné.²⁸

V tomto kontexte však treba spomenúť ústavný zákon č. 71/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, ktorý určil Národnej rade Slovenskej republiky kompetenciu zrušiť rozhodnutie prezidenta o udelení individuálnej milosti, alebo amnestie, ak takéto rozhodnutie odporuje princípom demokratického a právneho štátu. Následne *ex constitutione* podlieha, podľa článku 129a ústavy, takéto uznesenie Národnej rady, kontrole ústavného súdu. Keďže uznesenie Národnej rady sa prijíma súhlasom aspoň trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov, Ústavnému súdu bola čl. 129a explicitne určená kompetencia preskúmať súlad aktu ústavodarnej moci²⁹ s princípmi demokratického a právneho štátu. V rozhodnutí PL. ÚS 21/2014 však ústavný súd zdôraznil aj skutočnosť, že jeho možnosti preskúmania súladu ústavného zákona, alebo jeho časti s ústavou sú obmedzené. Nie je možné, aby došlo k preskúmaniu ústavného zákona, ktorým by došlo k takej zmene ústavy, ktorú by originálny ústavodarca potvrdil v ústavnom referende. Konceptia materiálneho jadra ústavy je založená práve na rozlišovaní medzi originálnou a odvodenou ústavodarnou mocou. Limity obsiahnuté v materiálnom jadre predurčuje suverén (ľud ako originálny ústavodarca) svojím politickým rozhodnutím.³⁰

2.2 Kontrola ústavodarcu orgánom ochrany ústavnosti

Otázka, či sa má v materiálnom právnom štáte uprednostniť princíp suverenity ľudu (a teda uprednostniť vôľa odvodeného ústavodarcu) alebo princíp delby moci (a s ním spojené oprávnenie orgánu ochrany ústavnosti posudzovať rozhodnutia ústavodarcu), zamestnáva doktrínu od nepamäti.³¹ Ku kontrole ústavnosti Ústavným súdom sa Balog vyjadril nasledovne: „Nájsť iný, vhodnejší ústavný orgán ochrany ústavnosti a ochrany materiálneho jadra ústavy, než ústavný súd by bolo obťažné, pretože práve ústavný súd je inštitucionálnym vyjadrením toho, že demokratický a právny štát nielen deklaruje hodnoty na ktorých je postavený, ale vytvára aj nezávislý súdny systém ich ochrany.“³²

Obdobný názor vyjadril aj Drgonec: „Ak konečne vezmeme vážne slová o právnom štáte, potom je nepredstaviteľné, aby súdom nepatrila úloha chrbtovej kosti tohto štátu.“³³ Oprávnenie

460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, ktorý zaviedol bezpečnostné preverky sudcov a kandidátov na vymenovanie za sudcov.

²⁸ GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 78.

²⁹ Bližšie pozri: OROSZ, L.: *Ústavodarná moc v Slovenskej republike*. In: Výzvy a perspektívy vývoja ústavného práva Slovenskej republiky v procese európskej integrácie a globalizácie: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, Bratislava, 26. október 2017 / zostavovateľ Kamil Baraník – 1. vyd. – Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2017, s. 52–53.

³⁰ Tamže, s. 44.

³¹ Pozri napr.: BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústavodarca versus ústavný súd*. In: OROSZ, L., BREICHOVÁ, M., MAJERČÁK, T. (eds.) 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky I. Ústavné dni: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie II. zväzok: Košice, 3. – 4. októbra 2012. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2012, s. 106–120.

³² BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, 1. vydanie. Žilina: Eurokódex, 2014, s. 120.

³³ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky – Ako ďalej?* In: OROSZ, L., BREICHOVÁ, M., MAJERČÁK, T. (eds.) 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky I. Ústavné dni: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie II. zväzok: Košice, 3.–4. októbra 2012. Košice: UPJŠ v

ústavného súdu rozhodovať o súlade ústavných zákonov so základnými časťami ústavy je možné odvodiť od jeho kľúčovej funkcie, ktorou je ochrana ústavy. Avšak teoretici upozorňujú na nebezpečenstvo toho, že „revolučné“ rozhodnutie ústavného súdu môže „vyvolať“ aj jeho odmietnutie ústavodarným orgánom, čo môže viesť v lepšom prípade k ústavnému chaosu, v horšom k vážnej ústavnej kríze.“³⁴

Balog sa pri otázke kontroly ústavnosti ústavných zákonov odvoláva na existenciu vnútornej hierarchie ústavného práva. Predkladá teóriu, že existencia jadrových ústavných noriem a ostatných ústavných noriem umožňuje ústavnému súdu posudzovať súlad ústavných zákonov s ústavou nielen z formálno–procesnej ale taktiež materiálnej stránky.³⁵ K preskúmvaniu ústavných zákonov z formálnej stránky dodáva, že: „Základným predpokladom toho, aby ústavný súd mohol posudzovať ústavné zákony z hľadiska ich súladu s ústavou z formálnej stránky, by bolo doplnenie ústavy o derogačnú klauzulu, ktorá by stanovila formálno–procesné podmienky zmeny ústavy. Ich nedodržiavanie zo strany NRSR by bolo kvalifikovaným dôvodom na ochranný zásah ústavného súdu.“³⁶

3 ZÁVER

Optika Ústavného súdu na materiálny právny štát sa v posledných dekádach nepochybne zmenila. Na uvedených rozhodnutiach badať odklon od takmer striktného formálneho chápania právneho štátu k chápaniu materiálneho. V priebehu 25 rokov si negatívny ústavodarca vytvoril jasný postoj k existencii materiálneho jadra ústavy a ku prípustnosti preskúmania súladu ústavných zákonov s ústavou. Pokým v prvej polovici 20. rokov dávali súdy dôraz na pozitívne právo, v dnešnej dobe znovu prichádza k vyzdvihovaniu hodnôt prirodzeného práva.

V rámci úvah *de lege ferenda* by sme chceli načrtnúť niektoré možné dôsledky nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. 21/2014.

V budúcnosti môže, na základe tohto nálezu, prísť k citeľnému posilneniu postavenia Ústavného súdu, v rámci ústavných orgánov, ktorý si touto cestou vyvodil kompetenciu posudzovať, v konečnom dôsledku aj rušiť, rozhodnutia prijaté na pôde Národnej rady SR, na prijatie ktorých je potrebný súhlas trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov.

Taktiež môže priniesť potrebu zmeny úpravy procesného postupu konania o súlade právnych predpisov v druhej hlave zákona č. 314/2018 Z. z.³⁷ V prípade, že by sa na ústavné zákony použila terajšia platná úprava aplikovaná na obyčajné zákony, vystáva napr. otázka, či je vhodné aby ústavný súd, zložený z 13 sudcov, mohol pozastaviť účinnosť článkov ústavy ešte pred vydaním rozhodnutia? Vzhľadom k tomu, že orgány verejnej moci sú podľa čl. 125 ods. 3 ústavy viazané právnym názorom vysloveným v náleze ústavného súdu, nestáva sa z orgánu ochrany práva pozitívny ústavodarca? Možno bude v budúcnosti potrebné ošetriť spôsob, akým bude postupovať Národná rada v prípade vyhlásenia neústavnosti ústavného zákona - je šesť mesačná lehota na uvedenie ústavného zákona do súladu so zákonom postačujúca, tak ako pri bežných zákonoch?

Ako sme už vyššie v príspevku uviedli, ústavné princípy podliehajú vývoju. Sám Ústavný súd SR nedokáže presne definovať všetky princípy demokratického a právneho štátu a tým ani s určitosťou vymedziť materiálne jadro ústavy. Zároveň si ale vyvodil zodpovednosť posudzovať súlad ústavných aktov schválených kvalifikovanou väčšinou zástupcov suveréna s materiálным jadrom, ktoré nie je presne vymedzené. Nemôže teda nastať situácia, že Národná rada bude chcieť v ústave presadiť zmenu, ktorá je vzhľadom k dynamickému vývoju spoločnosti suverénom žiadaná a vítaná a Ústavný súd ju bude na základe nálezu sp. zn. PL ÚS 21/2014 brzdiť a samotným tvrdením, že ochraňuje implicitné materiálne jadro ústavy, v podstate zabraňovať jeho zdokonaľovaniu?

Košiciach, 2012, s. 15.

³⁴ OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*, 2. vydanie, Eurokódex, Bratislava, 2012, s. 94.

³⁵ BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, 1. vydanie. Žilina: Eurokódex, 2014, s. 137.

³⁶ Tamže.

³⁷ Zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Predmetný nález Ústavného súdu SR je nepochybne revolučný, keďže ukončil desaťročia trvajúcu diskusiu o prípustnosti posudzovania súladu ústavných zákonov s ústavou, dokonca s jej s abstraktným materiálnym jadrom ústavy.

Nóvum v predmetnom náleze predstavuje však aj to, že ústavný súd otvorene reagoval na neúctu ústavodarcu k ústave a k spôsobu, akým Národná rada niekedy k zmene ústavy pristupuje čo v závere odôvodnenia rozhodnutia vyjadril slovami: „Ústavný súd tak urobil pri plnom rešpekte k jedinému ústavodarnému orgánu Slovenskej republiky, ale tiež v snahe primäť ho tiež k rovnakému rešpektu voči základnému zákonu Slovenskej republiky“.³⁸

Použitá literatúra:

BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*, 1. vydanie. Žilina: Eurokódex, 2014. 212 s. ISBN: 978-80-8155-032-4.

CIBULKA, Ľ. A kol. *Štátoveda*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. 358 s. ISBN: 978-80-7160-448-8.

DRGONEC, J.: *Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, s.r.o., 2010, 416 s. ISBN: 978-80-89447-25-1.

CHOVANEC, J. – PALÚŠ, I.: *Lexikón ústavného práva*. Bratislava: Procom, 2004, 261 s. ISBN: 80-85717-13-1.

GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, 481 s. ISBN: 978-80-7160-502-7.

OROSZ, L., BREICHOVÁ, M., MAJERČÁK, T. (eds.) 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky I. Ústavné dni: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie II. zväzok: Košice, 3–4. októbra 2012. Košice: UPJŠ v Košiciach. 254 s. ISBN: 978-80-8152-001-3.

OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*, 2. vydanie, Eurokódex, Bratislava, 2012, 544 s. ISBN: 978-80-89447-88-6.

SPRÁVA o právnom štáte prijatá Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) na jej 86. plenárnom zasadnutí (Benátky 25.–26. marca 2011). *Dostupné na internete*: <https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/992184/bk_8.pdf/07f9fdb3-5567-4e15-bb4f-bfd984d324c3>

TRELLOVÁ, L. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, 288 s. ISBN: 978-80-7160-460-0.

Výzvy a perspektívy vývoja ústavného práva Slovenskej republiky v procese európskej integrácie a globalizácie: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, Bratislava, 26. október 2017 /zostavovateľ Kamil Baranič – 1. vyd. – Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2017, 163 s. ISBN: 978-80-7160-453-2.

Súdne rozhodnutia:

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL ÚS 16/95 z 24. mája 1995.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL ÚS 12/01 zo 4. decembra 2007.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. 15/98 z 18. marca 1999.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 17/1999. z 22. septembra 1999.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 17/08 z 20. mája 2009.

³⁸ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL ÚS 21/2014 z 30. januára 2019.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. US 7/2017 z 31. mája 2017.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019.

Kontaktné údaje:

Mgr. Mária Bezáková

maria.bezakova@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6 P.O.BOX 313

810 00 Bratislava

Slovenská republika

OD SCHUMANOVEJ DEKLARÁCIE PO (MOŽNÉ) MATERIÁLNE JADRO „ÚSTAVY“ EURÓPSKEJ ÚNIE

Daniel Demjanovič

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: In recent years, the topic of the material core of the Constitution of the Slovak Republic has been considerably pertracted. Discussions among the academics have transformed, from original question of whether there is a material core, to question about its very content and importance in our legal system (especially in light of Constitutional court judgement no. 21/2014-96). On the other hand, European Union is creating its own (transnational) constitutional framework. Although we do not yet consider the European Union to be a sovereign state, its construction and space for the further integration can significantly affect this fact. The question of the existence/ non existence of the material core of the EU Constitution may, therefore, be equally relevant in the future.

Abstrakt: V ostatnom období je téma materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky značne pertraktovaná. Diskusia na akademickej pôde sa transformovala, z pôvodnej otázky, či existuje materiálne jadro, na otázky týkajúce sa jej obsahu a dôležitosti v našom právnom systéme (najmä vo svetle nálezu PL. ÚS 21/2014-96) Na druhej strane, Európska únia taktiež vytvára svoj vlastný (nadštátny) ústavný rámec. Aj keď Európsku úniu ešte nepokladáme za štát, jej samotná konštrukcia a budúce vízie, súvisiace s prehľbovaním integrácie, môžu túto skutočnosť výrazne ovplyvniť. Otázka existencie/ne existencie materiálneho jadra „Ústavy“ EÚ preto môže byť pro futuro rovnako relevantná.

Key words: constitution, European Union, principles, case law, material core

Kľúčové slová: ústava, Európska únia, princípy, judikatúra, materiálne jadro

1 ÚVOD

Otázka materiálneho jadra (ohniska) ústav(y) patrí v slovenskej konštitucionalistike medzi tie najdiskutovanejšie. V slovenských pomeroch je materiálne jadro pomerne novým fenoménom, keďže objektom skúmania odbornej verejnosti sa stal až na začiatku tejto dekády. Úvahy týkajúce sa materiálneho jadra siahajú však ďalej, ako jednu dekádu dozadu. Prvé zmienky nachádzame v ústave Spojených štátov amerických: „...nijaký dodatok vydaný do roku 1808 sa nesmie týkať prvého a štvrtého odseku deviateho oddielu prvého článku ústavy...“.¹ Podobne aj Ústava Austrálskeho zväzu obsahuje ustanovenie o nemennosti pomerneho zastúpenia každého štátu v komorách parlamentu.²

Klauzuly večnosti³ sa neskôr objavujú v ústavách Európskych štátov, napríklad v Českej⁴ republike, Grécku⁵, Nemecku⁶, a i. Zmyslom a účelom týchto ustanovení bolo zabezpečiť uchovanie hodnôt, ktoré si tá ktorá spoločnosť zobrala za svoje, čo sa následne pretransformovalo do samotných textov ústav.

Nie všetky ústavy však takéto klauzuly neobsahujú. V tomto prípade môže byť na mieste teória o implicitnom materiálnom jadre, pri ktorej však musíme rozumne zvážiť čo je jeho obsahom a aké možné následky, resp. jeho nevyhnutnosť a účelovosť. Vo svetle ostatných náleзов⁷⁸

¹ Ústava Spojených štátov amerických, čl. V.

² Ústava Austrálskeho zväzu, VIII. Kapitola, článok 128. predposledná veta.

³ Angl. „*Entrenched clauses*“ pozn. autora.

⁴ Čl. 9 ods. 2.

⁵ Čl. 110.

⁶ Čl. 79 ods. 3 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko.

⁷ PL. ÚS 7/2012. Nález z 31. mája 2017.

⁸ PL. ÚS 21/2014-96 Nález z 30. januára 2019.

Ústavného súdu Slovenskej republiky, týkajúcich sa materiálneho jadra, už nemôžeme neakceptovať existenciu tohto inštitútu v právnom systéme Slovenskej republiky. Uznáním existencie implikovaného materiálneho jadra Ústavy sa však nič nekončí. Začína sa náročné určovanie objektov náležiacich do materiálneho jadra Ústavy.⁹ Dôležitosť materiálneho jadra je určite nepochybná v kontexte jednotlivých národných ústav. Hypotetickou otázkou však je, či existencia materiálneho jadra je prípustná/možná aj v súvislosti s inými právnymi poriadkami, ktoré sa nie celkom stotožňujú so suverénnymi štátmi, máme na mysli najmä Európsku úniu. Vo svetle tejto úvahy môžeme nastoliť jednotlivé teoretické otázky, ktoré budú rozpracované v nasledovnom texte. V prvom rade budeme venovať pozornosť ústavnej povahe primárneho práva, písaného, rovnako ako nepísaného, následne prejdeme k jednotlivým možným východiskám a odpovediam na otázky či môžeme potvrdiť, alebo vyvrátiť existenciu implicitného materiálneho jadra v právnom poriadku EÚ. Jeho povahu, poprípade obsah, ktorý do jeho rámca môžeme zaradiť.

Primárnym zámerom tohto článku, je preto analýza práva EÚ, najmä práva primárneho, spolu s analýzou jednotlivých rozhodnutí súdneho dvora Európskej únie a pokus o aplikáciu teórie o implikovanom materiálnom jadre na právny poriadok EÚ.

2 Dynamika Európskej integrácie

Komplexnosť charakteru Európskej únie je najlepšie možné vysvetliť pomocou historických súvislostí, ktorých počiatok siaha do roku 1951, konkrétne vytvorenie Európskeho spoločenstva pre uhlie a oceľ. Na rozdiel od Rady Európy, založenej v roku 1949, ktorá mala(má) viac medzivládnu povahu, integrácia na úrovni Spoločenstva pre uhlie a oceľ predznamovala úsilie o vyšší stupeň integrácie. Na druhej strane však táto „funkčná“ integrácia na počiatku predstavovala veľmi limitovaný operačný priestor (uhlie a oceľ), ktorý sa postupnými krokmi stal zložitejším ekonomickým, sociálnym a politickým mechanizmom, ako ho poznáme dnes.

Integračný zámer bol prítomný už od začiatku. V známom Schumanovom pláne (deklarácii) z 9. Mája 1951, Robert Schuman predznamoval, že Spoločenstvo pre uhlie a oceľ nie je posledným krokom ku zblížovaniu národov, práve naopak: „*Európa sa nestvorí naraz, alebo podľa jediného plánu. Bude postavená prostredníctvom konkrétnych úspechov, ktoré najprv vytvoria skutočnú solidaritu.*“¹⁰ Podriadením nemeckej a francúzskej produkcie uhlia a ocele pod spoločný úrad, v organizácii, ktorá bude otvorená pre ďalšie štáty, bol prvým krokom k „Európskej federácii“. Ako zdôraznil jeden z ďalších architektov/vizionárov projektu európskej integrácie Jean Monnet: „Skúsenosti nám ukázali, že kooperácia štátov na medzivládnej úrovni nezaručuje mier a prosperitu v Európe. (...)Iba spoločné inštitúcie a pravidlá môžu zabrániť opakovaniu svetových vojen, vybudovať udržateľný rámec demokracie, prosperity, mieru a zabezpečiť Európe jej právoplatné miesto na svetovej scéne.“¹¹

Tieto vizionárske myšlienky boli iskrou, ktorá podnietila „*integráciu postupnými krokmi*“. Na tomto mieste nebudeme venovať prílišnú pozornosť historickému vývoju celého právno-inštitucionálneho systému EÚ. Chceme aspoň v stručnosti načrtnúť vývoj jednotlivých inštitúcií, nakoľko to pokladáme za esenciálnu súčasť tohto článku, vzhľadom na nadchádzajúce a nasledujúce časti.

V roku 1957 bolo vytvorené Európske hospodárske spoločenstvo (EHS) a Európske spoločenstvo pre atómovú energiu (EURATOM), v roku 1965 sa vytvára spoločný inštitucionálny rámec¹² pre vtedajšie tri spoločenstvá – Európsky parlament (EP), Európska rada, Komisia a Súdny dvor (SD). 1976 – rozhodnutie o uskutočnení prvých priamych volieb do EP (konali sa v roku 1979) a postupné posilňovanie právomocí EP najmä v oblasti rozpočtovej politiky a na legislatívnom poli.¹³ Jednotný európsky akt (1986) revidoval zakladajúce zmluvy v mnohých dôležitých aspektoch – najmä posilnenie kompetencií spoločenstva v oblasti sociálnej politiky, životného prostredia a zmeny jednomyseľného hlasovania na hlasovanie kvalifikovanou väčšinou v súvislosti s rozhodnutiami potrebnými na vytvorenie vnútorného trhu. Maastrichtská zmluva (1992) znamenal ďalšie prehĺbenie integrácie tým, že k hospodárskej spolupráci realizovanej v rámci Spoločenstiev sa pridala aj

⁹ Drgonec, J. Ústavné právo hmotné, s. 74.

¹⁰ Schumanova deklarácia z 9. mája 1950.

¹¹ Monnet, J. Mémoires (Paris, Fayard, 1976).

¹² Zlučovacou zmluvou/Bruselskou zmluvou z 8. apríla 1965.

¹³ Rosas, A., Armatí, L. EU Constitutional Law An Introduction, s. 14.

spoločná zahraničná a bezpečnostná politika členských štátov a ich spolupráca v oblasti justície a vnútra.¹⁴ V tomto momente má Európska únia trojpilierovú štruktúru, kde prvý pilier vychádza z federalistickej koncepcie¹⁵ európskej integrácie a je založený na supranacionálnej spolupráci (prenesenie právomocí členských štátov na Európske spoločenstvá), pri druhom a treťom pilieri nedošlo k prenosu právomocí členských štátov na iný subjekt, len k spoločnému výkonu právomocí členských štátov, teda tu ide o medzivládnu spoluprácu.¹⁶ Amsterdamská zmluva (1997) znova rozšírila právomoci spoločenstva, pričom sa časť právomocí z tretieho piliera presunula do prvého. Konečne, Lisabonská zmluva (2007) priniesla formálne zrušenie trojpilierovej štruktúry, zaviedla len jeden subjekt, a to Európsku úniu, ale najmä revidovala zakladajúce zmluvy.

Tieto procesy viedli k vzniku unikátnej organizácie, ktorá v istých formách zastrešuje takmer všetky oblasti spoločenských činností, zahrňujúc trestné právo, imigračnú a azylovú politiku, politiku obrany a bezpečnosti, inými slovami, činnosti, ktoré boli (tradične) pokladané za základné právomoci suverénnych štátov. Výsledkom celého horeuvedeného procesu postupného prehlbovania integrácie je vznik samostatného právneho poriadku, ktorý môže byť označený za Ústavné právo EÚ. Vskutku samotný Súdny dvor najprv konštatoval, že: *Spoločenstvo ustanovuje nový právny poriadok medzinárodného práva, v prospech ktorého štáty obmedzili, hoci vo vymedzených oblastiach, svoje zvrchované práva a ktorých subjektmi sú nielen členské štáty, ale rovnako aj ich štátni príslušníci.*¹⁷ V nasledujúcom roku Súdny dvor postúpil ešte ďalej: *Vytvorením Spoločenstva na dobu neurčitú s vlastnými inštitúciami, s vlastnou spôsobilosťou na práva a povinnosti, spôsobilosťou na právne úkony a spôsobilosťou konať na medzinárodnej úrovni a najmä reálnymi právomocami vyplývajúcimi z obmedzenia právomocí štátov alebo presunu právomocí štátov na Spoločenstvo, obmedzili tieto štáty, aj keď len v obmedzených oblastiach, svoje zvrchované práva, a vytvorili tak systém práva uplatniteľný na ich štátnych príslušníkov a aj na ne samotné.*¹⁸ Tieto úvahy viedli Súdny dvor k záveru, že právo vychádzajúce zo zmlúv („nezávislý prameň práva“) nemôže byť („kvôli jeho osobitnej a originálnej povahe“) anulované právnym poriadkom členských štátov akejkoľvek právnej sily.¹⁹

Vo všetkých týchto pozorovaniach môžeme vidieť špecifickosť, unikátnosť a komplexnosť právneho poriadku EÚ. Na základe týchto skutočností by sme teda mohli uvažovať o samotnej podstate EÚ a vedieť rozsúdiť, čo vlastne EÚ predstavuje. Opak je však pravdou. Zrejme by sme sa mali vyvarovať hodnotení na adresu EÚ či má bližšie k právu medzinárodnému alebo ústavnému (vo forme konfederácie, federácie alebo reálnej únie...). Najčastejši sa stretávame s duálnou koncepciou – federácia/konfederácia pričom EÚ vykazuje znaky oboch, v rôznych sférach svojich činností aj keď v konečnom dôsledku má bližšie k federácii (za predpokladu, že pojem „federácia“ môže byť použitý na popísanie iných telies ako suverénne štáty)²⁰. V nadväznosti na tieto myšlienky, rozhodnutie Spojeného kráľovstva o vystúpení z EÚ podčiarkuje výostné právo členského štátu vystúpiť z EÚ, na základe článku 50 Zmluvy o fungovaní EÚ, ktoré je častejšie spájané s konfederáciami, ako s federáciami. Možno výraz „federatívny“²¹ je v tomto kontexte užitočnejší, v prvom rade s dôrazom na dynamickú povahu ústavného práva EÚ a na skutočnosť, že EÚ nemá štruktúru federálneho štátu.²² Navyše, súhlasíme s autormi, ktorí považujú EÚ za ukážkový príklad nielen viacúrovňovej správy(riadenia)²³, ale taktiež za taký integrovaný právny systém, kde kooperácia a interakcia jednotlivých aktérov (EÚ, členské štáty) dosahuje úrovne, kde stanovené bariéry, medzi týmito entitami pomaly strácajú význam.²⁴

¹⁴ Jánošíkova, M. Repetitóriem práva Európskej únie, s. 17.

¹⁵ Podľa tejto koncepcie výsledkom európskej integrácie má byť supranacionálna organizácia, v rámci ktorej by sa štáty vo vymedzených oblastiach vzdali svojej suverenity. Táto koncepcia bola východiskom pre európsku integráciu prostredníctvom Európskych spoločenstiev.

¹⁶ Jánošíkova, M. Repetitóriem práva Európskej únie, s. 12.

¹⁷ Case 26/62 van Gend & Loos EU:C:1963:1.

¹⁸ Case 6/64 Costa v ENEL EU:C:1964:66.

¹⁹ Opinion 1/09 (Draft Agreement on the European and Community Patents Court).

²⁰ Schutze, R. From dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law, s. 138.

²¹ Z anglického – „Federative“ – blížiaci sa federácii. Pozn. autora.

²² Rosas, A., Armati, L. EU Constitutional Law An Introduction, s. 41.

²³ Multilevel governance. Pozn. autora.

²⁴ HCH Hoffman and AH Turk, EU administrative governance (Cheltenham, Edward Elgar, 2006).

Charakteristika EÚ, ktorá bola obsiahnutá v niektorých dokumentoch²⁵ alebo rozhodnutí Nemeckého Ústavného súdu²⁶, ako „združenie suverénnych štátov“, sa podľa názoru niektorých autorov zdá byť nepresná. Nepochybujú o tom, že EÚ je isté spoločenstvo štátov, ale odmietajú priznávať suverénny štátom ich suverenitu v klasickom ponímaní. Odvolávajú sa pri tom na analógiu s nečlenskými štátmi, ktorých suverenita je tiež istým spôsobom obmedzená, v súvislosti s členstvom v medzinárodných organizáciách. Podľa ich názoru, sa systém medzinárodného práva približuje k politike „globálneho/celosvetového riadenia“.²⁷ V každom prípade, zakladajúce zmluvy EÚ neodkazujú na suverenitu členských štátov, ani na ich nezávislosť (pričom nezávislosť EÚ môžeme nájsť v článku 21(2)(a) ZEU.) Pokiaľ pojem „suverenita“ jednoducho znamená možnosť členského štátu vystúpiť z EÚ, tak v tomto prípade, na základe článku 50 ZEU, suverénny bude bezvýhradne (viď príklad Spojeného kráľovstva).

2.1 Právny poriadok EÚ

Právny poriadok EÚ sa klasicky rozdeľuje na právo *primárne* a právo *sekundárne*, pričom jeho základná štruktúra je usporiadaná hierarchicky. Aj keď tento koncept nikdy nebol a doposiaľ nie je spomenutý v zakladajúcich zmluvách, judikatúra nám vniesla viac svetla do otázky vzájomného usporiadania jednotlivých druhov právnych noriem.²⁸ Lisabonská zmluva následne rozvíja túto myšlienku a poskytuje nám, napríklad, rozdelenie prameňov sekundárneho práva na legislatívne a nelegislatívne. Pokiaľ hovoríme o hierarchii prameňov práva, máme na mysli vertikálnu štruktúru, kde normy vyššej právnej sily sú, logicky a nepochybne, nadradené normám nižšej právnej sily. Avšak, v právnom systéme EÚ, ktorý je založený na viacúrovňovej správe, sa zdá byť menej vhodný na popisovanie vzťahov medzi EÚ a národnými právnymi poriadkami, čo je lepšie vystihnúť pomocou princípu prednosti.^{29,30}

Na strane druhej, decentralizovaný systém riadenia z času na čas vyžaduje odkazy na vnútroštátne poriadok členských štátov (ktorý právo EÚ pokladá za jednu zo súčastí svojho právneho poriadku, v širšom slova zmysle). V niektorých smeroch je právny poriadok EÚ a právny poriadok členských štátov natoľko poprepletaný, že môžeme hovoriť o „*spoločnom právnom systéme*“³¹ Právny poriadok členského štátu je teda relevantným pre právo EÚ, najmä ak sa vrátíme do čias vzniku spoločenstiev, kde vtedajší novovznikajúca doktrína nevzišla z právneho vákua, ale mnohé princípy a koncepty slúžili ako inšpiračný zdroj. Článok 2 ZEU je zrejme najlepším príkladom, vypočítavajúca „*hodnoty na ktorých je Únia založená* (napríklad ľudská dôstojnosť, demokracia...)...*ktoré sú spoločné členským štátom.*“ Mnohé ďalšie ustanovenia zakladajúcich zmlúv sú inšpirované vnútroštátnymi poriadkami (Hlava II – ustanovenia o demokratických zásadách...). Na niektorých miestach sú doslovné odkazy, napríklad v článku 6 ods. 3 ZEU o rámci ochrany ľudských práv, je uvedené, že...*(vyplývajú) z ústavných tradícií spoločných pre členské štáty.* Článok 340 ZFEU uvádza: „Európska centrálna banka je povinná nahradiť akúkoľvek škodu spôsobenú ňou alebo jej zamestnancami pri plnení ich povinností v *súlade so všeobecnými zásadami spoločnými pre právne poriadky členských štátov.*“ Tieto príklady nabádajú k otázke, do akej miery je aplikovateľný právny poriadok členských štátov na Úijné právo. Vzhľadom na diverzitu jednotlivých právnych poriadkov členských štátov, praktické uplatnenie je limitované spoločnými znakmi ako sú „*tradície*“, „*princípy*“, „*spoločné členským štátom*“. Je veľmi zriedkavé, aby Úijné súdy boli schopné využiť nejaké „*spoločné ústavné hodnoty*“ pri hľadaní základných práv, ako všeobecných princípov.³² Na margo

²⁵ European Council in Edinburgh, 11-12 December 1992, Conclusion of the Presidency, Part B (Denmark and the Treaty on European Union.).

²⁶ Napríklad: Nemecký Federálny ústavný súd, rozhodnutie z 30. júna 2009, BVerfG, 2BvE 2/08, para. 229.

²⁷ Klabbers, J., Peters, A., Ulfstein, G., The Constitutionalization of International Law, s. 228.

²⁸ C-402/05 P a C-415/05 P Kadi and Al Barakaat International Federation v Council and Commission EU:C:2008:461. čl. 305.

²⁹ Rosas, A. Armati, L. EU Constitutional Law An Introduction, s. 51.

³⁰ Pernice, I. Multilevel constitutionalism in the European Union. 2002 27 European Law Review 511, p. 520. „*In the light of „multilevel constitutionalism“ the relationship between European and national law is not hierarchical but a functional one.*“

³¹ Rosas, A. Armati, L. EU Constitutional Law An Introduction, s. 51.

³² Aalto, P. Public Liability in EU law: Brasserie, Bergaderm and Beyond, s. 176.

prepletenosti Únijného práva s vnútroštátnym ako finálnu poznámku uvádzame dva stručné príklady. Prvým je Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady³³ kde článok 8 ods. 4 odkazuje na vnútroštátnu právnu úpravu, a druhým príkladom je Nariadenie rady³⁴ ktorá v článku 4 ods. 3 splnomocňuje ECB na aplikáciu vnútroštátneho práva členských štátov.

Vráťme sa naspäť k prameňom práva Európskej únie. Nebudeme sa však venovať všetkým prameňom jednotlivo, pre účely tohto článku je ale na mieste venovať pozornosť aspoň tým, v hierarchii, najvyššie stojacim (primárne právo). Na prvom mieste budú základné hodnoty právneho poriadku EÚ³⁵ (ústavné princípy členských štátov). Nasledovať budú všeobecné právne zásady a na treťom mieste písané primárne právo³⁶. Podrobnejšie sa venujeme jednotlivým prameňom v nasledujúcej kapitole, už v súvislosti s materiálnym jadrom (ohniskom).

3 Úvahy o materiálnom jadre EÚ

Myšlienka, že v Únijnom práve existujú hodnoty, ktoré vytvárajú základ právneho poriadku je inšpirovaný článkom 2 ZEU: „*Únia je založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie, rovnosti, právneho štátu a rešpektovania ľudských práv vrátane práv osôb patriacich k menšinám. Tieto hodnoty sú spoločné členským štátom v spoločnosti, v ktorej prevláda pluralizmus, nediskriminácia, tolerancia, spravodlivosť, solidarita a rovnosť medzi ženami a mužmi.*“ Je tu niekoľko dôvodov, prečo sme postavili tieto hodnoty na najvyššie miesto vo vyššie uvedenej hierarchii.

V prvom rade, „primárny“ status týchto hodnôt je odzrkadlený v samotnej ZEU, hneď na začiatku, v druhom článku. Vytvárajú ideologický základ pre naplnenie konkrétnejších cieľov ustanovených v článku 3, a ústavné princípy zahrnuté do článkov štyri a päť ZEU.³⁷ Nasledne, na základe článku 49 ZEU: „*O členstvo v Únii môže požiadať každý európsky štát, ktorý rešpektuje hodnoty uvedené v článku 2 a zaviaže sa ich podporovať.*“ Neopomíname ani článok 7 ZEU, kde závažné a pretrvávajúce porušenie hodnôt uvedených v článku 2 môže (po splnení ostatných podmienok) viesť k pozastaveniu určitých práv vyplývajúcich z uplatňovania zmlúv pre príslušný členský štát vrátane hlasovacieho práva zástupcu vlády tohto členského štátu na zasadnutiach Rady.

V druhom rade, v prípade *Kadi*³⁸ Súdny dvor potvrdil a bližšie rozvil tézu zo svojej skoršej judikatúry, podľa ktorej EÚ vytvára ústavný poriadok ktorý obsahuje jadrové princípy, ktoré by mali mať prednosť pred ustanoveniami písaného primárneho práva.³⁹ Súdny dvor poznamenal, že články 347 a 351 ZFEU, hoci umožňujú určitú odchýlku od primárneho práva, nesmú byť chápané ako derogačné vo vzťahu k základným princípom slobody, demokracie a rešpektovaniu ľudských práv a základných slobôd. Súdny dvor označil tieto princípy za „samotný základ únijného právneho poriadku.“⁴⁰ Súdny dvor teda potvrdil, že článok 351 ZFEU nemôže „stáť v ceste“ týmto základným princípom, medzi ktoré patrí aj princíp ochrany základných práv.⁴¹

Na základe vyššie uvedeného, môžeme plynule nadviazať na slovenskú doktrínu o materiálnom jadre ústavy. Skôr ako tak učiníme, na tomto mieste je potrebné adresovať možné pochybnosti o existencii ústavného rámca EÚ. V roku 1986 Súdny dvor konštatoval, že zakladajúce zmluvy majú ústavný charakter (povahu).⁴² Neskôr Súdny dvor odkázal na *ústavné princípy Únijného*

³³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady 2017/1001 zo 14. júna 2017 o ochrannej známke Európskej únie.

³⁴ Nariadenie Rady č. 1024/213 z 15. októbra 2013 ktorým sa Európska centrálna banka poveruje osobitnými úlohami, pokiaľ ide o politiky týkajúce sa prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami.

³⁵ Čl. 2 ZEU.

³⁶ ZEU, ZFEU, ich protokoly, prístupové zmluvy...

³⁷ Rosas, A., Armati, L. EU Constitutional Law An Introduction. Hart Publishing, Oxford. 2018. s. 52.

³⁸ C-402/05 P a C-415/05 P Kadi and Al Barakaat International Federation v Council and Commission EU:C:2008:461. čl. 71-72.

³⁹ Opinion 1/09 (Draft Agreement on the European and Community Patents Court).

⁴⁰ C-402/05 P a C-415/05 P Kadi and Al Barakaat International Federation v Council and Commission EU:C:2008:461. čl. 304.

⁴¹ Rosas, A., Armati, L. EU Constitutional Law An Introduction. Hart Publishing, Oxford. 2018. s. 53.

⁴² C-294/83 Les Verts v Parliament EU:C:1986:166, para 23., následne Opinion 1/09 (Draft Agreement on the European and Community Patents Court) EU:C:1991:490, para 2., a C-402/05 P a C-415/05

práva a samotné základy právneho poriadku EÚ, ktoré sú autonómne⁴³, rovnako ako ústavná povaha základných princípov právneho poriadku EÚ.⁴⁴ A do tretice, Únia vytvorila právny poriadok nového druhu, ktorý jej je svojou povahou osobitne prispôsobený, ktorého ústavný rámec a základné zásady sú jej vlastné, ktorý je vybavený špecifickou inštitucionálnou štruktúrou a ktorý zahŕňa kompletný súbor právnych noriem zabezpečujúcich jeho fungovanie.⁴⁵

Doktrína materiálneho jadra ústavy a diskusia o ňom, je v súčasnosti stále živá, najmä vďaka (kvôli?) nálezu Ústavného súdu SR z januára minulého roka,⁴⁶ v ktorom bolo materiálne jadro dôsledne rozpracované. S odkazom na tento nálezu a na všetky skutočnosti vyššie uvedené, môžeme tvrdiť, že aj právny poriadok (ústava) EÚ obsahuje materiálne jadro. Explicitne je vyjadrené v čl. 2 ZEU - hodnotový základ Únie.

4 Záver

Aj keď EÚ neradíme medzi štáty, má mnohé črty, ktoré sú významné z hľadiska ústavného práva. Už len samotný fakt, že v súčasnosti hovoríme o viacúrovňovom konštitucionalizme, implikuje existenciu ústavného práva na Únijnej úrovni. Poznáme hierarchiu noriem a hodnotové zameranie, ktoré spočíva na princípoch demokracie, právneho štátu a ochrany ľudských práv. Samotné štáty vniesli „ducha ústavy“ do zakladajúcich zmlúv a pri následnom formovaní, prehĺbovaní a zdokonaľovaní jej právneho systému táto „duša“ nadobúda ústavný rozmer. Bez existencie hodnôt by takýto systém beztvárí a neurčitý. Preto musia byť tieto hodnoty za každú cenu podporované a chránené.

Použitá literatúra:

Knižná

Aalto, P.: Public Liability in EU law: Brasserie, Bergaderm and Beyond. Oxford: Hart publishing, 2011. 278 s. ISBN 978-1-84-73-1845-9.

Drgonec, J.: Ústavné právo hmotné. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018. 528 s. ISBN: 978-80-89603-57-2.

Hoffman H.C.C., Turk A.H.: EU administrative goernance. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. 640 s. ISBN: 978-1-84542-285-1.

Jánošíkova, M.: Repetitórium práva Európskej únie. Bratislava: Iuris libri, 2013. 116 s. ISBN 978-80-89635-04-7.

Klabbers, J., Peters, A., Ulfstein. G.: The Constitutionalization of International Law. Oxford: Scholarship, 2010. 475 s. ISBN: 978-01-9954-342-7.

Pernice, I.: Multilevel constitutionalism in the European Union. In: Cambridge university press, 2015, volume 11, Issue 3. s. 541-562.

Rosas, A., Armati, L.: EU Constitutional Law An Introduction. Oxford: Hart Publishing, 2018. 328 s. ISBN: 978-1-5990-914-8.

Schutze, R.: From dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law Oxford: Oxford University Press, 2009. 391 s. ISBN 978-0-1992-3858-3.

Právne normy a judikatúra

C- 6/64 Costa v ENEL EU:C:1964:66.

C-101/08 Audiolux and Others EU:C:2009:626.

C-26/62 van Gend & Loos EU:C:1963:1.

C-294/83 Les Verts v Parliament EU:C:1986:166.

C-402/05 P a C-415/05 P Kadi and Al Barakaat International Federation v Council and Commission EU:C:2008:461.

P Kadi and Al Barakaat International Federation v Council and Commission EU:C:2008:461. para. 281.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ C-101/08 Audiolux and Others EU:C:2009:626, para 63.

⁴⁵ Stanovisko 2/13 Súdneho dvora z 18. decembra 2014, čl. 158

⁴⁶ PL. ÚS 21/2014.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady 2017/1001 zo 14. júna 2017 o ochrannej známke Európskej únie.

Nariadenie Rady č. 1024/213 z 15. októbra 2013 ktorým sa Európska centrálna banka poveruje osobitnými úlohami, pokiaľ ide o politiky týkajúce sa prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami.

Nemecký Federálny ústavný súd, rozhodnutie z 30. júna 2009, BVerfG, 2BvE 2/08.

Opinion 1/09 (Draft Agreement on the European and Community Patents Court).

PL. ÚS 21/2014.

PL. ÚS 21/2014-96 Nález z 30. januára 2019.

PL. ÚS 7/2012. Nález z 31. mája 2017.

Stanovisko 2/13 Súdneho dvora z 18. decembra 2014.

Ústava Austrálskeho zväzu, VIII. Kapitola, článok 128.

Ústava Spojených štátov amerických, čl. V.

Základný zákon Spolkovej republiky Nemecko.

Internetové odkazy

Monnet, J. Mémoires (Paris, Fayard, 1976). Dostupné na webe. https://archive.org/stream/MonnetJeanMemoirs/Monnet%2C%20Jean%20-%20Memoirs_djvu.txt.

Schumanova deklarácia z 9. mája 1950. Dostupné na webe. https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_sk.

Kontaktné údaje:

Mgr. Daniel Demjanovič

daniel.demjanovic@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského, Právnická fakulta

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6

P.O.BOX 313

810 00 Bratislava

PRINCÍP LEGALITY (NA PRÍKLADE SPÄŤVZATIA DEMISIE ČLENA VLÁDY)

Boris Balog

Paneurópska vysoká škola Bratislava, Fakulta práva

Abstract: The paper deals with the principle of legality as a part of the material Rule of Law in terms of the requirement for the scope and detail of the constitutional regulation of the foundations and limits of action of constitutional bodies. In particular, it deals with implicit bases and their compatibility with the principle of legality. Example is the withdrawal of the resignation of a member of the government.

Abstrakt: Príspevok sa venuje princípu legality ako súčasť materiálneho právneho štátu z hľadiska požiadavky na rozsah a detailnosť ústavnej úpravy základov a medzí konania ústavných orgánov. Osobitne sa venuje implicitným základom a ich zlučiteľnosti s princípom legality. Ako príklad slúži späťvzatie demisie člena vlády.

Keywords: Rule of Law, principle of legality, constitution, resignation of a member of the government

Kľúčové slová: Právny štát, princíp legality, ústava, demisia člena vlády

1. ÚVOD

Od ústavy štátu sa očakáva, aby zabezpečila dlhodobý rozvoj štátu a spoločnosti, pričom jej úlohou nie je len formulovať ciele, ale aj podmienky kreovania prostriedkov na ich dosiahnutie. Jej úlohou nie je len usporiadanie štátu podľa momentálnej politickej predstavy, ale aj vytvorenie právnych predpokladov na jeho ďalší vývoj. Na jednej strane musí vytvoriť dlhodobo stabilné prostredie a na druhej strane pružne reagovať na vzniknuté spoločenské (politické) potreby. Len veľmi zjednodušene možno ponúknuť rovnicu, že všeobecnejšie a rozsahovo stručnejšie formulácie umožnia lepšie naplniť uvedené očakávania.¹

Ústava ako základný zákon štátu vzhľadom na svoj obsah (úprava základných spoločenských vzťahov) a právne vlastnosti (právny predpis najvyššej právnej sily) významným spôsobom pôsobí na fungovanie moderného štátu a spoločnosti a ovplyvňuje spoločenský vývoj.² Toto pôsobenie zabezpečujú funkcie, ktoré ústava plní.

Významná funkcia, ktorú ústava plní, je tak funkcia právna, ako aj funkcia politická. K prepojeniu ich pôsobenia dochádza tým, že ústava predstavuje aplikáciu práva, právneho štátu a pôsobenie ústavných noriem na úpravu politických procesov a inštitúcií. Politické procesy a inštitúcie zahŕňajú aj, ale nielen, aj niektoré ústavné orgány, ktoré sú zo svojej podstaty vytvárané na základe priamej alebo nepriamej demokratickej legitimity.

Právna funkcia ústavy na politické ústavné orgány pôsobí tým, že určuje ich právomoc a pôsobnosť, ako aj základné pravidlá výkonu moci a garantuje, že výkon ich verejnej moci bude prebiehať v právnom rámci, teda na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanovia v medziach ústavy zákony.

Premietnutie požiadavky na naplnenie právnej funkcie ústavy potom vystavuje ústavodarcu požiadavke, resp. potrebe upraviť v ústave v určitej miere a rozsahu pravidlá vytvárania, pôsobenia a vzájomných vzťahov jednotlivých ústavných orgánov, či v rámci novej a vhodnej delegácie ponechať úpravu niektorých komponentov na zákonodarcu. Skutočnosť, do akej miery, v akej intenzite a ako minuciózne je potrebné, aby bolo postavenie jednotlivých ústavných orgánov upravené

¹ SVÁK, J.: Potrebuje začínajúci štát rozsiahly alebo stručný text ústavy? Olomoucké právnické dny 2018. Olomouc : Univerzita Palackého v Olomouci, s. 64 – 65.

² OROSZ, L. - SVÁK, J. - BALOG, B.: Základy teórie konštitucionalizmu. Bratislava : EUROKÓDEX, 2011, s. 56.

ústavnými normami závisí od niekoľkých faktorov, ktoré vo všeobecnosti determinujú odpoveď na otázku potrebnej, či účelnej miery detailnosti a rozsahu ústavnej úpravy.

Pri hľadaní odpovede na otázku, či potrebuje štát rozsiahly alebo stručný text ústavy, vymedzil prof. Svák štyri faktory, ktoré to ovplyvňujú, a to

- historické korene, alebo, či je na čo nadväzovať,
- splnenie dvoch od ústavy vyžadovaných funkcií (stabilizačnej a dynamickej),
- úroveň demokracie a politickej kultúry v rodiacom sa štáte,
- zachovanie minimálneho obsahu plnej ústavy.³

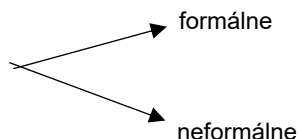
Pre rozsah ústavy je dôležitý dosiahnutý stupeň demokracie a politickej kultúry, kde možno o niečo jednoznačnejšie prezumovať určitú úroveň. Čím je stupeň demokracie a politickej kultúry vyšší, tým je potreba kauzistického znenia ústavy menšia. To znamená, že ústava je kratšia a jej ustanovenia majú charakter princípov s prevahou teleologických noriem. Naopak, čím je úroveň demokracie a politickej kultúry nižšia, tým je väčšia potreba detailných ustanovení a jasných normatívnych viet vylučujúcich dvojaký výklad, či dokonca dotvorenie chýbajúcich ustanovení v rozpore so základnými demokratickými princípmi. Platí tu však to isté, čo pri každej normatívnej úprave, že ani ten najpodrobnejší právny predpis nedokáže postihnúť všetky situácie, ktoré nastanú v budúcnosti.⁴

2. NEFORMÁLNE ZMENY ÚSTAVY

Ústava podlieha zmenám a týmto sa nevyhne ani ústava, ktorá je písaná, formálna a tuhá. Úplné vylúčenie ústavných zmien by v spojení s prirodzeným vývojom života spoločnosti, ktorý prináša zmeny spôsobilo, že ústava by sa stala skôr alebo neskôr fasádna a prestala by plniť svoje funkcie.

Zmenám podlieha aj Ústava Slovenskej republiky. Ústava Slovenskej republiky je písaná, aj keď paradoxne, písané pravidlá pre jej vlastnú zmenu neobsahuje.

Písaná ústava sa mení tak formálne, ako aj neformálne, teda vecne. Zmeny ústavy môžeme teda rozdeliť na zmeny



Ak je zmena ústavy spojená s formálnou procedúrou, výsledkom ktorej je formálny akt zmeny ústavy, je to formálna zmena ústavy. Takto sa mení aj Ústava Slovenskej republiky od roku 1998 na základe ústavnej tradície, že ju mení Národná rada Slovenskej republiky ústavnými zákonmi. Formálna zmena Ústavy Slovenskej republiky ústavným zákonom znamená, že sa výslovne mení jej znenie – ústavný text sa výslovne dopĺňa o nový text, ktorý jeho súčasťou pred zmenou nebol, z ústavného textu sa vypúšťajú slová, ktoré jeho súčasťou pred zmenou boli alebo sa slová nahrádzajú slovami inými. Formálna zmena môže byť tiež dvojaká – a to tak formálna zmena, ktorá súčasne znamená aj vecnú zmenu Ústavy Slovenskej republiky a formálna zmena, ktoré nemusí znamenať aj vecnú zmenu, ak je jej účelom výslovné formálne vyjadrenie skoršej neformálnej zmeny.

Ústava Slovenskej republiky sa mení aj neformálne. Neformálna zmena ústavy znamená, že sa mení vecný význam ústavnej úpravy bez zmeny textu ústavy. Neformálne zmeny ústavy majú dvojaký pôvod. Neformálna zmena ústavy môže byť výsledkom formálneho procesu iného ako ústavodarný. Formálny proces, ktorý predchádza neformálnej vecnej zmene ústavy je najmä konanie pred Ústavným súdom SR. Jeho rozhodnutia nie sú aktami ústavodarnej moci, neznamenajú zmenu

³ SVÁK, J.: Potrebuje začínajúci štát rozsiahly alebo stručný text ústavy? Olomoucké právnické dny 2018. Olomouc : Univerzita Palackého v Olomouci, s. 63.

⁴ SVÁK, J.: Potrebuje začínajúci štát rozsiahly alebo stručný text ústavy? Olomoucké právnické dny 2018. Olomouc : Univerzita Palackého v Olomouci, s. 67.

textu Ústavy Slovenskej republiky, ale na chápanie obsahu, zmyslu a významu ústavy majú nepochybne vplyv. Súčasne sú aj zdrojom formálnych zmien.

Ústavu, a to aj písanú, menia a formujú aj ústavné zvyklosti. Menia vecný význam ústavy bez toho, aby sa zmenil písaný text ústavy. Ústavná zvyklosť môže do ústavného systému priniesť pravidlo, ktoré v ústave zapísané nie je, a to bez toho, aby došlo k doplneniu písaného textu ústavy, ale ústavná zvyklosť môže tiež vylúčiť používanie nejakého ústavného pravidla, ktoré naďalej zostáva v písanom ústavnom texte zachované.

Čo sa týka rozšírenia, resp. doplnenia ústavy ústavnou zvyklosťou, môže ísť o dve základné situácie. Ústava sa ústavnou zvyklosťou doplní o úplne nové ústavné pravidlo, ktoré nie je ani čiastočne v ústave zmienené, ale stane sa používaním súčasťou ústavného systému bez jeho narušenia. Doplnenie ústavy ústavnou zvyklosťou ale môže predstavovať aj situáciu, keď sa na základe jedného alebo viacerých písaných ústavných pravidiel vytvorí pravidlo nové, a to nepísané, ktoré vhodne doplní, či vnútorne logicky a konzistentne prepojí písaný ústavný text. Za také pokladám v ústavnom systéme Slovenskej republiky práve už zmienené nepísané ústavné pravidlo o zmene Ústavy Slovenskej republiky ústavnými zákonmi Národnej rady SR.

Neformálne ústavné zmeny vytvárajú nepísané ústavné normy, ktoré sú rovnako záväzné ako písané ústavné normy, pretože predstavujú ich zmenu alebo ich doplnenie. Nepísané ústavné normy prispievajú k pôsobeniu ústavy ako základného zákona štátu regulujúceho ústavný systém fakticky a nielen formálne a súčasne znižujú tlak na potrebu obchádzania alebo nerešpektovania ústavy v striktnom formalistickom chápaní.

Neformálne ústavné zmeny ale nie sú neobmedzené v tom, že by nahradili písanú ústavu ako celok. Písaná ústava zaručuje dané, predvídateľné pravidlá, z ktorých pramení princíp právnej istoty a predvídateľnosti práva. To sú hodnoty, ktoré nemôžu narušiť ani neformálne ústavné zmeny. Aj preto je citeľná snaha ich postupne sformalizovať do ústavného textu.

3. KONANIE ŠTÁTNYCH ORGÁNOV A NEFORMÁLNE ZMENY ÚSTAVY

Princíp legality vyjadrený najmä, ale nielen, v čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vyžaruje tak do vzťahov vertikálnych a vytvára právnu istotu subjektov súkromného práva, že orgány verejnej moci nebudú voči nim konať v rozpore so svojou právomocou, ako aj do vzťahov horizontálnych, kde vytvára právnu istotu medzi orgánmi verejnej moci pri výkone im priznanej právomoci.

Ústavný súd SR podal výklad pôsobenia čl. 2 ods. 2 na horizontálne vzťahy už v roku 1998. Všeobecne vymedzil že „Článok 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky určuje miesto a postavenie štátnej moci predstavovanej štátnymi orgánmi vo vzťahu k právu tak, že stanovuje ich podriadenosť ústave a zákonom. V uvedenom smere čl. 2 ods. 2 ústavy upravuje princíp právneho štátu, t. j. vládu práva.“⁵ Následne pokračoval výkladom, podľa ktorého „V dôsledku toho možno štátnu moc uplatňovať len pri splnení viacerých podmienok. Prvou z nich je tá, že k uplatneniu štátnej moci dochádza (môže dôjsť) len vtedy, ak to ustanovuje zákon. Každý orgán štátu má buď ústavou alebo zákonom určený rozsah právomoci, ktorý nemôže prekročiť, takže môže konať len to, čo mu ústava alebo zákon dovoľuje. Ústava ustanovuje, že zákon ustanoví aj spôsob, akým štátne orgány smú štátnu moc uplatňovať, vrátane druhu a obsahu sankcií, ktoré možno použiť v prípade neplnenia rozhodnutí orgánov štátu. Z uvedeného však nemožno vyvodiť záver, že právnym základom uplatňovania štátnej moci „v rozsahu zákona“ môžu byť výlučne len zákony. Tam, kde to ústava alebo zákon umožňujú, sú orgány štátu viazané aj medzinárodnými zmluvami (čl. 11, čl. 144 ods. 2), nariadeniami vlády (čl. 120 ods. 1), ako aj všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev alebo iných ústredných orgánov štátnej správy (čl. 123 ústavy). ... Iba zákony upravujú rozsah, v akom štátne orgány môžu uplatňovať jednotlivé zložky štátnej moci i to, či právnym základom ich uplatňovania budú zákony, iné právne predpisy tzv. sekundárnej normotvorby, alebo medzinárodné zmluvy.“⁶

Takýto výklad, silne gramatický, čo je možné pripísať dobe kedy vznikol, postuluje v chápaní čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a jeho vplyvu na konanie orgánov verejnej moci miesto a význam zákona, resp. zákonnej úpravy. Takýto výklad je preto relevantný vo vzťahu k zákonným

⁵ I. ÚS 3/98.

⁶ I. ÚS 3/98.

orgánom verejnej moci, resp. k ústavným orgánom v rozsahu, v akom je ich správanie regulované zákonom. Limitom tohto výkladu je ale fakt, že v demokratickom a právnom štáte nie je konanie ústavných orgánov vcelku alebo v niektorej časti upravené žiadnym zákonom a je predmetom len ústavnej úpravy, či dokonca je ústavodarcom ponechané bez ústavnej úpravy.

Gramatický, formálny výklad čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je nevhodný. Viazanosť štátnych orgánov zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky neznamená výlučnú a bezpodmienečnú nevyhnutnosť doslovného gramatického výkladu tohto ustanovenia a nepredstavuje viazanosť štátnych orgánov iba textom, ale aj zmyslom, významom a účelom princípu legality v demokratickom a právnom štáte.

Význam čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v ústavnom systéme Slovenskej republiky a jeho vyžarovanie do celého fungovania spoločnosti do vzťahov horizontálnych, ako aj do vzťahov vertikálnych na strane jednej a jeho rámcový charakter na strane druhej vytvárajú predpoklady na to, aby bolo chápanie a aplikácia tohto ustanovenia rozšírená nad jeho výslovné a formálne ústavné vyjadrenie aj o chápanie a aplikáciu na základe nepísaných ústavných pravidiel.

Princíp legality a s ním spojené princípy právnej istoty a predvídateľnosti konania orgánov verejnej moci predstavujú rámcovanie možných nepísaných pravidiel, ktoré by sa mohli vytvoriť opierajúc svoj základ v písanom texte čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Kreovanie, postavenie, právomoci a vzájomné vzťahy jednotlivých ústavných orgánov sú upravené v príslušných oddieloch a hlavách Ústavy Slovenskej republiky, pričom miera rozsahu a detailnosti ústavnej úpravy je rozdielna. Pri tých ústavných orgánoch, ktoré nemajú politický charakter, ako najmä ústavné orgány súdnej moci je táto miera vyššia a detailnejšia a súčasne sa predpokladá vyššia miera regulácie ich konania zákonmi.

Pri ústavných orgánoch, ktoré sú politické je miera ústavnej úpravy ich postavenia rámcovejšia, ale súčasne predpokladá aj nižšiu mieru zákonnej regulácie. Pri týchto ústavných orgánoch Ústavy Slovenskej republiky implicitne predpokladá, že na ich postavenie budú vplývať aj nepísané normy, ktoré sa v demokratickom politickom prostredí sformujú. Tieto normy by sme mohli označiť aj ako politická kultúra.

Politická kultúra predstavuje spôsob politického života spoločnosti, ktorý tvorí model, resp. vzorec pôsobenia politických strán a politických ústavných orgánov na základe dlhodobých politických hodnôt. Politická kultúra predstavuje vyšší, širší, či vonkajší rámec ústavného modelu formy vlády. Predstavuje preto *ultima ratio* v situácii absencie výslovnej ústavnej úpravy.⁷ Politická kultúra ako vonkajší rámec a písaná ústavná úprava ako vnútorný základ predstavujú rámec pre formovanie a akceptovanie nepísaných ústavných pravidiel pôsobiacich na formu vlády.

Z tohto pohľadu sa spomedzi politických ústavných orgánov zameriam na vládu, pre ktorú je charakteristické, že v demokratickom a právnom štáte nie sú všetky komponenty jej postavenia a pôsobenia v ústavnom systéme tak v rovine inštitucionálnej, ako aj v rovine personálnej, výslovne upravené, pričom absencia výslovnej ústavnej úpravy nie je nedostatkom, ale prednosťou demokratického zriadenia, pretože umožňuje reagovať a vyriešiť vyšší počet variantnejších situácií, ktoré sa môžu prirodzene vyskytnúť.

4. DEMISIA VLÁDY

Súčasťou pôsobenia vlády je aj jej možnosť svoje pôsobenie predčasne ukončiť podaním demisie. Akosi automaticky pokladáme právo podať demisiu za prirodzenú súčasť ústavného postavenia vlády, aj keď Ústavy Slovenskej republiky takéto právo vlády výslovne nikde neupravuje. Kým u člena vlády je to v čl. 116 ods. 2 vyjadrené výslovne, u vlády ako takej úpravu zodpovedajúcu čl. 116 ods. 2 nenachádzame. Čl. 115 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky sa síce týka vlády, ale skôr nepriamo, pretože výslovne rieši konanie, resp. postup prezidenta po prijatí demisie vlády. Ústava Slovenskej republiky v čl. 115 ods. 2 výslovne vyriešila tretí krok – ako má prezident postupovať po prijatí demisie vlády. Implicitnou súčasťou tohto kroku je aj nevypovedaný krok jedna, že vláda demisiu môže podať prezidentovi a nevypovedaný krok dva, že prezident demisiu vlády môže prijať ale aj nemusí.⁸

⁷ K tomu BALOG, B.: **Politická kultúra ako ultima ratio pri menovaní vlády.** In: *Weyrovy dny právni teorie 2018* Brno : Masarykova univerzita, 2018, s. 57-71.

⁸ „Ak prezident Slovenskej republiky prijme demisiu vlády...“.

Právo vlády podať demisiu napriek absencii ústavného vyjadrenia nespochybňujem. Vláda má právo kedykoľvek podať demisiu, a to v zásade z akéhokoľvek dôvodu, resp. aj bez uvedenia dôvodu (v tomto prípade nejde o povinnú demisiu vlády podľa čl. 117 Ústavy Slovenskej republiky).

Adresátom tohto úkonu je prezident. Ústavy Slovenskej republiky neobsahuje lehotu pre prezidenta na rozhodnutie o prijatí demisie vlády. Dá sa predpokladať, že by tak mal urobiť v čo najkratšom čase po doručení demisie, aby jasne vyriešil situáciu vlády, ktorá demisiu podala, a to či už tak, že ju prijme alebo tak, že ju neprijme. Od toho sa následne odvíjajú ďalšie kroky prezidenta a politických strán zastúpených v Národnej rade SR.

Prezident nemá ústavnú povinnosť prijať demisiu vlády. Ide o jeho suverénne ústavné rozhodnutie, či demisiu vlády prijme alebo či ju neprijme. Ak prezident demisiu vlády neprijme, vláda pokračuje ďalej vo výkone svojich právomocí bez zmeny. Neprijatie demisie vlády zo strany prezidenta nie je prekážkou toho, aby vláda opätovne nepodala demisiu, a to bez časového obmedzenia vo vzťahu k predchádzajúcemu (neúspešnému) podaniu demisie, a to aj z toho istého dôvodu.

Ústava Slovenskej republiky v ustanovení čl. 115 ods. 2 upravuje situáciu, ak prezident prijme demisiu vlády. V takomto prípade mu vzniká následná ústavná povinnosť poveriť vládu, ktorá podala demisiu vykonávaním jej funkcií až do vymenovania novej vlády. Dikcia Ústavy Slovenskej republiky v čl. 115 ods. 2 vychádza z toho, že musí byť zabezpečený výkon právomocí vlády a nie je možné, aby nastala situácia, aby v Slovenskej republike nebol orgán, ktorý by tieto kompetencie vykonával. Z pohľadu vlády, ktorá podala demisiu to tiež znamená jej ústavnú povinnosť vykonávať vládne funkcie až do vymenovania novej vlády. V politickej rovine by ale vláda, ktorá podala demisiu nemala prijímať zásadné rozhodnutia, ale mala by v podstate len zabezpečovať výkon ústavných funkcií a kompetencií nevyhnutných pre bezproblémové fungovanie výkonnej moci (v podstate len „administratívne“ vládnutie). Ústavy Slovenskej republiky v čl. 115 ods. 2 upravuje moment ukončenia výkonu kompetencií vlády, ktorá podala demisiu, a to momentom vymenovania novej vlády prezidentom podľa čl. 111 ústavy.⁹

Ak pokladám za dané, že vláda má právo podať demisiu, aj keď jej to Ústavy Slovenskej republiky výslovne nepriznáva a čl. 2 ods. 2 v tom prekážku nevytvára, ďalší postup zainteresovaných aktérov, osobitne prezidenta, za automaticky daný nepokladám.

Pri priznaní oprávnenia prezidenta rozhodnúť o tom, či demisiu vlády prijíma alebo nie narážame na absenciu čo i len základných pravidiel alebo dôvodov, akými by sa prezident pri svojom rozhodovaní mal riadiť. Ak by išlo o výkon ústavnej právomoci na základe vopred daných objektívnych ústavných pravidiel, ktoré prezident „len“ naplní a vykoná, toto by nemuselo predstavovať ústavný problém. Ak ale takéto pravidlá nie sú, pôjde nutne o vlastné rozhodnutie prezidenta.

Zásadná otázka je, či by mal prezident disponovať takým oprávnením, ako je rozhodovanie o tom, či demisiu vlády prijme alebo nie, alebo či by nemal mať (čo aj nepísanú) ústavnú povinnosť demisiu vlády prijať. Riešenie tejto otázky je závislé od toho, akú pozíciu má/mal by mať prezident pri zostavovaní vlády a tým aj *vice versa* pri ukončení jej pôsobenia na základe jej úkonu demisie.

Prijatie demisie vlády vyvoláva Ústavou Slovenskej republiky predvídané kroky, a to vytvorenie novej vlády novým predsedom vlády, jej vymenovanie prezidentom a predstúpenie s programom pred Národnú radu SR so žiadosťou o vyslovenie dôvery. Tieto kroky sú ale možné len vtedy, ak prezident demisiu vlády prijme. Ak prezident demisiu vlády neprijme, tieto kroky nenastanú. Existencia vlády by závisela na tom, či prezident demisiu vlády prijme alebo nie. Tým by sa prezident stal konštitutívnym prvom rozhodujúcim o vláde, čo podľa mňa nezodpovedá (okrem extrémnej situácie v čl. 115 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky) jeho postaveniu v parlamentnom ústavnom systéme. Vytváranie vlády a ukončenie jej pôsobenia je v rukách predsedu vlády, ktorý jediný disponuje návrhovým oprávnením na členstvo vo vláde a môže svojou demisiu ukončiť pôsobenie celej vlády a Národnej rady SR, ktorá zakladá a ukončuje ústavný vzťah dôvery medzi ňou a vládou. Práve moment vzniku vzťahu dôvery a jeho ukončenie je významné vo vzťahu k demokratickej legitime vlády, ktorá je materiálna.

Vláda disponuje tak legitimitou formálnou, ako aj legitimitou materiálnou.

Formálnou legitimitou je vymenovanie vlády prezidentom na návrh predsedu vlády. Formálnosť tejto legitimacy je v tom, že každý člen vymenovanej vlády dostane od prezidenta menovací dekrét a tiež je prezidentom formálne poverený na riadenie určitého rezortu. Súčasne je od

⁹ ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 601 – 602.

tohto momentu vláda vymenovaná a ujíma sa výkonu svojich ústavných právomocí na základe formálnej legitimity danej menovacím formálnym aktom prezidenta. Vláda od tohto momentu disponuje všetkými ústavnými právomocami podľa čl. 119 Ústavy Slovenskej republiky a môže ich aj vykonávať.¹⁰

Vláda potrebuje získať aj materiálnu legitimitu. Materiálna legitimita vlády znamená, že sa do jej zloženia premietne vôľa občanov vyjadrená v parlamentných voľbách. Formálne v nich občania volia parlament, v parlamentnom systéme ale fakticky rozhodujú o vláde. To je najdôležitejší faktický výsledok parlamentných volieb. Výsledok parlamentných volieb sa primárne formálne premieta do zloženia parlamentu a sekundárne fakticky do zloženia vlády. Občania prostredníctvom svojich volených zástupcov rozhodujú o vláde, o jej dôvere a tým ju delegovane materiálne legitimizujú na výkon jej ústavných právomocí.

Práve nadobudnutie materiálnej legitimity vlády je naplnením podstaty parlamentnej formy vlády, v ktorej vláda získaním dôvery preberá na seba plnú politickú zodpovednosť za výkon svojich právomocí voči parlamentu a tým aj voči občanom. Túto zodpovednosť neznáša voči inému ústavnému orgánu, a to ani vtedy, ak je priamo volený. Zodpovednosť smeruje voči orgánu, ktorý zastupuje občanov ako zdroj moci. Takýto charakter nemá každý ústavný orgán a takýto charakter sa nezískava ani tým, že je ústavný orgán volený priamo. Zastupovanie občanov je základným ústavným poslaním parlamentu, preto on materiálne legitimizuje vládu na výkon ústavných právomocí, jemu vláda ústavne zodpovedá a on vyslovuje vláde dôveru a nedôveru.

Vláda, ktorá podáva demisiu v režime čl. 115 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, dôveru Národnej rady SR má. Nestratila ju a demisia vlády nie je formálnym dôsledkom takejto straty. Mohlo by sa preto zdať, že prijatie demisie vlády nie je povinnosťou prezidenta, pretože vláda má dôveru Národnej rady SR a vytvorenie a vymenovanie novej vlády potrebné nie je.

Demisia vlády smeruje k tomu, aby vláda ukončila výkon svojich ústavných právomocí, ale súčasne demisia vlády smeruje aj k vytvoreniu novej vlády. Každá vláda potrebuje tak legitimitu formálnu, ako aj legitimitu materiálnu.

Z ústavného princípu delby moci vyplýva nielen vyvažovanie jednotlivých mocí v štáte, ale aj ich spolupráca. Delba moci žiadny ústavný orgán neopravňuje na taký výkon jeho ústavných právomocí, ktorým by sťažoval alebo dokonca zmaril výkon ústavných právomocí iného ústavného orgánu. Týka sa to aj výkonu kreačných právomocí prezidenta.

Ak nastane situácia, v ktorej by mohla byť naplnená podstata demokratického parlamentarizmu, teda otestovanie dôvery vlády v parlamente, prezident by nemal takejto situácii brániť. Ak priznáme prezidentovi oprávnenie rozhodovať o tom, či demisiu vlády prijme alebo nie, súčasne ho tým stavíme do pozície ústavného orgánu, ktorý v Slovenskej republike rozhoduje o tom, aká vláda bude vládnuť.

Z podstaty parlamentnej formy vlády vyplýva, že úlohou prezidenta je vykonávať voči vláde také kroky, ktoré umožnia rozhodovanie Národnej rady SR o vláde a jej dôvere. V procese menovania vlády je tým krokom jej vymenovanie na návrh predsedu vlády a v procese demisie je to prijatie demisie vlády, aby mohla byť vymenovaná vláda nová, ktorá by predstúpila pred Národnú radu SR so žiadosťou o vyslovenie dôvery.

5. DEMISIA ČLENY VLÁDY A NAKLADANIE S ŇOU

Na rozdiel od vlády ako takej, v prípade jednotlivého člena vlády Ústava Slovenskej republiky v čl. 116 ods. 2 výslovne hovorí o tom, že člen vlády môže podať demisiu prezidentovi.

Čl. 116 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky sa týka člena vlády. Musí ísť o osobu, ktorá bola prezidentom vymenovaná za člena vlády a do momentu podania demisie nebola z členstva vo vláde odvolaná. Členom vlády je aj predseda vlády. Zo systematického výkladu čl. 116 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky možno vyvodit', že sa týka každého člena vlády, vrátane predsedu vlády. Ústava v čl. 116 ods. 5 upravuje špecificky, aký dôsledok vyvoláva demisia predsedu vlády.

¹⁰ BALOG, B.: O možnosti vlády Slovenskej republiky podať návrh zákona pred schválením jej programového vyhlásenia a žiadosti o vyslovenie dôvery. In: Justičná revue, roč. 55, č. 1/2003, s. 82-86.

Demisia člena vlády v režime čl. 116 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je fakultatívna. Člen vlády ju podať môže. Nejde teda o demisiu v režime čl. 117 alebo čl. 116 ods. 5 alebo 6 Ústavy Slovenskej republiky, kedy je demisia povinná.

Podanie demisie je vyjadrením vôle člena vlády ukončiť svoje členstvo vo vláde. Člen vlády podáva demisiu iba vo svojom mene.¹¹ Demisia je politický úkon, pre ktorý Ústavy Slovenskej republiky nestanovuje žiadne dôvody. Člen vlády nie je povinný demisiu odôvodňovať a ak tak urobí, jeho dôvody nie sú preskúmané v žiadnom administratívnom či inom konaní. Dôvody demisie sú na strane člena vlády, vrátane toho, či trvajú alebo pominuli.

Člen vlády demisiu podáva prezidentovi. Ústavy Slovenskej republiky zakladá vzťah medzi členom vlády a prezidentom. Ústavne súčasťou tohto vzťahu nie je predseda vlády, resp. iný ústavný činiteľ. Takáto úprava je paradoxná. Jej paradox spočíva v tom, že demisia člena vlády podľa čl. 116 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky umožňuje ukončenie členstva vo vláde mimo predsedu vlády, pričom členstvo vo vláde ako nevyhnutný predpoklad demisie by bez predsedu vlády vzniknúť nemohlo. Člena vlády môže prezident vymenovať iba na základe návrhu predsedu vlády. Bez návrhu alebo na návrh inej osoby nemôže prezident člena vlády vymenovať. Silné postavenie predsedu vlády sa prejavuje aj v tom, že je oprávnený kedykoľvek prezidentovi predložiť návrh na odvolanie člena vlády, ďalej v tom, že ak sám podá demisiu, ostatní členovia vlády sú povinní podať demisiu a rovnako sú povinní konať aj vtedy, keď prezident predsedu vlády odvolá na základe vyslovenia nedôvery Národnou radou SR.

Napriek tomu, že členstvo vo vláde môže vzniknúť iba na základe návrhu predsedu vlády, ukončenia členstva vo vláde demisiou je možné aj bez, resp. mimo predsedu vlády. Člen vlády nepodáva demisiu prezidentovi cez predsedu vlády.¹² Prezident nie je ústavne povinný zistiť si a pre svoje rozhodnutie poznať názor predsedu vlády na podanú demisiu. Môže o nej rozhodnúť aj bez názoru a aj proti názoru predsedu vlády.

Ak člen vlády môže podať demisiu a prezident ju môže prijať dochádza tým k zmene zloženia vlády mimo rozhodnutia predsedu vlády. Do kreovania vlády vstupuje prezident, ktorý rozhoduje o tom, že člen vlády ním prestane byť. Ukončenie členstva vo vláde nie je výsledkom rozhodnutia Národnej rady o strate dôvery k tomuto členovi vlády, ani výsledkom rozhodnutia predsedu vlády o podaní návrhu prezidentovi na odvolanie člena vlády, ale rozhodnutím prezidenta mimo predsedu vlády a mimo Národnej rady SR. Toto predstavuje anomáliu v parlamentnej forme vlády, ktorej základom je vzťah Národnej rady SR a vlády, pričom zostavenie vlády a aj zodpovednosť za získanie a udržanie dôvery vlády je v rukách jej predsedu.

Zapojenie predsedu vlády do procesu podávania demisie je ale významné aj vo vzťahu k otázke, či člen vlády, ktorý podal demisiu, môže s touto demisiou nakladať, a to až do rozhodnutia prezidenta o nej.

Ústava umožňuje podanie demisie členom vlády bez toho, aby o tom predseda vlády vedel. Pričom ale dôvod demisie môže byť s ním a jeho pôsobením spojený. Demisia môže predstavovať aj určitú formu nátlaku, ktorý člen vlády vyvíja, a to smerom na vládu, na predsedu vlády, možno na parlament alebo na hlavu štátu. Demisia ako prostriedok presadenia svojho názoru a svojej pozície. A práve tu môže mať predseda vlády zásadné miesto. Ak člen vlády podá demisiu z nejakého dôvodu, riešenie ktorého je (aj alebo výlučne) v rukách predsedu vlády a predseda vlády po podaní demisie a pred tým, ako o nej prezident rozhodne, svojím konaním odstráni dôvod, pre ktorý člen vlády demisiu podal, teda dôvod podanej demisie odpadol, demisia člena vlády splnila svoj účel a tento ju podľa mňa môže vziať späť. Dosiahne sa tým, že člen vlády bude ďalej riadne pokračovať vo svojom mandáte a bude zaručená stabilita člena vlády.

Demisia zakladá vzťah medzi členom vlády a prezidentom. Ústava nestanovuje prezidentovi lehotu na rozhodnutie o demisii. Ak by prezident demisiu prijal, znamená to povinnosť predsedu vlády podať prezidentovi návrh na vymenovanie člena vlády, resp. aspoň návrh na poverenie niektorého člena vlády alebo seba samého riadením uvoľneného ministerstva. Ak by bol prezident v otázke demisie bezdôvodne nečinný, člen vlády by ju mohol vziať späť a tým odstrániť vzniknutú neistotu o svojej osobe a čiastočne aj o zložení vlády. V takom prípade by člen vlády uprednostnil stabilitu vlády pred cieľmi, ktoré demisiou sledoval. Rovnako by mal mať právo takto postupovať, ak dôvod podanej demisie odpadne.

¹¹ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 1267.

¹² Napríklad čl. 73 ods. 1 Ústavy Českej republiky.

6. ZÁVER

Na príklade späťvzatia demisie člena vlády do momentu, než o nej nerozhodne hlava štátu, som sa pokúsil predstaviť myšlienku, že ústavné pravidlá nie sú dané iba písaným, formálnym textom Ústavy Slovenskej republiky, ale aj pravidlami, ktoré na základe zdravého rozumu dotvárajú písané ústavné pravidlá a tým prispievajú k ich lepšej a bezproblémovejšej aplikácii.

Neformálne ústavné pravidlá, ktoré postupne vyvinuli aj vo vzťahu k postaveniu vlády, nemôžu Ústavu Slovenskej republiky derogovať ani nahradiť, ale dokážu jej poskytnúť určitú mieru flexibility v meniacich sa spoločenských podmienkach.

Použitá literatúra:

BALOG, B.: O možnosti vlády Slovenskej republiky podať návrh zákona pred schválením jej programového vyhlásenia a žiadosti o vyslovenie dôvery. In: *Justičná revue*, roč. 55, č. 1/2003, s. 82-86.

BALOG, B.: K použitiu Čl.103 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, alebo, Z Námestia slobody na Hodžovo námestie. In: *Justičná revue*, roč. 66, č. 12/2014, s. 1449-1460.

BALOG, B.: **Politická kultúra ako ultima ratio pri menovaní vlády.** In: *Weyrovy dny právni teorie 2018 Brno : Masarykova univerzita, 2018s. 57-71.*

ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky.* Bratislava : Eurokódex, 2012, 832 s.

DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax.* Bratislava : C. H. Beck, 2015, 1622 s.

OROSZ, L. - SVÁK, J. - BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu.* Bratislava : EUROKÓDEX, 2011, 544 s.

SVÁK, J.: *Potrebuje začínajúci štát rozsiahly alebo stručný text ústavy?* Olomoucké právnické dny 2008. Olomouc : Univerzita Palackého v Olomouci.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Boris Balog, PhD.

boris.balog@paneurouni.com

Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola Bratislava

Tomášikova 20

821 02 Bratislava

Slovenská republika

ÚLOHY PREZIDENTA SLOVENSKEJ REPUBLIKY PRI OCHRANE PRINCÍPOV PRÁVNEHO ŠTÁTU

Stanislav Gaňa

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: In this article the author analyses the tasks of the President of the Slovak Republic in the protection of the rule of law principles, especially in the connection with the duty of the President to ensure due performance of Constitutional bodies through his/her decisions. He put the stress on the decisions of the Constitutional Court of the Slovak Republic in this field.

Abstrakt: Autor sa vo svojom príspevku venuje úlohám prezidenta Slovenskej republiky pri ochrane princípov právneho štátu, a to najmä v súvislosti s povinnosťou hlavy štátu svojim rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov. Osobitne poukazuje na rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky v tejto oblasti.

Key words: The President, the rule of law principles

Kľúčové slová: prezident, princípy právneho štátu

1 Úvodom

Povinnosťou každého predstaviteľa štátu, každého ústavného činiteľa, ale aj každého orgánu verejnej moci je automaticky ochraňovať právne princípy, na ktorých je štát postavený. Osobitne to platí v štáte, ktorý sa deklaruje v základnom zákone – v ústave – za štát demokratický.

Prezident Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) ako hlava štátu medzi takéto subjekty nepochybne patrí a je nepochybne dôležitým elementom, ktorý má nielen konať v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ale ktorý má dbať, aby aj ostatné ústavné orgány konali rovnako – konformne s princípmi právneho štátu.

Podľa čl. 101 ods. 1 časti druhej vety ústavy prezident svojim rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov.

Vychádzajúc z vyššie uvedeného môžeme povedať, že je nielen poslaním, ale aj povinnosťou prezidenta pri svojom rozhodovaní riadiť sa všeobecne záväznými právnymi predpismi a našimi medzinárodnoprávnymi záväzkami, ale zároveň má váhou svojej ústavnej funkcie vplývať na orgány verejnej moci tak, aby rovnako konali aj ich predstavitelia.

Vo svojom príspevku chcem poukázať na vývoj určitých právomocí prezidenta v histórii samostatnej Slovenskej republiky, a to v kontexte dodržiavania princípov právneho štátu, osobitne ústavnosti a zákonnosti, právnej istoty, stability a predvídateľnosti rozhodovania, ochrany základných práv a slobôd v spojení s ústavou danou povinnosťou zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov.

Veľkým pomocníkom v tejto oblasti sú rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“), ktoré priamo upravujú výkon niektorých právomocí prezidenta, osobitne v kreačnej oblasti, a ktoré nám dotvárajú ich ústavnoprávnu úpravu.

Jednou z oblastí výkonu funkcie prezidenta je ustanovovanie ústavných činiteľov a verejných funkcionárov do funkcií, prípadne ich odvolávanie z funkcií.

Prvou dilemou, na ktorú chcem poukázať, bola otázka vymenúvania a odvolávania členov vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“). Ústava v pôvodnom znení z roku 1992 upravovala túto oblasť v čl. 111 prvej vete nasledovne: *Na návrh predsedu vlády prezident Slovenskej republiky vymenúva a odvoláva ďalších členov vlády a poveruje ich riadením ministerstiev*. Otvorenou otázkou bolo, ako treba vykladať slová *odvoláva a vymenúva*, a to v kontexte zodpovednosti vlády a jej členov Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“), nie hlave štátu. Osobitne pri postavení predsedu vlády, s ktorého jednotou je spojená jednota vlády a s ktorého pádom padá aj vláda ako celok. Politické spory vyvolané v polovici 90. rokov 20. storočia dospeli k novelizácii čl. 111 prvej vety ústavy (ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. účinným od 27. januára 1999), podľa ktorej *na návrh predsedu vlády prezident Slovenskej republiky vymenuje a odvolá ďalších členov vlády a poverí ich*

riadením ministerstiev. Výmena slov *vymenúva* a *odvoláva* za slová *vymenuje* a *odvolá* sa pre niektorých právnikov javila ako kozmetická úprava, nie zmena významová. Opak je však pravdou. Slová *vymenuje* a *odvolá* predstavujú určitú mieru príkazu pre hlavu štátu, aby konala v súlade s vôľou predsedu vlády, a to v kontexte vyššie uvedenej jednoty premiéra a vlády ako celku. A to aj napriek skutočnosti, že podľa čl. 101 ods. 1 tretej vety ústavy *prezident vykonáva svoj úrad podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie je viazaný príkazmi*. Možno tu vidieť určitý ústavný príkaz vyhovieť návrhu predsedu vlády v kreačnej právomoci, avšak... Avšak pri splnení ústavných predpokladov, že za člena vlády možno vymenovať len občana Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný za poslanca národnej rady. A tu možno povedať, že na prvý pohľad ceremoniálna právomoc alebo aj notariálna právomoc prezidenta takou nie je a prezident nielenže môže, ale zároveň musí verifikovať pred vymenovaním člena vlády na návrh predsedu vlády, že sú splnené predpoklady ustanovené v čl. 111 druhej vety ústavy. Okrem slovenského občianstva je to aj voliteľnosť za poslanca národnej rady, teda občan s aktívnym volebným právom, ktorý dosiahol vek 21 rokov a má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky. Bez splnenia takto daných ústavných predpokladov hlava štátu nemôže vyhovieť návrhu predsedu vlády. Zodpovednosť za vykonanie ústavného aktu vymenovania člena vlády na návrh predsedu vlády tak má v rukách hlava štátu. Splnenie ústavných predpokladov môže byť overené napríklad údajmi uvedenými v občianskom preukaze.

Právna úprava v súvislosti s kreačnými právomocami hlavy štátu, jej zodpovednosťou za vymenovanie alebo odvolanie právnym poriadkom Slovenskej republiky vymedzeného okruhu verejných činiteľov v kontexte zabezpečenia riadneho chodu ústavných orgánov prešla najmä v posledných pätnástich rokoch značným spresnením spojeným s rozhodovacou činnosťou ústavného súdu, čím sa toto spresnenie stalo zároveň súčasťou ústavného práva Slovenskej republiky.

V nasledujúcich častiach poukážem chronologicky na tri okruhy problémov, pri ktorých dal odpoveď na niektoré otázky ústavný súd.

2 Prípád nevyemenovaného viceguvernéra Národnej banky Slovenska

Prvým je prípad vláda c/c prezident vo veci nevyemenovania viceguvernéra Národnej banky Slovenska (ďalej len „národná banka“).

Spor vznikol medzi vládou a prezidentom Ivanom Gašparovičom, ktorý odmietol na návrh vlády schválený národnou radou vymenovať za viceguvernéra národnej banky Vladimíra Tvarošku, nakoľko podľa prezidenta navrhnutý kandidát nespĺnil jeden zo zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska v znení neskorších predpisov ustanovených predpokladov, a to *najmenej päť rokov praxe v riadiacej, vedeckej alebo pedagogickej funkcii v menovej oblasti alebo v oblasti finančníctva*. Vláda sa následne obrátila na ústavný súd s návrhom na výklad ústavy s tým, aby ústavný súd podal výklad čl. 102 ods. 1 písm. h) ústavy, podľa ktorého prezident má povinnosť vymenovať viceguvernéra národnej banky na návrh vlády schválený národnou radou s tým, že prezident je oprávnený preskúmať jedine to, či predkladateľ návrhu dodržal postup predpokladaný príslušnými všeobecne záväznými právnymi predpismi, nemá však právo preskúmať obsah tohto návrhu. Podľa vlády súhlas národnej rady s návrhom vlády na vymenovanie viceguvernéra národnej banky je aktom autentického výkladu predmetného ustanovenia a teda prinajmenšom implicitným potvrdením takéhoto súladu. Výkon menovacej právomoci má podľa vlády len tzv. notariálny charakter, t.z. slúži len na overenie dodržania procesnej správnosti predloženia návrhu. S touto argumentáciou sa ústavný súd nestotožnil, a poukázal okrem iného na to, že na rozdiel od zmeny pri vymenovaní a odvolávaní členov vlády na návrh predsedu vlády, takáto zmena pri guvernérovi a viceguvernérovi národnej banky nenastala, a právna úprava stále znie *vymenúva* a *odvoláva*. Z uvedených dôvodov ústavný súd vo svojom uznesení sp. zn. PL.ÚS 14/06 z 23. 9. 2009 podal výklad čl. 102 ods. 1 písm. h) časti vety pred bodkočiarkou, podľa ktorého *prezident Slovenskej republiky posudzuje pri výkone svojej právomoci podľa čl. 102 ods. 1 písm. h) vety pred bodkočiarkou Ústavy Slovenskej republiky, či kandidát na funkciu viceguvernéra Národnej banky Slovenska, ktorého navrhla vláda a s ktorým vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky podľa § 7 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska v znení neskorších predpisov, spĺňa predpoklady na vymenovanie do tejto funkcie podľa § 7 ods. 4 uvedeného zákona. V prípade, ak dospeje k záveru, že tieto predpoklady navrhnutý kandidát nespĺňa, návrhu vlády Slovenskej republiky nevyhovie*.

Z uvedeného vyplýva, že toto oprávnenie prezidenta nie je len notariálneho charakteru, ale predpokladá, aby prezident posúdil, či kandidát na viceguvernéra národnej banky spĺňa predpoklady na vymenovanie do tejto funkcie.

Predmetný výklad ústavného súdu do značnej miery vytvoril predpoklad na stabilné vnímanie právomoci hlavy štátu v kreačnej oblasti, konkrétne pri posudzovaní splnenia ústavných a zákonných predpokladov na vymenovanie navrhnutého kandidáta do príslušnej funkcie.

3 Prípád nevyemenovaného generálneho prokurátora Slovenskej republiky

Druhým je prípad nevyemenovaného kandidáta na generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) Jozefa Čentéša. Národná rada v júni 2011 navrhla prezidentovi vymenovanie Jozefa Čentéša za generálneho prokurátora. Podľa čl. 150 ústavy *na čele prokuratúry je generálny prokurátor, ktorého vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh Národnej rady Slovenskej republiky*. Národná rada za takého kandidáta zvolila Jozefa Čentéša. Obsadenie funkcie generálneho prokurátora ústava tak zveruje dvom priamo voleným ústavným orgánom – národnej rade ako navrhovateľovi a prezidentovi ako tomu, kto menuje. Vzhľadom na tú skutočnosť, že prezident Ivan Gašparovič nerozhodol o vymenovaní alebo nevyemenovaní Jozefa Čentéša za generálneho prokurátora (a to vzhľadom na vývoj súvisiaci s voľbou kandidáta na generálneho prokurátora) sa skupina poslancov národnej rady obrátila na ústavný súd s návrhom na výklad čl. 102 ods. 1 písm. t) a čl. 150 ústavy. Predkladatelia sa domnievali, opierajúc sa o vyššie uvedený výklad ústavy vo veci Tvaroška, že prezident si pri posudzovaní splnenia ústavných a zákonných predpokladov na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora nesmie zamieňať tieto so svojvoľou a s politickým posúdením osoby navrhnutého kandidáta a že je zároveň povinný rozhodnúť o návrhu národnej rady, a to tak, aby sa zabezpečila vzájomná spolupráca štátnych orgánov a tiež sa naplnila povinnosť prezidenta svojim rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov. Predkladatelia navrhovali, aby ústavný súd podal taký výklad príslušných ustanovení ústavy, že prezident je povinný rozhodnúť bez zbytočného odkladu o návrhu národnej rady na vymenovanie kandidáta do funkcie generálneho prokurátora, pričom pri rozhodovaní o tomto návrhu je povinný posúdiť a odôvodniť, či navrhnutý kandidát na vymenovanie spĺňa predpoklady na vymenovanie do tejto funkcie ustanovené príslušnými právnymi predpismi, a či bol za kandidáta na vymenovanie zvolený v súlade s právnymi predpismi, ktoré túto voľbu (a jej proces) upravujú.

Po posúdení návrhu na výklad ústavy, vyjadrení prezidenta a prvého námestníka generálneho prokurátora ústavný súd 24. októbra 2012 v uznesení sp. zn. PL. ÚS 4/2012 podal nasledovný výklad ústavy: *Prezident Slovenskej republiky je povinný zaoberať sa návrhom Národnej rady Slovenskej republiky na vymenovanie generálneho prokurátora Slovenskej republiky podľa čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky, a ak bol zvolený postupom v súlade s právnymi predpismi, v primeranej lehote buď vymenovať navrhnutého kandidáta, alebo oznámiť Národnej rade Slovenskej republiky, že tohto kandidáta nevymenuje. Nevyemenovať kandidáta môže len z dôvodu, že nespĺňa zákonné predpoklady na vymenovanie, alebo z dôvodu závažnej skutočnosti vzťahujúcej sa na osobu kandidáta, ktorá dôvodne spochybňuje jeho schopnosť vykonávať funkciu spôsobom neznižujúcim vážnosť ústavnej funkcie alebo celého orgánu, ktorého má byť táto osoba vrcholným predstaviteľom, alebo spôsobom, ktorý nebude v rozpore so samotným poslaním tohto orgánu, ak by v dôsledku tejto skutočnosti mohol byť narušený riadny chod ústavných orgánov (čl. 101 ods. 1 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky). Prezident uvedie dôvody nevyemenovania, pričom tieto nesmú byť svojvoľné.*

Z uvedeného vyplýva, že nadväzuje na výklad ústavy vo veci Tvaroška, zároveň ho dopĺňa a určuje mantinely na rozhodnutie prezidenta slovami *v primeranej lehote buď vymenovať navrhnutého kandidáta, alebo oznámiť Národnej rade Slovenskej republiky, že tohto kandidáta nevymenuje.*

Až po tomto výklade ústavy rozhodol prezident Ivan Gašparovič o nevyemenovaní Jozefa Čentéša za generálneho prokurátora.

Na margo tohto rozhodnutia prezidenta ako poznámku uvádzam, že Jozef Čentéš podal na ústavný súd ústavnú sťažnosť. Na jej základe ústavný súd zrušil 4. decembra 2014 rozhodnutie v tom čase už bývalého prezidenta Ivana Gašparoviča z 28. decembra 2012 nevyemenovať Jozefa Čentéša za generálneho prokurátora a zároveň konštatoval, že nevyemenovaním za generálneho prokurátora

došlo k porušeniu základných práv Jozefa Čentéša. Ústavný súd mu tiež priznal finančné odškodnenie v sume 60.000 eur.¹

Z oboch vyššie uvedených výkladov ústavy vyplýva, že prezident nie je len „poštárom“, ale reálne spolurozhoduje o personálnom obsadení dôležitých verejných funkcií, a to v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky.

4 Nevymenovanie sudcov ústavného súdu

Tretím prípadom je nevymenovanie sudcov ústavného súdu prezidentom Andrejom Kiskom. Podľa čl. 134 ods. 2 ústavy *sudcov ústavného súdu vymenúva na návrh Národnej rady Slovenskej republiky na dvanásť rokov prezident Slovenskej republiky. Národná rada Slovenskej republiky navrhuje dvojnásobný počet kandidátov na sudcov, ktorých má prezident Slovenskej republiky vymenovať. Národná rada predložila hlave štátu na tri voľné miesta sudcov ústavného súdu šesť kandidátov. Prezident po oboznámení sa s navrhnutými kandidátmi rozhodol tak, že zo šiestich kandidátov vymenoval len jednu sudkyňu ústavného súdu a v prípade zvyšných piatich kandidátov rozhodol o ich nevymenovaní. Vychádzal pritom z uznesenia ústavného súdu sp. zn. PL.ÚS 4/2012 z 24. 10. 2012 (tzv. výklad vo veci Čentíš – viď bod 3), podľa ktorého prezident môže odmietnuť vymenovať navrhnutého kandidáta z dôvodu závažnej skutočnosti vzťahujúcej sa na osobu kandidáta, ktorá dôvodne spochybňuje jeho schopnosť vykonávať funkciu spôsobom neznižujúcim vážnosť ústavnej funkcie. Za takúto skutočnosť považoval prezident najmä to, že navrhnutí kandidáti nepreukázali dostatočný záujem o ústavné právo a doterajšiu prax s ústavným právom či s konaním pred ústavným súdom. Nevymenovaní kandidáti na sudcov ústavného súdu sa následne obrátili s ústavnou sťažnosťou na ústavný súd, pričom ten v náleze sp. zn. III. ÚS 571/2014 zo 17. marca 2015 skonštatoval porušenie ich ústavných práv rozhodnutím hlavy štátu, zrušil takéto rozhodnutia a vec vrátil prezidentovi na nové konanie/rozhodnutie. Odvolával sa pritom na vyššie citovaný čl. 134 ods. 2 ústavy.*

Hlava štátu sa, v záujme vyriešenia problému s (ne)vymenovaním sudcov ústavného súdu, obrátila na ústavný súd s návrhom na podanie výkladu čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 128 ústavy, ako aj výklad čl. 134 ods. 2 v spojení s čl. 101 ods. 1 a čl. 102 ods. 1 písm. s) ústavy. Ústavný súd uznesením sp. zn. PL. ÚS 45/2015 z 28. októbra 2015 odmietol návrh prezidenta na podanie výkladu predmetných ustanovení ústavy. V odôvodnení tohto uznesenia však ústavný súd zároveň uvádza: *...z uvedeného vyplýva, že v okolnostiach daného prípadu navrhovateľ môže a má zrušiť dve predmetné rozhodnutia o nevymenovaní Jána Bernáta a Imricha Volkaia a následne má vybrať dvoch sudcov ústavného súdu z piatich ostávajúcich kandidátov (Ján Bernát, Eva Fulcová, Miroslav Duriš, Juraj Sopoliga, Imrich Volkai), ktorí mu boli navrhnutí národnou radou. Týmto spôsobom navrhovateľ odstráni ním spôsobený protiústavný stav, ako aj porušenie práv piatich kandidátov na sudcov ústavného súdu. Takýto postup navrhovateľa vyplývajúci z nálezu sp. zn. III. ÚS 571/2014 zároveň odstráni „rozpor“ s národnou radou, keďže tento vznikol práve v dôsledku krokov navrhovateľa nerespektujúcich nález sp. zn. III. ÚS 571/2014, z ktorého jednoznačne vyplýva, že navrhovateľ je povinný z ostávajúcich piatich kandidátov na sudcov ústavného súdu vybrať dvoch sudcov ústavného súdu, pričom pri tomto výbere nemá použiť výklad ústavy podaný ústavným súdom v konaní sp. zn. PL. ÚS 4/2012, keďže tento, ako je podrobne uvedené v náleze sp. zn. III. ÚS 571/2014, sa na rozhodovanie prezidenta o (ne)vymenovaní sudcov ústavného súdu nevzťahuje. Ústavný súd tak rozhodol o odmietnutí podať výklad navrhovaných ustanovení ústavy, zároveň však paradoxne v odôvodnení tohto uznesenia „vysvetlil“, ako majú byť tieto ustanovenia interpretované. Ústavný súd tak de facto v kontexte celého odôvodnenia svojho uznesenia povedal, že prezident je vždy povinný vymenovať polovicu z navrhnutých kandidátov na sudcov ústavného súdu. A zároveň nepoužiť výklad vo veci Čentíš. Pre toto rozporuplné rozhodnutie ústavného súdu, v ktorom vo výroku odmieta návrh na podanie výkladu ústavy, no v odôvodnení ho de facto podáva, sa zaužíval pojem *neplnhodnotný výklad ústavy*.²*

¹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 397/2014 zo 4. 12. 2014.

² V prípade záujmu o podrobnejšie informácie súvisiace s takmer tri a polročným sporom o obsadenie ústavného súdu dávam do pozornosti aj názory Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva (tzv. Benátska komisia) - <https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/0/stanovisko+BK+final.pdf/9fe5d5aa-e8da-490d-97c6-1132337a76b3>

Prezident Andrej Kiska následne 6. júla 2016 opätovne odmietol vymenovať navrhnutých kandidátov za sudcov ústavného súdu (medzitým národná rada zvolila dvoch ďalších kandidátov na jedno medzičasom uprázdnené miesto sudcu ústavného súdu) s tým, že vo svojich rozhodnutiach o nevymenovaní podrobne uviedol dôvody, ktoré ho k takému rozhodnutiu viedli.

Niektorí z nevyemenovaných kandidátov sa opätovne obrátili so sťažnosťou na ústavný súd, ktorý nálezom sp. zn. I. ÚS 575/2016 zo 6. decembra 2017 rozhodol, že ich ústavné právo na prístup k voleným a iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 v spojení s čl. 2 ods. 2 ústavy porušené bolo. Zároveň zrušil rozhodnutia prezidenta o ich nevyemenovaní, vrátil vec hlave štátu na ďalšie konanie a zároveň jej prikázal, aby vo veci znovu konala a rozhodla tak, že z dostatočne zvoleného počtu kandidátov navrhnutých národnou radou vymenuje troch za sudcov ústavného súdu. V bode 85 odôvodnenia predmetného nálezu ústavný súd uviedol: *Ak by ústavný súd vyhovel len podaným ústavným sťažnostiam, počet kandidátov na troch sudcov by bol päť. To by mohlo vyvolať následnú reakciu zo strany prezidenta, ktorý by žiadal od národnej rady doplnenie dodatočného kandidáta odkazom na čl. 134 ods. 2 ústavy. Tým by sa nielen strácal čas a znižoval efektívny výkon kontroly ústavnosti v medziobdobí, ale postup národnej rady nie je vôbec istý, zatiaľ skôr opačný, čo by znovu mohlo viesť ku kríze medzi prezidentom a národnou radou, ktorá by sa opäť prejavila v subjektívnej sfére sťažovateľov, ale aj v objektívnej rovine a najmä vo funkčnosti ústavného súdu. Preto sa senát ústavného súdu rozhodol vyriešiť túto výnimočnú situáciu tak, že vráti situáciu menovania na úplný začiatok; t. j. všetci kandidáti navrhnutí prezidentovi národnou radou od roku 2014 zostávajú kandidátmi na sudcovskú funkciu (ide o Jána Bernáta, Miroslava Duriša, Evu Fulcovú, Janu Laššákovú, Mojimíra Mamojku, Juraja Sopoligu a Imricha Volkaia). A v bode 88 to doplnil nasledovne: V novom rozhodnutí (rozhodnutiach) bude preto prezident povinný vychádzať zo skutočností, že všetci od roku 2014 národnou radou riadne zvolení a prezidentovi navrhnutí kandidáti spĺňajú ústavné predpoklady na vymenovanie za sudcov ústavného súdu, a bude povinný rozhodnúť o nich tak, že troch z nich vymenuje za sudcov ústavného súdu. Len takýmto postupom dôjde k obnoveniu stavu, ktorý tu bol pred porušením základného práva sťažovateľov podľa čl. 30 ods. 4 ústavy [čl. 127 ods. 2 ústavy a § 56 ods. 2 a 3 písm. d) zákona o ústavnom súde] a pred porušením ústavného príkazu pre prezidenta svojim rozhodovaním zabezpečiť riadny chod ústavného súdu (čl. 101 ods. 1 ústavy).*

Ústavný súd tak zaviazal prezidenta vymenovať zo zostávajúcich siedmich kandidátov troch za sudcov ústavného súdu. Na základe tohto nálezu hlava štátu vymenovala z uvedeného počtu kandidátov troch sudcov ústavného súdu a ústavný súd tak mohol opäť pracovať v plnom personálnom zložení.

5 Záverom

Ako z vyššie uvedenej analýzy kreačných právomocí hlavy štátu vyplýva, v značnom rozsahu ich obsah a rozsah spresnila rozhodovacia činnosť ústavného súdu.

Na jednej strane môžeme hovoriť o silných právomociach prezidenta pri posudzovaní splnenia ústavných a zákonných predpokladov na vymenovanie navrhnutých kandidátov do verejných funkcií (výklad ústavného súdu vo veci nevymenovania viceguvernéra národnej banky a výklad ústavného súdu vo veci nevymenovania generálneho prokurátora), na strane druhej však ústavný súd svojou rozhodovacou činnosťou vo veci nevyemenovaných kandidátov na sudcov ústavného súdu zúžil „priestor“ hlavy štátu pri výbere sudcov ústavného súdu tak, že prezident je povinný v prípade, ak sú mu na jedno miesto navrhnutí viacerí kandidáti, vybrať si z nich jedného (tu je možnosť prezidenta odmietnuť vymenovať všetkých limitovaná len nesplnením ústavných a zákonných predpokladov na ustanovenie do funkcie).

Rozhodnutia ústavného súdu v tejto veci môžeme vnímať pozitívne ako stabilizujúci prvok, ktorý vytvára priestor pre predvídateľnosť rozhodnutí hlavy štátu v kreačnej oblasti.

Z aktuálnych otázok môžeme poukázať na analogické uplatnenie obsahu/významu rozhodnutí ústavného súdu prezidentkou Zuzanou Čaputovou, ktorá po dôslednom posúdení návrhu vlády schváleného národnou radou na vymenovanie Jozefa Hudáka za viceguvernéra národnej banky rozhodla o jeho nevyemenovaní, nakoľko dospela k záveru, že navrhnutý kandidát nespĺňa všetky ustanovené predpoklady na vymenovanie za viceguvernéra národnej banky. Rovnako prezidentka odmietla vyhovieť návrhu vlády na vymenovanie člena Regulačnej rady, keď ani jeden z dvoch kandidátov (tu platí pravidlo, podľa ktorého sa navrhujú na jedno miesto dvaja kandidáti, z ktorých má hlava štátu vybrať jedného) nespĺnil zákonné predpoklady na člena Regulačnej rady.

Určítym obmedzením výkonu právomocí hlavy štátu je aj nepredkladanie návrhov na odvolanie sudcov z funkcie po dosiahnutí veku 65 rokov zo strany Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „súdna rada“), čím prezidentka nemôže vykonávať právomoc upravenú v čl. 102 ods. 1 písm. t) v spojení s čl. 147 ods. 2 písm. b) ústavy. Obdobne to možno uviesť pri právomoci hlavy štátu vymenúvať predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na návrh súdnej rady, nakoľko súdnej rade sa kandidáta na predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky opakovane nepodarilo zvoliť.

Použité zdroje:

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL.ÚS 14/06 z 23. 9. 2009.
Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL.ÚS 4/2012 z 24. 10. 2012.
Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 397/2014 zo 4. 12. 2014.
Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 571/2014 zo 17. 3. 2015.
Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 45/2015 z 28. 10. 2015.
Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 575/2016 zo 6. 12. 2017.

Kontaktné údaje:

JUDr. Stanislav Gaňa, PhD.

stanislav.gana@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra ústavného práva

Šafárikovo nám 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

VÝZNAM SAMOSPRÁVY V ADVOKÁCII PRE PRÁVNY ŠTÁT

Martina Gajdošová

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

Abstract: Relevance of self-government of the advocacy for the rule of law: Self-government in the advocacy in our territory is operated in contemporary mode since 1875. After period of restriction of self-government (1948 – 1989) there is the accesible period of performing of self-government. The contribution focuses to particular aspects of self-government and interest self-government in the advocacy and to its relevance for the rule of law.

Abstrakt: Samospráva v advokácii na našom území funguje približne v dnešnej podobe od roku 1875. Po období silne zužujúcej samosprávu (1948 – 1989) už 30 rokov funguje samospráva v advokácii v jej plnom význame. Príspevok sa venuje jednotlivým aspektom samosprávy a záujmovej samosprávy v advokácii a jej významu pre právny štát.

Key words: Attorney, advocacy, Slovak Bar Association, self-government, rule of law

Kľúčové slová: advokát, advokácia, Slovenská advokátska komora, samospráva, právny štát

ÚVOD

V úvahách o princípe právneho štátu ako súčasti materiálneho jadra ústavy a o právnom štáte a jeho materiálnom jadre, je možné pristaviť sa pri samospráve. Záujmová samospráva je súčasťou nášho právneho poriadku. Nie je zakotvená v ústave, ale v jednotlivých zákonoch. Za ostatných 30 rokov predstavuje funkčnú súčasť nášho právneho prostredia. Záujmová samospráva predstavuje významný prvok pre demokratický a právny štát. Istým spôsobom predstavuje deľbu moci - v jednej vrstve - a je opodstatnená nielen historickými argumentmi, ale predovšetkým princípom subsidiarity. Významnou predstaviteľkou záujmovej samosprávy u nás, aj s historickými koreňmi, je samospráva v advokácii.

Ďalším dôležitým predpokladom i spolugarantom demokratického a právneho štátu je nezávislý a slobodný výkon advokácie. Slobodný a nezávislý výkon advokátskeho povolania a samospráva organizácie advokácie sú dve spojené nádoby, z ktorých z významového hľadiska bezo sporu na najvyššom mieste stojí slobodný a nezávislý výkon advokácie. Či už pre advokáciu samotnú, alebo pre právny štát všeobecne. Predpokladom i garantom realizácie slobodného a nezávislého výkonu advokácie je predovšetkým samospráva advokácie.

Advokácia sa ku samospráve dopracovala postupným vývojom. Na našom území ju v dnešnej podobe poznáme od roku 1875. V roku 1874 uhorský zákon o advokácii zakotvil zriadenie regionálnych samosprávnych advokátskych komôr. V roku 1875 v Uhorsku vzniklo 28 advokátskych komôr, z ktorých 4 sa nachádzali na dnešnom území Slovenska, a to so sídlom v Bratislave, Banskej Bystrici, Prešove a Košiciach.

Samospráva v advokácii na našom území pretrvala aj v období Československej republiky. Pre Slovensko však fungovala v obmedzenom režime. Od roku 1921 vznikla zlúčená advokátska komora pre Slovensko v Turčianskom Sv. Martine. Niekoľko dôležitých prvkov v samospráve advokácie v dôsledku štátoprávnej a politickej situácie bolo obmedzených. Orgány si už advokáti nevolili sami, ale ich z radov advokátov menoval minister spravodlivosti po dohode s ministrom unifikácie (funkcionárov výboru komory). Druhým obmedzením bolo, že sa už nestretávali advokáti na pravidelných valných zhromaždeniach, aby rokovali a rozhodovali o najdôležitejších veciach, pretože kompetencie tohto najvyššieho orgánu advokácie prešli na vládou menovaný výbor. Tretím obmedzením, hoci nie legislatívnym, bola zúžená vnútorná normotvorná činnosť.

Takýto „čiasťočne samosprávny“ stav pretrval až do roku 1948. Organizačnou zmenou bolo v roku 1936 vytvorenie druhej advokátskej komory, popri martinskej, a to so sídlom v Bratislave, ktorá od roku 1944 mala svoju pôsobnosť pre celé Slovensko.

V roku 1948 v Československu došlo k zániku advokátskych komôr a organizácia advokácie sa výrazne poštátnila. Mala síce svoje „samosprávne prvky“ a svoju organizačnú štruktúru, celkom určite však nebola oddelená štátu, práve naopak. Napriek tomu aj v období socializmu výkon advokácie predstavoval v tom čase najľobodnejšiu profesiu právnik.

Od 1. júla 1990 nadobudol účinnosť zákon o advokácii, ktorý sa po zmene spoločenských pomerov stal prvou právnou úpravou slobodného povolania zastrešeného samosprávnou komorou na Slovensku¹. Zmena spoločenských pomerov priniesla celkovú zmenu pohľadu na prítomnosť, resp. rozsah prítomnosti, samosprávy, či už v súkromnoprávných alebo vo verejnoprávných vzťahoch. Možno zjednodušené vyjadriť, že sloboda priniesla oživenie, priam rozkvet - samosprávy.

Ak sa na to pozrieme iba optikou verejnoprávných korporácií, zastrešujúcich povolanie a nadaných samosprávnym pôsobením, možno ich postupne viaceré vymenovať. Po advokátoch nasledovali ďalšie povolania, ktorým sa legislatívne podarilo upraviť svoje postavenie zastrešené samosprávnou komorou. Dňa 1.6.1991 nadobudol účinnosť zákon o komerčných právnikoch², v roku 1992 postupne nasledovali súkromní veterinári³, patentoví zástupcovia⁴, daňoví poradcovia⁵, audítori⁶, autorizovaní architekti a autorizovaní stavební inžinieri⁷. Od roku 1993 nadobudol účinnosť notársky poriadok⁸, v roku 1994 sa pridali reštaurátori⁹ a od konca roku 1995 súdni exekútori¹⁰.

1. SAMOSPRÁVA

Samospráva je pojmom právnej teórie a najčastejšie s ňou narába správne právo, ústavné právo, no aj súkromné právo vo všeobecnosti.

Samospráva v súkromnoprávných vzťahoch predstavuje samostatné, autonómne spravovanie vlastných záležitostí, na základe slobodného prejavu vlastnej vôle, s cieľom plniť si vlastné ambície, prirodzene v medziach práva. Je identifikovateľná napríklad v rodinnoprávných vzťahoch, v majetkovoprávných i obchodnoprávných vzťahoch, v postavení a činnosti obchodných spoločností, občianskych združení a spolkov. Viaže sa tak k fyzickým, ako aj právnickým osobám a je najužšie spojená so slobodou. Samospráva sa vysvetľuje ako samostatnosť, autonómia, ako forma určitej nezávislosti, samoriadenia.¹¹ Synonymom *samosprávy* v slovenčine je *samostatnosť* (možnosť, schopnosť sám o sebe rozhodovať), *svojprávnosť*, ale aj *nezávislosť* či *sloboda samotná*.¹² Ide teda o samostatné riadenie, organizovanie, vedenie vlastných záležitostí.

Samospráva v jej verejnoprávnom zmysle je súčasťou ľudskej spoločnosti organizovanej v štáte. Z histórie poznáme rôzne jej typy, kedy impérium štátnej moci tolerovalo, trpelo, umožňovalo, vytváralo, podporovalo (čiže celá škála prípustnosti) rôzne podoby samosprávy, či už z pohľadu

¹ Zákon č. 132/1990 Zb. o advokácii

² Zákon č. 129/1991 Zb. – zrušený zákonom č. 586/2003 Z. z

³ Zákon č. 10/1992 Zb. o súkromných veterinárnych lekároch a o Komore veterinárnych lekárov

⁴ Zákon č. 237/1991 Zb. o patentových zástupcoch, ktorý zriadil Komoru patentových zástupcov so sídlom v Brne, Slovenská komora patentových zástupcov bola zriadená z. č. 344/2004 Z. z.

⁵ Zákon č. 78/1992 Zb. o daňových poradcov a o Slovenskej komore daňových poradcov

⁶ Zákon č. 73/1992 Zb. o audítoroch a Slovenskej komore audítorov

⁷ Zákon č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch

⁸ Zákon č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)

⁹ Zákon č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a výkone reštaurátorskej činnosti jej členov

¹⁰ Zákon č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov

¹¹ Encyclopaedia Beliana, Slovenská všeobecná encyklopédia v dvanástich zväzkoch, prvý zväzok A-Belk, Encyklopedický ústav SAV, Bratislava 1999, s. 483;

¹² (...) sám konať • svojprávnosť: samostatnosť, svojprávnosť občanov • nezávislosť: nezávislosť politiky, krajiny • sloboda: sloboda vierovyznania • suverenita • suverénosť • zvrchovanosť (najvyššia moc): suverenita, zvrchovanosť štátu • autonómia • autonómnosť • samospráva • samosprávnosť • svojbytnosť • samobytie • samobytnosť (riadenie sa, spravovanie sa vlastnými zákonmi): autonómia, samosprávnosť, svojbytnosť spoločenstva • autokefália; Synonymický slovník slovenčiny, <https://slovník.aktuality.sk/synonyma/?q=samospr%C3%A1va> (náhľad 24.1.2020)

územia, cechov, univerzít, miest, kapitúl, feudálnych panstiev¹³, cirkvi a náboženstva, povolania alebo iné.

Samospráva teda nie je len súčasťou usporiadania štátnej moci, ktorá podporuje a rozvíja občiansku spoločnosť. - Tak, ako to vnímame v súčasnosti, kedy samosprávu považujeme za neodmysliteľný prvok demokratického a právneho štátu. Samospráva vo verejnoprávnom zmysle vo svojej podstate „uberá“ štátnemu impériu. „Uberá“ mu však s jeho dovolením, minimálne s jeho vedomím či tolerovaním. Preto z histórie poznáme zreteľné príklady, kedy impérium štátnej moci mocnelo tým, že „vytesňovalo“ všetky formy samosprávy, resp. „vytesnilo“ čo najviac z nich. Impérium štátnej moci ako dominantnej verejnej moci sa totiž cyklicky raz delí s inými verejnými mocami, inokedy naopak, čo najviac moci koncentruje.

Môžeme si pomôcť aj staršími, dodnes aktuálnymi úvahami: *„Možno sa zdá, že právo na samosprávu je na prvý pohľad nezlučiteľné s jednotou štátu a jeho moci, podľa ktorej iba štát sám môže mať impérium. (...) Absolutizmus vykonal postup „vyvlastňovací“, kde štátna moc bojovala proti všetkým mociam jej podriadeným, ale nezbavil ich úplne ich „vlastníctva“. Ešte v 19. storočí prislúchala pozemkovým vrchnostiam a mestám vlastná pôsobnosť súdna a správna. Zväzová samospráva sa vykonáva samosprávou komunálnou, verejnoprávnymi korporáciami – cirkvami, záujmovými združeniami (obchodné a živnostenské komory, cechové združenia, nemocenské pokladne...).“¹⁴*

Možno dokonca hovoriť o práve na samosprávu? Ak ju máme zakotvenú v ústave (napr. územná) alebo v zákone (napr. v advokácii), tak áno. Ak s ňou však najvyššia forma spoločenskej zmluvy nepočíta, kde nájsť opodstatnenie na jej existenciu? V prenesenom význame, samotný štát je výrazom v konečnom dôsledku samosprávy, no tu už pristupuje aj medzinárodnoprávny rozmer, a to nielen právo národov na sebaurčenie.

Vráťme sa však k samospráve v jej verejnoprávnom význame, tak, ako s ňou narábame vo vnútri štátu. Samospráva je oblasťou verejnej správy, disponuje verejnou mocou, a to na základe delegácie udelennej štátom. Otázka existencie samosprávy vo verejnoprávnom zmysle však vždy bude súvisieť s pohľadom štátu na seba samého, na potrebu svojej sily. Je veľa priaznivcov, zástancov a obhajcov užitočnosti samosprávy. Už citovaný *Jellinek* uvádza, že *„základom pre úspešné štátne usporiadanie – zaručujúce nielen samostatnosť občanov, ale aj správnosť a zákonnosť miestnej správy – (...je.) aby bola do života vzkriesená komunálna sloboda, zriadené alebo uznané samostatné verejné korporácie, obdarené správnymi kompetenciami.“¹⁵*

Samospráva vždy bola – tak ako právne i reálne existujúca, tak aj ruka v ruke skúmaná právnou vedou. Napríklad komory s povinným členstvom, nazývané aj nútené zväzky, sa interpretovali (od kedy vznikli, teda u nás od konca 19. storočia) ako verejnoprávne zväzky. *„Verejnoprávne zväzky sú organickými časťami správneho organizmu a práve touto vlastnosťou sú v úzkej súvislosti so štátnym ústrojom vôbec.“¹⁶* Na počiatku 20. storočia sa argumentovalo kritériom osobitných privilégií, ktoré

¹³ Napr. „(...) knieža, teoreticky všemocný, sa na dvore delil o moc s mohutnejším vládnucim aparátom a rozhodujúce slovo si mohol uhájiť len neúnavným násilím. Ďaleko od rezidencie jeho vláda už nebola absolútna. Na vidieku a v mestách prichádzali v bezprostrednom styku s poddanými „sprostredkujúce články moci“. Keď poddaný pomyslel na vrchnosť, objavil sa mu obraz zemepána, ako bol namaľovaný v kostole, v škole, ale v každodennom živote sa mešťan cítil podriadený svojmu magistrátu, roľník svojmu statkárovi. (...) Tieto vrchnosti existovali ako sprostredkujúce články moci na mnohých miestach: vidiecke obce, mestské správy, cechy, univerzity, kláštory a kapituly, statkárske vrchnosti, súdne a správne inštalácie. Existovali tu dávno pred absolútnym kniežaťom a knieža na nich zakladal svoju moc, nechal ich vo svojom mene vykonávať správu na miestnej úrovni. Cieľom absolutizmu bolo pozvoľna odnímať ich oprávnenia a všetku verejnú moc sústrediť v rukách kniežaťa. Trvalo to však storočia, než sa miestne stavovské súdnictvo mohlo premeniť na nižšie inštalácie štátnych súdov.“ *Hattenhauer, H.*, *Evropské dějiny práva*. Praha : C. H. Beck, 1998, s. 393

¹⁴ *Jellinek, J.*, *Všeobecná státověda*. Nákladem Jana Laichtera na Král. Vinohradech, Praha 1906, s. 683;

¹⁵ *Jellinek, J.*, *Všeobecná státověda*. Nákladem Jana Laichtera na Král. Vinohradech, Praha 1906, s. 671

¹⁶ *Gierke, Das Deutsche Genossenschaftsrecht I.*, s. 759, *Ducrocq, Cours du droit administratif*; in: *Weyr, F.*: *Příspěvky k teorii nucených svazků*. Knihovna Sborníku věd právních a státních vydávaná s podporou české akademie cis. Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění. Řada státovědecká

štát týmto zväzkom udelil, alebo kritériom pomeru spoločníkov ku zväzku – nútená účasť alebo voľnosť prístupu, alebo tiež existenciou vrchnostenskej moci, ktorá zväzku udeľuje určité vrchnostensko-administratívne kompetencie nad svojimi účastníkmi.¹⁷

V ďalšom období (v 30-tych rokoch 20. storočia) vidíme zvýraznenie samosprávy ako protikladu štátnej správy. *Samospráva i autonómia sa podľa Weyra „kladú do protikladu so štátnou správou, a to tak, že autonómia sa javí ako samospráva vykonávaná normotvorbou, (...) v samospráve v užšom zmysle sa objavuje aj iná činnosť než normotvorba. (...) rozlišovanie medzi štátnou správou a samosprávou vychádza (...) z nejuristického pojmu správy ako zámernej činnosti na dosiahnutie určitých cieľov.“*¹⁸ Okrem toho, „(...) náuka si predstavuje štát ako samostatný spravujúci subjekt vedľa iných podobných subjektov, ktorými sú – v obore verejnej správy – rôzne autonómne či samosprávne subjekty, ako zeme, okresy, obce, ďalej nositelia jednotlivých záujmových samospráv, ako spoločenstvá, grémiá, družstvá, komory, sociálne poisťovne atď.“¹⁹

Socialistický štát vykonal vyvlastňovací postup, ktorým si vybojoval pozíciu nad všetkými samosprávnymi mocami. Podľa Hendrycha: „Socialistický štát chápal štátnu správu ako správu všetkých verejných vecí vykonávanú štátnymi orgánmi. Iba socialistický štát a jeho orgány sú oprávnené dbať na obecné blaho, či verejný záujem, a čo je treba za týmto účelom urobiť. Poprel tak možnosť existencie občianskej spoločnosti, ktorá sa okrem iného vyznačuje aj tým, že správu vecí verejných môžu vykonávať aj iné subjekty, ako len štát.“²⁰ No nemožno vynechať, že aj socialistický štát upravoval právne prostredie i reálnu existenciu spoločenských organizácií, ktorým doprial istú mieru samosprávy, no na ktoré tiež postupne prechádzali niektoré úlohy štátnych orgánov.²¹

Samosprávu v jej verejnoprávnom zmysle (na konci 20. storočia) vnímame ako súčasť verejnej správy. „Verejná správa je činnosťou, ktorej nositeľom je štát. Takéto ponímanie prevažuje v Európe a spočíva v tom, že činnosti vo verejnom záujme (verejné úlohy) prislúchajú originálne štátu. Až z vôle jeho oprávnených orgánov môže dôjsť ku delegácii časti verejnej správy na iné subjekty ako štát.“²²

čís. XI. Praha : Sborník věd právních a státních (Bursík & Kohout), 1908, s. 11; Samozrejme, išlo aj o staršie zväzky, napr. poisťovne úrazové, nemocenské, penzijné, banské pokladne, spoločenstvá živnostenské a banské a iné.

¹⁷ Weyr citoval: Rösler, Deutsches Verwaltungsrecht, Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Roth, System des deutschen Privatrechts, Jellinek, System der subj. Öff. Rechte; in: Weyr, F.: Příspěvky k teorii nucených svazků. Knihovna Sborníku věd právních a státních vydávaná s podporou české akademie cis. Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění. Řada státovědecká čís. XI. Praha : Sborník věd právních a státních (Bursík & Kohout), 1908, s. 12; Weyr nesúhlasil s jednoduchým rozdelením právnych zväzkov na verejné a skromné. Aby sa vyhol pojmu verejnoprávne, použil „nútené zväzky“. Rozdelil ich na tri skupiny: 1. Nútené zväzky s primárnym účelom zachovania priemerného blahobytu jednotlivcov – nútené poistenie (proti úrazu, starobe, chorobe), 2. Kombinácia zachovania priemerného blahobytu jednotlivcov a rozkvet hospodárskych povolání – zväzky záujmové, ktoré spájajú jednotlivcov toho istého povolania, 3. S primárnym účelom povznesenia hospodárskej činnosti k všeobecnému prospechu (vodné družstvá, poľovnícke a rybárske). Ako nútený zväzok bol definovaný iba faktom nutnosti ich existencie z vôle zákona. Z čoho mu plynulo, že musí tu byť nútenie spolčenia, ale nie, že všetci spolčení boli tiež nútenými. Pomer dobrovoľného účastníka k úrazovní chápal ako analogický k pomeru člena k spolku dobrovoľnému. Záujmové zväzky Weyr definoval ako združenia, v ktorých sú príslušníci toho istého alebo podobného povolania spolčení za účelom hmotného blaha spolčeného jednotlivca a aby povolanie samotné prosperovalo a prekvitalo (s. 185). „Typickému státu sociálnímu odpovídá jako asociální forma, kterou snaží se dosíci svých blahobytných účelů, typus nuceného svazku ve formě korporálně-ústavové.“ (s. 115)

¹⁸ Weyr, F., Teorie práva. Brno-Praha : nakladatelství Orbis Praha, 1936, s. 311

¹⁹ Weyr, F., Teorie práva. Brno-Praha : nakladatelství Orbis Praha, 1936, s. 312

²⁰ Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 4. vydání, Praha : C. H. Beck, 1994, s. 2-4

²¹ Podrobnejšie o vývoji združovacieho práva v socialistickom období a o postavení dobrovoľných spoločenských organizácií pozri napr. Gajdošová, M., Združenia a sloboda združovania. Bratislava : C. H. Beck, 2019, kap. 3.6.1, 3.6.2, 3.8; Řehůřek, M.: Společenské organizace v Československu. Praha : Nakladatelství Svoboda, 1985, s. 29, 35, 41; Istou mierou samosprávy disponovali aj vtedajšie Krajské združenia advokátov, ako takzvané iné socialistické organizácie.

²² Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 4. vydání, Praha : C. H. Beck, 1994, s. 2

Ústredná i miestna štátna správa je vykonávaná štátom, „výkon samosprávy je v rukách územných a záujmových verejnoprávných korporácií. Štát iba zákonom určuje medze samosprávy; jej naplnenie konkrétnym obsahom, občianskou činnosťou a iniciatívou a skutočnou samosprávnou činnosťou je však vecou občanov, ktorí žijú v určitom mieste, obci, meste alebo žijú určitým záujmom alebo účelom, hospodárskym a obchodným záujmom (obchodná komora) alebo záujmom a profesiou právnej pomoci (advokátska komora).“²³

Samospráva nie je štátna správa a svojou existenciou patrí k základom demokratického systému. V takom význame „samospráva je vždy podriadená zákonu a suverénna moc vždy prislúcha štátu ako celku. Samospráva disponuje verejnou mocou, ale na základe štátnej delegácie. Štát môže existovať bez samosprávy, samospráva nemôže existovať bez štátu. Samospráva vedie k pluralite moci a tým zabezpečuje väčšiu slobodu jedinca. Štát stanoví zriadenie samosprávy a podrobuje ju svojej kontrole.“²⁴

2. SAMOSPRÁVA V ADVOKÁCII JE ZÁUJMOVOU SAMOSPRÁVOU

Z vnútorného členenia samosprávy na územnú, záujmovú, akademickú, prípadne inú, je pre nás aktuálne v centre záujmu práve samospráva záujmová. Tak dnes právna veda definuje samosprávu v jednotlivých profesiách, teda aj u advokátov. Samozrejme, nielen tu.

„Činnosť záujmovej samosprávy má právnu povahu: - vrchnostenskej verejnej správy (zverenej zákonom a vykonávanej v mene štátu a na jeho zodpovednosť), alebo - správy vnútorných záležitostí (vlastný výkon záujmovej samosprávy). Vykonávateľmi záujmovej samosprávy sú právnické osoby, t. j. združenia fyzických osôb a v zákonom ustanovených prípadoch aj právnických osôb, ktoré majú k právnickej osobe založený právny vzťah na záujmovom princípe. Podľa platnej právnej úpravy sú nimi: - samosprávne stavovské organizácie združujúce osoby na zabezpečenie riadneho výkonu regulovaných povolání (tzv. profesijné združenia), - tzv. hospodárske združenia.“²⁵

Orgány samosprávy, aj záujmovej, vykonávajú samosprávne rozhodovacie procesy, a to v rámci výkonu verejnej správy, pričom to nie je činnosť štátnej správy.²⁶

Tu však možno vidieť istý posun – ak vnímame samosprávu v advokácii pred storočím a dnes.

Komory pred storočím sa považovali za typ núteného zväzku korporačno-ústavového typu. Individualita jednotlivcov v ňom spolčených je síce do istej miery obmedzená, ale nie celkom potlačená. Aj jednotlivci sa stávajú čiastočne objektmi štátnej starostlivosti, zostávajú však subjektami, individualitami, ktorým štát ponecháva istú ingerenciu na konkrétny život zväzkový. **Práve komory združujúce slobodné povolania – lekárov, lekárnikov, advokátov a notárov – sa vzťahujú na povolania spadajúce do štátnej správy**, z toho prvé dve do zdravotníctva. **Pritom právne zastupovanie sa považovalo za úlohu štátu**, „aby hájil a zastupoval záujmy svojich poddaných (...) štát pokladá príslušníkov týchto povolání za mandatarov úlohy, ktorá pripadá štátu samotnému, a teda za akýchsi zriadencov v širšom zmysle slova, stará sa o to, aby povolanie bolo vykonávané dôstojne a nebolo poškodzované nešvárnami zo strán jednotlivcov. (...) Zriadením zväzkov dosahujú sa dva účely: ochrana celého stavu tým, že správanie spolčeného jednotlivca stojí pod kontrolou zväzku, ktorý zaiste z vlastného záujmu sa bude usilovne starať o správanie svojich príslušníkov, po druhé – čo je dôležité – celá činnosť zväzku sa stáva autonómnou a stráca tak osten príkoria, ktorý by zaiste počítoval každý príslušník stavu, keby štát chcel agendu, ktorá teraz náleží núteným zväzkom, sám vykonávať.“²⁷

V základnom porozumení ide o totožné dôvody i ciele, ako dnes – pre advokátsku komoru. Komora ochráni stav a aj dozerá nad individuálnymi pochybeniami, resp. pôsobí na najlepší možný výkon advokácie. Zároveň má komora svoje autonómne postavenie, je oddelená od štátu.

²³ Prusák, J., Teória práva. Bratislava : VO PF UK, 1997, s. 83

²⁴ Koudelka, J.: Samospráva. Linde Praha, a.s., 2007, s. 20 a nasl.

²⁵ Košíčiarová, S., Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 142, ISBN 978-80-7380-684-2.

²⁶ Vrabko, M. a kol., Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vyd., Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 10

²⁷ Weyr, F.: Príspevky k theorii nucených svazků. Knihovna Sborníku věd právních a státních vydávaná s podporou české akademie cis. Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění. Řada státnovědecká čís. XI. Praha : Sborník věd právních a státních (Bursík & Kohout), 1908, s. 225

Postupným vývojom, vrátane socialistického obdobia aj s obdobím socialistickej zákonnosti a úloh advokácie v ňom, posun vo vnútornom i vonkajšom vnímaní advokáta a advokácie je zrejмый. Právne zastupovanie sa dnes už nepovažuje za úlohu štátu, štát neháji záujmy svojich občanov prostredníctvom na to určených osôb, advokáti sa nepovažujú za *quasi* zriadencov / úradníkov štátu, hoci združených v samosprávnej organizácii. Ani ako metafora. Nemožno však ani jednoznačne uzavrieť, že toto slobodné povolanie sa nevykonáva pre štát. Nie je ľahké zodpovedať v úplnosti, pre koho teda advokácia existuje? Pre občanov, širšie - pre fyzické a právnické osoby ako klientov, dokonca aj pre štát ako klienta?

Dá sa tu uspokojiť iba s jednoduchou odpoveďou, že každá činnosť vykonávaná pre iných vyžaduje istú formu kontroly a kontrola vysoko špecializovanej činnosti je možná len vysoko špecializovanými odborníkmi? A zverenie takejto kontroly spoločstvu vysoko špecializovaných odborníkov jemu samotnému je pre štát *výhodným odbremením*? Odvodzujeme dnes existenciu advokátskej komory sprostredkovane od *ľudskoprávneho práva* na obhajobu, či práva na spravodlivý proces a práva na súdnu a inú právnu ochranu? Preto jej štát necháva a garantuje priestor, dokonca aj samosprávu? Lebo štát tieto práva neustanovil, ale ich iba deklaruje a garantuje? Prečo má byť advokácia poskytovaná a organizovaná s istými štandardami? Je to dobré pre občanov? Pre občiansku spoločnosť? Pre štát? Pre advokátov samotných? Lebo je to dobré samo osebe? Alebo ani nie tak samo osobe, ako skôr pre všetko vo vzájomných súvislostiach?

Optimálne poskytovaná a organizovaná advokácia je prospešná pre deľbu moci, nezávislé súdnictvo, rovnosť zbraní v súdnom konaní, pre vyváženie obhajoby práv jednotlivca aj voči štátu samotnému, pre dodržiavanie ústavnosti a zákonnosti. Tak teda je to dobré a užitočné pre štát, ale nie je to v mene štátu. Prestali sme štát tak výrazne personifikovať, dokonca advokát už nesľubuje vernosť štátu a jeho vláde (ako v minulosti), ani vernosť veci socializmu, dnes sľubuje na svoje svedomie a česť, že bude dodržiavať²⁸: „*Ústavu Slovenskej republiky, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy, predpisy Slovenskej advokátskej komory, etiku advokátskeho povolania a chrániť základné práva a slobody, svedomito plniť povinnosti advokáta a zachovávať mlčanlivosť o všetkých skutočnostiach, o ktorých sa dozviem v súvislosti s výkonom svojho povolania.*“ Advokát je personálne zviazaný so Slovenskou republikou, jej právnym poriadkom, so svojou stavovskou organizáciou a jej predpismi a je aj ochrancom základných práv a slobôd. Ďalší subjekt ochrany základných práv a slobôd. Významná úloha. Svojím spôsobom štátoprávna. Dnes už nevnímame štát personalizovane, skôr ho máme zovšeobecnený na entitu so svojimi úlohami, i.a. vykonávateľa i garanta svojho ideálu – kam sa blíži (či snaží sa smerovať) – ideálu demokratického a právneho štátu. Kto mu (štátu) v tejto ťažkej úlohe pomáha?

Dá sa tu parafrázovať? - Pomôž si človeče, aj pán Boh ti pomôže!

3. KTO OD KOHO ČO POTREBUJE? – KTO KOMU ČO DÁVA?

Advokát už veky poskytuje právne rady, obhajuje svojho klienta pred súdmi alebo inými orgánmi štátu, resp. orgánmi verejnej moci. Advokát svoju úlohu plní tak v právnom štáte, ako aj v jeho pendante, v policajnom štáte.²⁹

Pri právnom štáte skúmame spôsob výkonu verejnej moci a dôležitá je úroveň ochrany základných práv a slobôd, úroveň ochrany a rozvoja občianskej spoločnosti a metódy moci v aplikácii ale aj v tvorbe práva. Takto sa aj definujú dva póly politického režimu, právny štát a policajný štát. Pre právny štát je typická sloboda jednotlivca a bezvýhradná viazanosť orgánov štátu právom, princíp legality.³⁰ Prirodzene, naše úvahy sú v rozmedzí demokratického právneho štátu, kde je dôležitý aj jeho obsahovo-materiálny zmysel, teda materiálny právny štát s rešpektom k ľudskoprávnenému rozmeru.

Je zrejmé, že advokát je pre štát nevyhnutný. Možno preto, že si nevieme predstaviť fungovanie v štáte i v spoločnosti bez neho. Advokáta v jednoduchej predstave právneho znalca privolaného na pomoc. Otázka však znie - je advokát nutný pre právny štát? Tu je potrebné otázku zmeniť: Aký

²⁸ § 3 ods. 6 z. č. 586/2003 Z. z. o advokácii

²⁹ Takéto zjednodušenie je časté, pretože „z historického hľadiska právny štát predstavuje (...) víťazstvo nad policajným štátom, čo bolo dobové pomenovanie absolutistickej monarchie. V súčasnosti sa termín policajný štát rozšíril aj na iné formy vlády.“ In: Prusák, J., Teória práva. Bratislava : VO PF UK, 1995, s. 162

³⁰ Procházka, R., Káčer, M., Teória práva. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 42

advokát je nutný pre právny štát? Takto si môžeme sumarizovať nároky a k tomu potrebné predpoklady, a to nielen pre advokáta, ale pre celú advokáciu. Advokáciu v zmysle spoločenstva advokátov, výkonu advokátskeho povolania, ale aj vzťahov vo vnútri tohto spoločenstva - v súčasnom zomere samosprávnej advokátskej komory a jej začlenenia v štáte.

Akého advokáta potrebuje právny štát? Predovšetkým kvalitne vzdelaného, odborne zdatného, osobnostne celistvého, slobodného a nezávislého. Takého, ktorý pozná a ctí právo, vnútorné pravidlá svojho povolania, najmä etické. K tomu je potrebné zdôrazniť, že aj zákonná formulácia sľubu advokáta ku všetkým etickým povinnostiam vo všeobecnosti výslovne zdôrazňuje mlčanlivosť.

Právny štát potrebuje advokáta nezávislého a slobodného, viazaného právom a pokynmi klienta. Právny štát si je tiež vedomý, že takéhoto advokáta bude mať, ak celá advokácia bude organizačne oddelená od štátu, ak bude samosprávna. To sú empirické historické skúsenosti.

Vzťah potrieb a očakávaní je obojsmerný. Čo potrebujú advokáti od štátu? Istú úroveň vzdelania – pre seba a svoj dorast – právnické fakulty, fungujúcu a rozvíjajúcu sa právnu vedu, fungujúci štát s oddelenými mocami, s nezávislým súdnictvom, kvalitnou legislatívou, prokuratúrou, orgánmi ochrany práva, ekonomickú pluralitu a mnohé ďalšie atribúty, ktoré azda ani v úplnosti nie je možné presne vymenovať (ak by sme napríklad začali požiadavkami na verejnú správu a exekutívnu moc).

Čo nevyhnutne potrebujú advokáti pre nezávislý a slobodný výkon advokácie? Garantované právo na spravodlivý proces a právo na právnu a inú právnu ochranu (právo na obhajobu). Potrebujú isté hmotné zabezpečenie, teda tarifu zabezpečujúcu slušnú obživu. Pre advokáta je nevyhnutná sloboda prejavu – (aj) v rámci výkonu svojho povolania nebyť stíhaný, ak koná v záujme svojho klienta proti štátu, proti vládnej politickej strane, proti niektorému obchodnému subjektu napojenému na vládnu politickú stranu či koalíciu, proti občianskemu združeniu podporovanému zo zdroja X., proti obci, proti cirkvi, proti vydavateľstvu, proti televízii, proti *mocnému* z akéhokoľvek dôvodu (peňazí, vplyvu), *etc.* Pre advokáta je nevyhnutné rešpektovanie jeho povinnosti mlčanlivosti. Pre advokáta je nevyhnutná jeho sloboda v zvolení si miesta svojho pôsobenia, napokon aj oblastí pôsobenia a právnej formy pri výkone advokácie. Samé samozrejme veci. No nie sú také samozrejme, ak sa pozrieme do minulosti.

Advokácia i štát sa postupným vývojom dopracovali k uznaniu samosprávy v advokácii. Čo to pre oboch znamená?

4. ZÁKLADNÉ ZNAKY SAMOSPRÁVY V ADVOKÁCI

Pre samosprávu v advokácii sú zásadné nasledovné znaky:

1. voľba vlastných orgánov spomedzi advokátov
2. tvorba vlastných vnútorných predpisov
3. pravidelné stretávanie sa advokátskej obce za účelom prerokovania zásadných otázok a rozhodovania o nich
4. riešenie vlastných vecí svojimi orgánmi, vrátane vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti
5. oddelenosť od štátu a zákonné vymedzenie presahov štátnej moci voči organizácii advokácie
6. finančná sebestačnosť

Tým, že existuje samosprávna organizácia advokácie, naplňajú sa mnohé verejnoprávne i súkromnoprávne úlohy. Z nasledovných charakteristík je zrejme, čo je podstatné pre slobodný a nezávislý výkon advokácie, akú úlohu tu reprezentuje štát a čo je úlohou advokátskej samosprávnej organizácie.

5. ZÁSADA SLOBODY, NEZÁVISLOSTI A SAMOSTATNOSTI ADVOKÁCIE

Sloboda, nezávislosť a samostatnosť advokáta a advokácie sa vníma vo vzťahu ku štátu. Advokácia je *slobodné povolanie*, čo síce nemá legálnu definíciu, no má svoj obsah.³¹ Tieto zásady

³¹ Znakom slobodného povolania je jeho nezastupiteľnosť pre spoločnosť, náročná príprava od univerzitného vzdelania cez prax po skúšku, rozhodovanie týchto odborníkov v praxi je autonómne a nezávislé, slobodné povolanie disponuje samosprávou a samoreguláciou. Slobodné povolanie navonok reprezentuje stavovská komora, ktorá presadzuje ciele tohto povolania navonok, chráni ho pred nekalou konkurenciou, obraňuje legálne záujmy svojich členov, presadzuje ich spoločenské a finančné ohodnotenie a vytvára podmienky pre riadny výkon povolania. Komora sa stará o výchovu dorastu a garantuje vysokú úroveň poskytovania služieb a motivuje svojich členov k dôstojnosti

sa v plnom rozsahu začali uplatňovať od roku 1990 - došlo k ekonomickému osamostatneniu advokátov a zaviedli sa nové podmienky pre vstup do povolania - vstup sa svojím spôsobom *otvoril*. Opustili sa regulatívy plánovaných a napĺňaných počtov, podľa vekovej či straníckej štruktúry. Kto splnil podmienky, bol zapísaný do zoznamu advokátov. Samostatný advokát nemá nad sebou svojho *zamestnávateľa*, ktorý mu určuje náplň a podmienky práce.

Od roku 1990 výrazným posilnením nezávislosti a samostatnosti advokácie bolo opustenie zákonného dohľadu ministerstva spravodlivosti nad advokáciou. Úloha ministerstva spravodlivosti pre oblasť advokácie však zostala v legislatívnej rovine, a to v jeho pôsobnosti upraviť výšku odmeny a spôsob jej určenia vykonávacím predpisom. Toto splnomocnenie nevyplýva z kompetenčného zákona³², ale priamo zo zákona o advokácii. Ministerstvo spravodlivosti má však previazaný vzťah s poskytovaním právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi prostredníctvom Centra právnej pomoci (a to aj prostredníctvom advokátov), ktorý je jeho rozpočtovou organizáciou a tu je aj splnomocnený na vydanie vykonávacích právnych predpisov v tejto oblasti.³³

Slobodný a nezávislý výkon advokácie je tiež vyjadrený zákonným obmedzením výkonu iných činností – nezlučiteľnosť výkonu advokácie s určenými činnosťami.³⁴ Takáto sloboda a nezávislosť je vyjadrená statusovo smerom od advokáta k iným jeho činnostiam a záujmom. Navonok, predovšetkým voči štátu, je sloboda a nezávislosť advokáta vyjadrená viazanosťou právnym poriadkom, vnútornými predpismi komory a v ich medziach pokynmi klienta.

Pre štát oddelenosť advokácie znamená veľa, ale nie všetko. Advokáti sú finančne sebestační – čo sa týka ich vlastnej správy a vlastného dozoru nad povolaním – jednoducho rozpočet štátu týmto nezaťažujú. Prepojenie na štátny rozpočet tu však je. Optimalizovanie ekonomických podmienok zo strany štátu spočíva na tarife a na zabezpečení práva chudoby. Štát z pozície svojich verejných úloh je zodpovedný za to, aby právo obhajoby bolo zabezpečené aj tomu, kto si to zo sociálnych a ekonomických dôvodov nemôže dovoliť (obhajoby *ex offio*). Tiež má na pleciach aj zodpovednosť za tých, ktorí potrebujú právnu pomoc v rozmanitých situáciách, no z obdobných dôvodov si ju nemôžu dovoliť. Čiže je prítomný veľký priestor pre operovanie štátu, kde spolu-garantuje samostatnosť, oddelenosť a nezávislosť advokácie. Už len zákonným zakotvením princípu priority zmluvnej odmeny. No aj určovaním výšky paušálnych súm. Vieme z histórie, že práve ekonomické oslabovanie jednotlivcov vedie k ich podmaneniu, pretože ekonomické vzťahy výrazne ovplyvňujú slobodu. Preto je stále podstatná advokátska tarifa,³⁵ špecifikovanie úkonov právnej pomoci, nastavenie poskytovania právnej pomoci prostredníctvom Centra právnej pomoci³⁶ a jej financovania, ale aj určenie podmienok pre tvorenie pravidiel na poskytovanie právnej pomoci advokátmi bezplatne alebo za zníženú odmenu³⁷.

a disciplíny, čo svojimi orgánmi aj vynucuje. *Krsková, A. Etické desatoro začínajúceho advokáta (Vademecum profesijnej etiky)*. Bratislava : Iura edition, 2008, s. 12-16

³² § 13 z. č. 575/2001 Z. z.

³³ § 26 z. č. 327/2005 Z. z.

³⁴ § 3 ods. 1 písm. i) z. č. 586/2003 Z. z., pracovný pomer alebo obdobný pracovný vzťah (okrem pedagogickej, publikačnej, literárnej, vedeckej, umeleckej alebo športovej činnosti), člen poradného orgánu vlády, alebo činnosť, ktorá je v rozpore s etickými princípmi advokátskeho povolania)

³⁵ Vyhl. MS SR č. 655/2004 Z. z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb

³⁶ Zákon č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi (...)

³⁷ § 24 ods. 4 z. č. 586/2003 Z. z. o advokácii; Z vnútorných predpisov advokátskej komory možno uviesť uznesenie predsedníctva komory z roku 2011, **ktorým sa upravuje zastupovanie osôb v materiálnej núdzi podľa z. č. 327/2005 Z. z.** Upravujú sa ním podmienky určenia odborného zamerania advokáta pre účely ustanovenia Centrom právnej pomoci, podmienky poskytovania právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a povinnosti advokáta v konaní o nároku na priznanie právnej pomoci. Advokát je povinný prijať ustanovenie Centrom právnej pomoci iba v odbornom zameraní podľa prílohy predpisu. Ak si advokát odborné zameranie nevyberie, môže byť ustanovený bez ohľadu na odborné zameranie. Advokát je povinný prevziať ustanovenie centrom maximálne v 4 prípadoch ročne, ale môže prevziať aj viac. S tým súvisí aj uznesenie predsedníctva komory z roku 2012 (novelizované v roku 2017) **o vedení verejného zoznamu odborného zamerania advokátov zapísaných v zozname vedenom Slovenskou advokátskou komorou**. Advokát si môže vybrať

6. PODMIENKY PRE VSTUP DO ADVOKÁCIE

Dôležitým atribútom nezávislého a samostatného postavenia advokácie je definovanie zákonných podmienok pre vstup do advokácie, ktorých dodržanie preveruje komora. Od roku 1990 je otvorený vstup do povolania. Tradičnými podmienkami sú spôsobilosť na právne úkony, vysokoškolské právnické vzdelanie, prax, advokátska skúška, bezúhonnosť a sľub.

Pre právny štát je dôležité, aby sa z pohľadu legislatívneho vystríhal vytváraní nových zoznamov. Také skúsenosti máme z minulosti, s rôznou mierou *preverovania spoľahlivosti*.³⁸

Je dôležité zhrnúť, že odbornosť advokáta sa odvodzuje od absolvovania vysokoškolského vzdelania v odbore právo, ktoré autorizuje štát (či už vzdelanie na verejnoprávnej či súkromnoprávnej vysokej škole, alebo nostrifikácia zahraničného vzdelania). Ďalšiu odbornosť si už zabezpečuje a preveruje samosprávna advokátska komora.

Aj tu však existuje priestor štátu, a to pre legislatívne zakotvenie uznania inej právnej praxe a uznania inej odbornej skúšky, no aj určenie dĺžky, postupne aj obsahu advokátskej koncipientskej praxe³⁹. Prax a skúška sú významnými činiteľmi, ktoré môžu ovplyvniť regulovanie otvoreného vstupu do povolania, preto sú tieto atribúty stále meniace sa v čase, nielen po roku 1990. V tejto oblasti – koncipientská prax a advokátska skúška - je priestor udelený samospráve. Skúšobný poriadok i vymenovávanie členov skúšobných komisií, hoci podľa zákona - z radov advokátov, sudcov, prokurátorov a ďalších odborníkov právnej praxe - sú zverené schváleniu orgánmi komory a predpisom komory⁴⁰. Samospráva zabezpečuje vo vlastnej réžii ďalšie vzdelávanie koncipientov a advokátov.⁴¹

Garanciou legality konania komory, keďže komora overuje splnenie podmienok a vedie zoznamy (zápis, vyčiarknutie, pozastavenie výkonu), je zásada súdnej ochrany zakotvená priamo zákonom o advokácii.⁴²

7. SAMOSPRÁVA ADVOKÁCIE PROSTREDNÍCTVOM SVOJICH ORGÁNOV A SVOJICH PREDPISOV

Organizovanie advokátov zastrešených advokátskou komorou s povinným členstvom je základným predpokladom slobodného výkonu advokácie, čo vyplýva nielen z našej histórie, ale aj z vývoja v ostatných štátoch. Komora je samosprávna stavovská organizácia združujúca všetkých advokátov s pôsobnosťou na území Slovenska zapísaných v zozname advokátov, ktorý aj vedie a má samostatnú právnu subjektivitu. Komora je v systéme právnických osôb verejnoprávnou korporáciou, je založená zákonom, vo verejnom záujme, má svoj personálny substrát, vecný substrát, svoje orgány i svoj normatívny systém. Verejnoprávny záujem je vyjadrený priamo v zákone – zabezpečuje prístup k povolaniu, ktoré je nezastupiteľné pre spoločnosť – a to poskytovaním obhajoby a ďalšej právnej

jedno alebo viac odborných zameraní (dnes 70 položiek), ak si nevyberie, súhlasí s označením všeobecná prax.

³⁸ Napríklad po vzniku ČSR v roku 1918 sa síce netvorili nové zoznamy, ale advokáti podľa pôvodných zoznamov advokátskych komôr z čias uhorských boli povinní dokladať štátne občianstvo československé a skladať sľub novej Československej republiky. Po roku 1939 nastali veľké zmeny v zoznamoch, jednak z dôvodov územných úbytkov po Viedenskej arbitráži a v dôsledku protižidovskej legislatívy. Po vojne v roku 1945 sa vytvárali nové zoznamy advokátov, advokáti museli podávať nové prihlášky a preverovala sa ich národná a štátnopolitická spoľahlivosť. Nové zoznamy advokátov sa vytvárali v rokoch 1948 – 1951, kedy záležitosť prevzatia do krajského združenia advokátov, resp. neprevzatia a prípadne aj pridelenia advokáta do výroby bola veľkou prestavbou v advokácii. Prechod v roku 1990 sa uskutočnil priamo ex lege, teda netvorili sa nové zoznamy.

³⁹ § 62a Minimálne obsahové nároky na prax advokátskeho koncipienta, z. č. 586/2003 Z. z.

⁴⁰ § 71 ods. 2 písm. d) z. č. 586/2003 Z. z.

⁴¹ § 3 ods. 1 písm. d) z. č. 586/2003 Z. z.; Vnútorne predpisy komory v tejto oblasti je uznesenie predsedníctva komory, ktorým sa schvaľuje **Skúšobný poriadok Slovenskej advokátskej komory na skúšku spôsobilosti**; uznesenie predsedníctva komory z roku 2019, ktorým sa schvaľuje **Vzdelávací poriadok advokátskych koncipientov Slovenskej advokátskej komory**. Keďže ide o vzdelávanie v réžii komory, treba spomenúť uznesenie predsedníctva komory **o spôsobe odmeňovania advokátov za výkon prednáškovej činnosti a ďalšej činnosti v systéme vzdelávania advokátov a advokátskych koncipientov**.

⁴² § 11 ods. 2 a ods. 4, z. č. 386/2005 Z. z.

pomoci, zabezpečuje dohľad nad týmito povoláním a v individuálnych prípadoch porušení povinností vyvodzuje disciplinárnu zodpovednosť.

Samosprávne orgány s vlastnou rozhodovacou právomocou sú zakotvené priamo zákonom a všetky sú tvorené advokátmi samotnými. Najvyšším orgánom je **konferencia advokátov**, čiže spoločenstvo všetkých advokátov a zákon aj určuje povinnosť zvolania konferencie v minimálnych intervaloch. To je dôležitý prvok, lebo máme skúsenosti v našej histórii, keď sa legislatívne zverili úlohy valného zhromaždenia advokátov orgánom komory, pritom menovaným vládou, a valné zhromaždenia advokátov sa 27 rokov, aj napriek existencii samosprávnej komory, nekonali (1921 – 1948).

Na konferencii sa volia zákonom ustanovené orgány, **predsedníctvo, revízna komisia, disciplinárna a odvolacia disciplinárna komisia**. Vonkajším limitom samosprávy je zákonné ustanovenie dĺžky volebného obdobia (4 roky) a možnosť maximálne dve obdobia za sebou vykonávať funkciu v tom istom orgáne (okrem disciplinárneho). Komora má zákonom umožnené tvoriť si aj ďalšie svoje orgány, čo vyplýva zo zakotvenia samosprávy. Toto aj komora využíva a svojimi vnútornými predpismi si vytvorila mnohé poradné orgány, napríklad rôzne pracovné komisie a skupiny, kde môžu byť členmi advokáti, aj odborníci z iného prostredia. Zloženie skúšobnej komisie predznamenáva zákon, no jej konkrétne zloženie závisí od advokátov samotných.

Pre právny štát je podstatné, aby riadne fungovanie samosprávy bolo založené na zákonom zakotvení priamej voľby vlastných orgánov z vlastných radov. Z histórie máme rôzne skúsenosti obmedzenia v tejto oblasti - zhromaždenia delegátov krajských združení advokátov; alebo menovanie a odvolávanie predsedu, tajomníka či ďalších členov výboru komory ministrom spravodlivosti.

Napriek tomu, že súčasný zákon o advokácii je už veľmi podrobný, oproti pôvodnému z roku 1990, kedy veľa vnútorných práv a povinností bolo upravených internými normami, naďalej poskytuje široký priestor samosprávy aj v normotvorbe. Konferencia advokátov schvaľuje advokátsky poriadok, organizačný poriadok, volebný poriadok, rokovací poriadok, disciplinárny poriadok, predsedníctvo schvaľuje skúšobný poriadok. Vecný obsah týchto vnútorných noriem je na komore samotnej, podrobnejšie pravidlá sú priamo zákonom upravené iba pre disciplinárny poriadok. Ďalšia vnútorná normotvorba je tiež zakotvená zákonom.

Napriek tomu, že ide o zákonnú povinnosť komory mať svojbytné vnútorne upravené jednotlivé oblasti svojej pôsobnosti, a nie jej oprávnenie, je to dôležité pre existenciu samosprávy. Z histórie máme rôzne skúsenosti, keď samospráva bola limitovaná práve vnútornou normotvorbou – napríklad v uhorskom období advokátske komory mali svoje vnútorné predpisy, tieto však po schválení na valnom zhromaždení ešte schvaľoval minister spravodlivosti. Po vzniku Československa k prijatiu vnútorného poriadku martinskej ani bratislavskej komory ani nedošlo.

Pre právny štát je dôležité, aby pre riadne fungovanie samosprávy boli zákonom určené povinnosti, a to aj na vnútornú normotvorbu, - ale aj oprávnenia, a to aj na takúto normotvorbu.

Samospráva v advokácii je garantovaná tým, že zákon komoru priamo splnomocňuje na úpravu podrobností súvisiacich s výkonom a organizáciou advokácie. V zásade sa vnútorné predpisy rozdeľujú na jednotlivé poriadky definované zákonom o advokácii, predpisy schválené ako uznesenia konferencie advokátov a predpisy schválené ako uznesenia predsedníctva komory.

Z ekonomického hľadiska sú najpodstatnejšími vnútorné predpisy, ktorými sa schvaľuje ročný príspevok advokáta na činnosť komory a ročný príspevok na sociálny fond (uznesenia konferencie advokátov). Finančná sebestačnosť komory je premietnutá aj do vnútorného predpisu, ktorým sa hradí náhrada za stratu času a hotových výdavkov tým, ktorí vykonávajú funkcie v orgánoch komory (uznesenie konferencie advokátov).

Delegovaná vnútorná normotvorba sa viaže tiež na volený orgán, predsedníctvo komory. Zákon výslovne splnomocňuje predsedníctvo komory na vydanie skúšobného poriadku na advokátske skúšky a skúšky spôsobilosti a komplexne vyjadruje jeho právomoci tak, že je oprávnené vydávať aj ďalšie predpisy, či už explicitne vyjadrené v zákone alebo implicitne v ňom obsiahnuté. Predsedníctvo komory má v zákone o advokácii zakotvené, že rozhoduje o všetkých veciach podľa tohto zákona, ak o nich nerozhoduje iný orgán komory. Normotvorné splnomocnenia má zakotvené aj vo vnútorných predpisoch, ktoré sú schvaľované konferenciou advokátov (Advokátsky poriadok a Disciplinárny poriadok).

Ďalšie uznesenia predsedníctva komory upravujú pravidlá úhrad advokátov komore⁴³. Dôležité úlohy dovnútra i navonok pre samosprávu advokácie plnia poradné orgány komory a vlastný časopis⁴⁴. Predsedníctvo upravilo uznesením aj mnohé ďalšie vnútorné pravidlá⁴⁵.

Verejný záujem v pôsobnosti samosprávnej komory sa výrazne prejavuje v **disciplinárnych oprávneniach**. Vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti advokátskej komory má svoju relatívne podrobnú úpravu priamo v zákone, ale aj v zákonom delegovanej internej normotvorbe.

Práve v disciplinárnej oblasti je samospráva najviac prepojená so štátom. Od roku 2004 má minister spravodlivosti zákonné oprávnenie podať návrh na disciplinárne konanie, popri predsedovi revíznej komisie. Zákon zakotvuje aj súdnu ochranu pre disciplinárne obvineného, ktorý môže požiadať súd o preskúmanie právoplatného rozhodnutia o disciplinárnom previnení. Zákon tiež odkazuje na subsidiárne použitie Trestného poriadku, pokiaľ v oblasti disciplinárnej zodpovednosti nepostačujú ustanovenia zákona o advokácii a disciplinárneho poriadku.

Teda samospráva je vyjadrená tým, že disciplinárne orgány – disciplinárna komisia aj odvolacia disciplinárna komisia⁴⁶ - sú orgány volené samotnými advokátmi spomedzi seba. Samospráva je tu prítomná aj vo vnútornej normotvorbe – disciplinárny poriadok schvaľuje konferencia advokátov. Nároky na vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti sú však širšie, ako len splniť nároky definované zákonom o advokácii a vnútornými predpismi komory. Práve tieto nároky má v dispozícii posúdenia štát v správnom súdnictve, a to v kontexte posúdenia plnenia pravidiel spravodlivého procesu, tak, ako sa interpretujú v kontexte ústavnoprávnych záruk i záruk vyvodzovaných Európskym súdom pre ľudské práva pri práve na spravodlivý proces a pri *trestaní*.

„Všetky disciplinárne orgány záujmových stavovských organizácií stoja pred rovnakým interpretačným rébusom, keďže si musia byť vedomé toho, že ak pri nedostatku explicitnej úpravy v zákonoch, podľa ktorých postupujú, nebudú konať v súlade so základnými zásadami trestného konania podľa Trestného poriadku, správne súdy tak urobia ex officio s tým, že právoplatné rozhodnutie napadnuté správnu žalobou budú musieť zrušiť pre nezákonnosť (§ 6 ods. 1 z. č. 162/2015 Z. z.).“⁴⁷ Košičiarová jednotlivo uvádza, ktoré zásady trestného konania možno alebo nemožno použiť v disciplinárnom konaní. Z hmotnoprávnych dôvodov nemožno použiť zásadu legality stíhania, lebo sa tu uplatňuje zásada oportunitý stíhania. Nepoužije sa zásada spolupráce so záujmovými

⁴³ Uznesenia predsedníctva: *ktorým sa stanovuje úprava platenia príspevku na činnosť komory a poistného pri pozastavení výkonu advokácie a vyčiarknutí zo zoznamu advokátov vedeného komorou; o platení príspevku na činnosť komory advokátmi s pozastaveným výkonom advokácie v prípade, ak požiadajú o zníženie resp. odpustenie príspevku na činnosť komory už zníženého na polovicu; ktorým sa stanovuje výška registračného príspevku; o príspevku na regionálne vzdelávacie podujatia; o výške náhrad za administratívnu činnosť komory.*

⁴⁴ Uznesenie predsedníctva komory, *ktorým sa schvaľujú poradné orgány komory (pracovné skupiny a pracovné komisie); o Bulletinu slovenskej advokácie a Redakčnej rade Bulletinu slovenskej advokácie.*

⁴⁵ Uznesenia predsedníctva: *o spôsobe preberania odmeny za právne služby; o povinnosti advokáta oznámiť komore začatie trestného stíhania a informácie o postupe v trestnom konaní; o pravidlách výkonu substitučného oprávnenia advokátskych koncipientov; ktorým sa ustanovujú podrobnosti zápisu advokátskych koncipientov do zoznamu vedeného komorou; o povinnosti advokáta v súvislosti s advokátskym preukazom; o postupe advokáta v prípadoch prekážky podľa § 17 zákona o advokácii pri výkone advokácie; ktorým sa stanovujú podrobnosti o povinnostiach advokáta pri autorizácii, o vedení evidencie o autorizácii a Knihe o autorizácii (uznesenie o autorizácii); ktorým sa schvaľuje výklad pojmu poistený na účely výkonu advokácie; o úprave zovňajšku advokáta; o podrobnostiach pri ustanovovaní likvidátora alebo zástupcu podľa § 28 až 31 Advokátskeho poriadku o úprave postupov pri likvidácii, o zániku spoločnosti, jej konkurze a reštrukturalizácii, ako aj vedení zoznamu zástupcov a s tým súvisiacich práv a povinností advokátov podľa § 37 Advokátskeho poriadku a iné.*

⁴⁶ Počas pôsobnosti z. č. 132/1990 Zb. o advokácii, bolo odvolacím disciplinárnym orgánom predsedníctvo komory.

⁴⁷ Košičiarová, S. Procesné princípy v konaní o disciplinárnom previnení člena samosprávnej stavovskej organizácie. in: Gajdošová, M., Košičiarová, S. (eds.): Sloboda združovania – verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty. Trnava : Typi universitatis tyrnaviensis, 2019, s. 52; dostupné on-line: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2019/09/Gajdosova-Sloboda-zdruzovania_on-line-12.9.2019.pdf

zduženiami, zásada ochrany práv poškodeného, zásada sudcu pre prípravné konanie, zásada vecnej príslušnosti, zásada zákazu odňatia veci zákonnému sudcovi. Ďalej ide o zásady trestného konania, ktoré je možné aplikovať v disciplinárnom konaní na základe osobitného zákona, a to zásada obžalovacia a zásada súdneho rozhodovania. Návrh sa podáva vo verejnom záujme – pretože skutkom sa porušuje tento záujem a práve tento záujem ochraňuje komora. Ďalšiu skupinu zásad predstavujú tie, ktoré podporujú realizáciu práva na prerokovanie veci a práva na spravodlivý a rýchly proces – zásada kontradiktórnosti, verejnosti konania, ústnosti konania, bezprostrednosti⁴⁸. Disciplinárne konanie je už historicky konaním neverejným⁴⁹, verejným môže byť prípadne iba hlavné ústne pojednávanie. V súčasnosti je podľa disciplinárneho poriadku advokátskej komory pojednávanie neverejné, vyhlásenie rozhodnutia je verejné.⁵⁰

Teda štát ukladá samospráve vysoké nároky na proces vyvodenia disciplinárnej zodpovednosti, ktorú si však advokáti naďalej vyvodzujú iba vo vnútri advokácie, advokátmi samotnými a na vlastné náklady. Na druhej strane štát akceptuje širokú mieru uváženia komory v tom zmysle, že škála disciplinárnych opatrení, ktoré je možné uložiť, je rozšírená aj o možnosť podmieneného odloženia najtvrdších opatrení (pozastavenie výkonu advokácie a a vyčiarknutie zo zoznamu), navyše disciplinárny senát je tiež oprávnený upustiť od uloženia disciplinárneho opatrenia, ak prerokovanie disciplinárneho previnenia považuje za postačujúce.⁵¹

ZÁVER

Pre demokratický a právny štát je dôležitá samospráva vo všetkých jej podobách, pretože predstavuje ďalšiu vrstvu delby moci a možnosť podieľať sa jednotlivcom na správe vecí, ktoré sa ho bezprostredne dotýkajú. Pre demokratický a právny štát je dôležitá samospráva advokácie, minimálne v takom rozsahu, ako je zakotvená dnes. Základným dôvodom je skutočnosť, že práve samospráva v advokácii je tiež silným garantom nezávislého a slobodného výkonu advokácie, čo je samostatný neodmysliteľný prvok demokratického a právneho štátu.

Výzvou pre advokáciu je udržať si svoju samosprávu so všetkými jej znakmi a neustále ju rozvíjať. Zároveň si udržať svoju inštitucionálnu nezávislosť a apolitickosť. Prírodzene, sloboda združovania patrí každému, teda aj advokátom, aj oni sa môžu individuálne združovať v akýchkoľvek združeniach, aj v združeniach výslovne združujúcich advokátov, aj v politických stranách; no samosprávna organizácia má zostať mimo akejkoľvek závislosti a zaviazanosti. Udržať si nezávislosť a apolitickosť, nesúdiť a neprisluhovať.

Výzvou pre advokáciu je neustále pracovať s tézou, že podania advokátov ovplyvňujú prostredie aplikácie práva a aktivity komory ovplyvňujú legislatívne prostredie Slovenskej republiky. Preto je nevyhnutný permanentný akcent na vzdelávanie, uvedomovanie si spoluzodpovednosti advokátskeho stavu za legislatívne prostredie a prostredie aplikácie práva a napokon akcent na etický rozmer výkonu povolania.

Zodpovednosťou advokátov je však aj byť citlivými na každé ohrozenie slobody, nezávislosti a samosprávy. Nech sa týka ochrany vyššieho záujmu akéhokoľvek druhu. Vyššie záujmy sú spôsobilé priniesť riešenia, ktoré v konečnom dôsledku napokon do slobody, nezávislosti a samosprávy zasiahnu negatívne.

**„Tento príspevok bol vypracovaný v rámci projektu APVV-17-0056 s názvom Ústava liberálno-demokratického štátu a radikalizácia politickej kultúry.“*

⁴⁸ Košičiarová, S. Procesné princípy v konaní o disciplinárnom previnení člena samosprávnej stavovskej organizácie. in: Gajdošová, M., Košičiarová, S. (eds.): Sloboda združovania – verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty. Trnava : Typi universitatis tyrnaviensis, 2019, s. 53-60; dostupné on-line: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2019/09/Gajdosova-Sloboda-zdruzovania_on-line-12.9.2019.pdf

⁴⁹ Napríklad podľa zák. čl. XXXIV z roku 1874 v advokátskych komorách, disciplinárne konanie bolo neverejné, verejné bolo len hlavné pojednávanie - „Disciplinárne pojednávanie bolo ústne a verejné, disciplinárny senát mohol rozhodnúť o vylúčení verejnosti z dôvodov ochrany verejnej morálky.“ In: Gajdošová, M., Kerecman, P., Ďuriška, Z., Kušnír, J., Hellenbart, V., Advokátske komory na Slovensku v rokoch 1875 – 1948. Bratislava : SAK, VEDA, vydavateľstvo SAV, 2018, s. 6

⁵⁰ § 18 ods. 8), § 20 ods. 4) Disciplinárneho poriadku SAK

⁵¹ § 2 ods. 2, ods. 3, ods. 4 a ods. 5 z. č. 586/2003 Z. z.

Použitá literatúra:

- GAJDOŠOVÁ, M., KEREČMAN, P., ĎURIŠKA, Z., KUŠNÍR, J., HELLENBART, V., Advokátske komory na Slovensku v rokoch 1875 – 1948. Bratislava : SAK, VEDA, vydavateľstvo SAV, 2018
- GAJDOŠOVÁ, M., Združenia a sloboda združovania. Bratislava : C. H. Beck, 2019
- HATTENHAUER, H., Evropské dejiny práva. Praha : C. H. Beck, 1998
- HENDRYCH, D. a kol., Správni právo. Obecná časť. 4. vydání, Praha : C. H. Beck, 1994
- JELLINEK, J., Všeobecná štátoveda. Nákladom Jana Laichtera na Král. Vinohradech, Praha 1906
- KOŠIČIAROVÁ, S. Procesné princípy v konaní o disciplinárnom previnení člena samosprávnej stavovskej organizácie. in: Gajdošová, M., Košičiarová, S. (eds.): Sloboda združovania – verejnoprávne a súkromnoprávne aspekty. Trnava : Typi universitatis tyrnaviensis, 2019, s. 52; dostupné on-line: http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2019/09/Gajdosova-Sloboda-zdruzovania_on-line-12.9.2019.pdf
- KOŠIČIAROVÁ, S., Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. aktualizované a doplnené vydanie. Pízeň: Aleš Čeněk, 2017
- KOUDELKA, J.: Samospráva. Linde Praha, a.s., 2007
- KRSKOVÁ, A. Etické desatoro začínajúceho advokáta (Vademecum profesijnej etiky). Bratislava : Iura edition, 2008
- PROCHÁZKA, R., KÁČER, M., Teória práva. Bratislava : C. H. Beck, 2019
- PRUSÁK, J.: Teória práva. Bratislava : VO PF UK, 1995
- ŘEHŮŘEK, M.: Společenské organizace v Československu. Praha : Nakladatelství Svoboda, 1985
- VRABKO, M. a kol., Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vyd., Bratislava : C. H. Beck, 2019
- WEYR, F.: Příspěvky k theorii nucených svazků. Knihovna Sborníku věd právních a státních vydávaná s podporou české akademie cis. Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění. Řada státovédecká čís. XI. Praha : Sborník věd právních a státních (Bursík & Kohout), 1908
- WEYR, F., Teorie práva. Brno-Praha : nakladatelství Orbis Praha, 1936

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD.
martina.gajdosova@truni.sk
Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika

VZDANIE SA MANDÁTU ČLENA PARLAMENTU A JEHO INTERPRETÁCIA V APLIKAČNEJ PRAXI

Vincent Bujňák

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The Constitution of the Slovak Republic enshrines in its article 81 a general rule that a Member of Parliament may resign his or her mandate by personal statement at a meeting of the National Council. The Constitution also allows an exception to the rule. If serious circumstances prevent him or her from doing so, he or she may do so in written form to the hands of the Parliament's Chairman. Such wording of article 81 is a result of the constitutional amendment no. 90/2001 Coll. With this constitutional amendment, the parliament responded among other things to the negative experience from the Gaulieder Case, in which the constitutional right of the then member of legislature was violated by a resolution of the National Council, which took note of his alleged resignation. In this context, the paper examines the application of the term "serious circumstances" in practice, taking into account that the constitutional text uses it only in article 81. We find that the constitutional bodies have departed considerably from the original intent of the constitutional amendment's framers, which was clearly expressed in the explanatory memorandum.

Abstrakt: Ústava Slovenskej republiky v čl. 81 zakotvuje pravidlo, podľa ktorého sa môže poslanec parlamentu vzdať svojho mandátu osobným vyhlásením na schôdzi Národnej rady. Z tohto pravidla pripúšťa výnimku. Ak mu v tom bránia vážne okolnosti, môže tak urobiť písomne do rúk predsedu parlamentu. Takéto znenie čl. 81 je výsledkom novelizácie ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. Parlament ním reagoval okrem iného aj na negatívnu skúsenosť z prípadu Gaulieder, keď došlo k porušeniu ústavného práva vtedajšieho člena zastupiteľského zboru uznesením Národnej rady, ktorým sa zobralo na vedomie údajné vzdanie sa mandátu. Príspevok v tejto súvislosti skúma aplikáciu pojmu „vážne okolnosti“ v praxi, pričom ústavný text tento pojem používa iba v čl. 81. Zisťujeme, že ústavné orgány sa svojou interpretáciou značne odklonili od pôvodného úmyslu predkladateľov ústavného zákona č. 90/2001, ktorý zreteľne vyjadřili v dôvodovej správe.

Key words: constitutional interpretation, National Council of the Slovak Republic, resignation of mandate, serious circumstances.

Kľúčové slová: interpretácia ústavného textu, Národná rada Slovenskej republiky, vzdanie sa mandátu, vážne okolnosti.

1 ÚVOD

Nežná revolúcia mala za následok prijatie zásadných zmien v ústavnom systéme štátu už bezprostredne po novembri 1989. K týmto prvým zmenám možno nepochybne zaradiť novelizáciu vtedajšej Ústavy Československej socialistickej republiky, ktorá sa vykonala ústavným zákonom č. 46/1990 Zb. Táto novelizácia obsahovala okrem iného aj novelizačné body upravujúce postavenie poslancov ako členov zastupiteľských zborov. Podľa čl. 3 ods. 3 Ústavy č. 100/1960 Zb. v znení účinnom do 8. júna 1990 mohol byť člen ktoréhokoľvek zastupiteľského zboru kedykoľvek odvolaný z rozhodnutia svojich voličov. Ústavná fixácia imperatívneho mandátu bola po nadobudnutí účinnosti novelizačného ústavného zákona nahradená povinnosťou vykonávať mandát osobne, podľa svojho svedomia a najlepšieho presvedčenia, bez viazanosti príkazmi súvisiacimi s výkonom mandátu. Na reprezentatívny poslanecký mandát nadviazala ústava samostatnej Slovenskej republiky vo svojom čl. 73 ods. 2. Už počas prerokovania jej návrhu na schôdzi Slovenskej národnej rady však boli poslanci upozornení, že aj táto ústava ako ľudský výtvar nesie v sebe určitý stupeň ľudskej nedokonalosti.¹ Na

¹ Vystúpenie jedného z podpredsedov Slovenskej národnej rady na 5. schôdzi, 31. august 1992. Dostupné na PETRANSKÁ ROLKOVÁ, N.: Ústava Slovenskej republiky a jej dvadsaťpäť rokov (1992 – 2017). Bratislava: Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky, 2017, s. 343.

viaceré z nich reagoval delegovaný ústavodarca v rámci tzv. veľkej novely ústavy, vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. Jedna z týchto nedokonalostí súvisela práve s koncepciou reprezentatívneho poslaneckého mandátu. Výkon poslaneckého mandátu bez príkazov totiž predpokladá aj možnosť slobodne sa mandátu vzdať. Ústava v pôvodnom znení bola pri vzdaní sa mandátu veľmi stručná a v čl. 81 ods. 1 iba konštatovala, že takáto možnosť existuje. Na túto stručnú normu nadväzoval § 9 zákona č. 45/1989 Zb. o poslancoch Slovenskej národnej rady, ktorý predpisoval písomnú formu vzdania sa mandátu a upresňoval okamih jeho zániku. Mandát zanikal dňom, keď Predsedníctvo Slovenskej národnej rady vzalo rezignáciu na vedomie. Po nadobudnutí účinnosti Ústavy Slovenskej republiky prislúchala táto právomoc v súlade s jej čl. 152 ods. 4 predsedovi parlamentu. Nedokonalosť takto nastavenej právnej úpravy spočívala v tom, že obligatórna písomná forma vytvárala podmienky pre existenciu a zneužívanie poslaneckých reverzov, čo sa naplno prejavilo už po štyroch rokoch od schválenia ústavy v známom prípade Gaulieder. Národná rada uznesením zo 4. decembra 1996 vzala na vedomie vzdanie sa mandátu poslanca na podklade skôr podpísaného vyhlásenia o vzdaní sa mandátu, hoci poslanec odmietal, že takýto prejav vôle uskutočnil. Na základe podnetu tohto poslanca síce Ústavný súd rozhodol, že došlo k porušeniu ústavného práva poslanca podľa čl. 81 ods. 1 ústavy,² no parlament nález nerešpektoval, čo malo za následok vyvolanie ostrej kritiky nedodržiavania právneho štátu zo strany Európskej únie alebo Rady Európy, a prispelo k narušeniu integračných ambícií celého štátu.³

Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. následne koncepciu vzdávania sa mandátu poslanca zmenil tak, že preferovaným spôsobom sa stalo osobné vyhlásenie uskutočnené na parlamentnej schôdzi, s nasledovným odôvodnením: „*Navrhované riešenie spôsobu vzdania sa mandátu poslanca reaguje na negatívnu skúsenosť v Národnej rade a rozhodnutie Ústavného súdu I. ÚS 8/97. (...) Rozhodovať o vzdaní (nevzdaní sa) funkcie poslanca je výlučným právom poslanca, keďže poslanec (...) vykonáva mandát osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie je viazaný príkazmi. Preto sa ho môže vzdať len osobne, na základe vlastného a predovšetkým nespochybniteľného prejavu vôle. Predkladatelia za takýto prejav pokladajú predovšetkým osobné vyhlásenie poslanca na schôdzi Národnej rady. Návrh zároveň odstraňuje možnosť využívania a zneužívania tzv. poslaneckých reverzov (...). Aj v súvislosti so skutočnosťou, že poslanecké reverzy majú nezriedka práve formu písomného vyhlásenia poslanca o vzdaní sa svojho poslaneckého mandátu, predkladatelia navrhujú znenie článku 81 ods. 1, podľa ktorého sa poslanec môže svojho mandátu vzdať osobným vyhlásením na schôdzi Národnej rady. Ak mu v tom bránia vážne okolnosti, môže tak urobiť písomne do rúk predsedu Národnej rady; v takomto prípade mandát poslanca zaniká dňom doručenia písomného rozhodnutia o vzdaní sa mandátu poslanca predsedovi (...)*“⁴

Od 1. júla 2001, kedy nadobudla účinnosť novelizácia čl. 81 ústavy je tak osobné vyhlásenie pravidlom a písomné rozhodnutie o vzdaní sa mandátu výnimkou. Špecifikom novelizovaného čl. 81 je, že ústava používa spojenie „*vážne okolnosti*“ iba na tomto jednom mieste. Samotné slovo „*vážny*“ je spomenuté ešte v čl. 125 ods. 2 pri právomoci ústavného súdu pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak okrem iného hrozí „*iný vážny nenapraviteľný následok*“. Rozdiel medzi osobným vyhlásením a písomným rozhodnutím je tiež v momente, kedy dochádza k zániku mandátu. Pri osobnom vyhlásení je týmto momentom vystúpenie na schôdzi Národnej rady, pričom nie je vylúčené, že vystúpenie sa uskutoční hoci aj v rámci faktickej poznámky. Ak poslanec uprednostní písomné rozhodnutie, mandát nezanikne v deň uskutočnenia prejavu vôle, ale až dňom jeho doručenia predsedovi parlamentu.

Napriek tomu, že vzdanie sa mandátu vyžaduje slobodne, vážne a zrozumiteľne prejavenu vôľu, slovenský polylegálny ústavný systém predpokladá vzdanie sa mandátu aj na základe ústavnoprávnej fikcie, keď bude prítomná iba konkludentne vyjadrená vôľa. Táto neobvyklá situácia

² „*Ak by teda ústavný súd vychádzal z domnienky, že (...) list doručený Národnej rade 28. novembra 1996, ktorým jej navrhovateľ oznámil, že sa vzdáva svojej funkcie poslanca, bolo vyjadrením vôle navrhovateľa, potom však tento poslanec mal aj právo toto svoje vyjadrenie vziať späť neskorším právne rovnako relevantným vyjadrením, a to až do ukončenia rozpravy Národnej rady o správe mandátového a imunitného výboru (...)*“ Nález sp. zn. I. ÚS 8/97 z 23. júla 1997.

³ Pozri SCHWARTZ, H.: The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe (Constitutionalism in Eastern Europe). Chicago: University of Chicago Press, 2000, s. 208.

⁴ Osobitná časť dôvodovej správy k návrhu ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., bod 28. Dostupné na <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=137174>. [cit. 28. 02. 2020].

by mohla nastať po splnení podmienok obsiahnutých v čl. 11 ods. 1 a 2 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (ďalej len „ústavný zákon“). Predstavme si, že poslanec Národnej rady by ako verejný funkcionár v zmysle čl. 2 ods. 1 písm. b) ústavného zákona vykonával funkciu štatutárneho orgánu právnickej osoby zriadenej na výkon podnikateľskej činnosti a výkon tejto funkcie by nespadal do výnimky zakotvenej v čl. 5 ods. 4 ústavného zákona. Ak by dohľadový orgán rozhodol v prípade tohto poslanca o porušení čl. 5 ods. 3 ústavného zákona, súčasťou rozhodnutia by bola aj povinnosť bezodkladne takú funkciu štatutárneho orgánu zanechať. Čl. 11 ods. 1 ústavného zákona následne poslancovi prikazuje (berúc do úvahy, že rozhodnutie dohľadového orgánu nebolo zrušené v konaní pred ústavným súdom) do 30 dní od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia vykonávanie nezlučiteľnej funkcie skončiť alebo urobiť zákonom ustanovený právny úkon smerujúci k jej skončeniu, vrátane notifikačnej povinnosti smerom k dohľadovému orgánu. Pokiaľ by k splneniu tejto povinnosti nedošlo v lehote predpísanej ústavným zákonom, podľa čl. 11 ods. 2 to znamená, že dňom jej uplynutia sa poslanec Národnej rady svojej funkcie vzdal.

Na tomto mieste je tiež vhodné upozorniť na skutočnosť, že vzdanie sa funkcie má ďalší významný súvis s týmto ústavným zákonom. Podľa jeho čl. 9 ods. 13 štvrtej vety sa konanie vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov zastaví aj vtedy, ak sa verejný funkcionár pred hlasovaním o rozhodnutí dohľadového orgánu vzdá verejnej funkcie. Ústavný súd túto normu interpretoval tak, že k zastaveniu konania má dôjsť bez ohľadu na to, či sa vzdanie funkcie uskutočnilo pred začatím konania v zmysle čl. 9 ústavného zákona alebo až po jeho začatí.⁵ Interpretácia ústavného súdu umožňuje, aby sa poslanec Národnej rady vzdal funkcie bezprostredne pred koncom volebného obdobia s tým, že napríklad za nepodanie oznámenia funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov za posledný rok výkonu verejnej funkcie už nebude môcť byť sankcionovaný.

2 APLIKÁCIA ČL. 81 ÚSTAVY OD NADOBUDNUTIA ÚČINNOSTI TZV. VEĽKEJ NOVELY

Ťažiskovou časťou tohto príspevku je preskúmanie, ako sa ústavná norma upravujúca vzdávanie sa mandátu poslanca Národnej rady uplatňuje v praxi. V záujme naplnenia tohto cieľa bolo nevyhnutné najprv zhromaždiť všetky prípady vzdania sa mandátu, ku ktorým došlo od 1. júla 2001, t. j. počas značnej časti II. volebného obdobia Národnej rady (1. júl 2001 – 20. september 2002) a celého III. až VII. volebného obdobia. Prípady za III. až VII. volebného obdobia boli zhromažďované na podklade rozhodnutí predsedov Národnej rady zverejňovaných na webovom sídle parlamentu,⁶ zatiaľ čo prípady za podstatnú časť II. volebného obdobia boli dostupné na webovom sídle projektu Spoločná česko-slovenská digitálna parlamentná knižnica.⁷ Zhromažďovanie údajov bolo sťažené tým, že webové sídlo parlamentu neumožňuje dokonalé vyhľadávanie prostredníctvom kľúčových slov, a preto bolo nevyhnutné preskúmať všetky zverejnené rozhodnutia za skúmané obdobie.

Volebné obdobie	Počet rozhodnutí predsedu parlamentu ⁸	Počet prípadov vzdania sa mandátu podľa čl. 81 Ústavy
1. júl 2001 – 2002	675	5
2002 – 2006	1 626	3
2006 – 2010	1 582	5
2010 – 2012	633	1
2012 – 2016	1 901	7

⁵ „Ak platí dobrodenné zastavenie konania v prípade, že sa verejný funkcionár vzdá funkcie v čase, keď už začalo konanie, a zároveň by sa tento neuplatnil v prípade, že sa verejný funkcionár vzdal svojej funkcie už skôr (argumentum a minori ad maius), podľa ústavného zákona o ochrane verejného záujmu by to znamenalo spochybnenie princípu rovnosti a mohlo by to viesť až k absurdným záverom.“ Nález sp. zn. IV. ÚS 1/07 zo 17. mája 2007.

⁶ Dostupné na www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=predseda/rozhodnutia_result. [cit. 28. 02. 2020].

⁷ Dostupné na <https://www.nrsr.sk/dl/>. [cit. 28. 02. 2020].

⁸ Pri počte rozhodnutí predsedu parlamentu sme vychádzali z predpokladu dodržiavania logickej nadväznosti jednotlivých rozhodnutí, t. j. ak bolo vydané povedzme rozhodnutie č. 1 000 a 1 002, vydané bolo aj rozhodnutie č. 1 001.

2016 – 2020	1 962 ⁹	17
(18 rokov, 8 mesiacov)	8 379	38

Tabuľka 1: Štatistika vzdávania sa mandátov od 1. júla 2001.

Zdroj: vlastný výpočet na podklade údajov z webového sídla Národnej rady.

Z vyššie uvedených údajov vyplýva, že využívanie čl. 81 ústavy má stúpajúcu tendenciu, pričom práve v poslednom (VII.) volebnom období došlo k väčšiemu počtu prípadov vzdania sa mandátu poslanca (17) než spoločne za III., IV., V. a V. volebné obdobie (16).¹⁰

2.1 Vzdanie sa mandátu v období od 1. júla 2001 do konca II. volebného obdobia

Prvým zverejneným prípadom vzdania sa mandátu, ktorý nasledoval po nadobudnutí účinnosti novelizácie čl. 81 ústavy, je vzdanie sa mandátu poslancom R. B. písomným vyhlásením, doručeným predsedovi Národnej rady 15. januára 2002.¹¹ Za týmto písomným vyhlásením nasledovali ďalšie písomné vyhlásenia poslanca R. T. (doručené 28. januára 2002)¹² a poslanca P. CH. (doručené rovnako 28. januára 2002).¹³ Po doručení oboch písomných vyhlásení vydal predseda Národnej rady rozhodnutia, ktorými zbral vzdanie sa mandátu na vedomie, s odstupom jedného dňa. Všetky tri prípady vzdania sa mandátu spája to, že daní poslanci boli zvolení vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov v roku 2001 do funkcie predsedu samosprávneho kraja a k vzdaniu sa mandátu pristúpili bez toho, aby to vyžadovala právna úprava nezlučiteľnosti funkcií.

Zvláštna situácia nastala pri nasledujúcom vzdaní sa mandátu. V marci 2002 zvolil parlament do funkcie verejného ochrancu práv poslanca P. K., ktorý sa ujal funkcie 27. marca 2002.¹⁴ Čl. 77 ods. 1 ústavy už v tom čase uvádzal, že funkcia poslanca Národnej rady a verejného ochrancu práv je vzájomne nezlučiteľná. Zároveň podľa čl. 81a ods. e) platilo, že mandát poslanca zaniká *ex constitutione* vznikom nezlučiteľnosti v zmysle čl. 77 ods. 1. Napriek tomu doručil tento poslanec v deň ujatia sa funkcie verejného ochrancu práv predsedovi parlamentu písomné rozhodnutie o vzdaní sa mandátu, ktoré predseda parlamentu zbral na vedomie nasledujúci deň. Pokiaľ by sme za týmto úkonom hľadali dôvod nadväzujúci na čl. 9 ods. 13 štvrtú vetu ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, v tom čase bol platným a účinným ešte ústavný zákon č. 119/1995 Z. z. o zamedzení rozporu záujmov pri výkone funkcií ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov, ktorý rovnakú alebo obdobnú normu neobsahoval.

Posledný prípad z II. volebného obdobia sa týka vtedajšieho poslanca J. K., ktorý sa ale na rozdiel od vyššie uvedených prípadov vzdal mandátu poslanca kombináciou osobného vyhlásenia na schôdzi Národnej rady a písomného rozhodnutia. Na 57. schôdzi sa dňa 9. apríla 2002 prihlásil s procedurálnym návrhom ešte pred pristúpením k hlasovaniu o prerokovaných bodoch z predchádzajúceho týždňa: „(...) dovoľte, aby som vás oboznámil s tým, že som včera v štruktúrach strany H. abdikoval na všetky funkcie. Na základe tejto skutočnosti, že si uvedomujem, že môj poslancový mandát patrí strane, v zmysle čl. 81 ústavy vám týmto oznamujem, že sa vzdávam svojho mandátu poslanca Národnej rady.“^{15 16} Poslanec J. K. doručil v ten istý deň predsedovi Národnej rady

⁹ Stav k 22. februáru 2020.

¹⁰ Pri porovnávaní je samozrejme dôležité neopomenúť, že V. volebné obdobie bolo zásadne skrátené ústavným zákonom č. 330/2011 Z. z. a k menšiemu skráteniu sa pristúpilo aj v III. volebnom období ústavným zákonom č. 82/2006 Z. z.

¹¹ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 1476 z 15. januára 2002. Dostupné na <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=197553>. [cit. 28. 02. 2020].

¹² Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 1490 z 29. januára 2002. Dostupné na <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=197567>. [cit. 28. 02. 2020].

¹³ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 1491 z 29. januára 2002. Dostupné na <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=197568>. [cit. 28. 02. 2020].

¹⁴ Dostupné na <https://www.vop.gov.sk/predchodca-pavel-kandrac>. [cit. 28. 02. 2020].

¹⁵ Autorizovaná rozprava, 57. schôdza Národnej rady, 9. apríl 2002.

Dostupné na <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=181530>. [cit. 28. 02. 2020].

¹⁶ Je potrebné pripomenúť, že išlo len o osobný názor vtedajšieho poslanca a z hľadiska vtedajších, ale ani súčasných všeobecne záväzných právnych predpisov nie je poslanec (ktorému zaniklo členstvo v politickej strane) povinný vzdať sa mandátu.

ešte písomné rozhodnutie o vzdaní sa mandátu. Ústavnoprávne účinky vyvolával ten prejav vôle, s ktorým sa predseda Národnej rady oboznámil ako s prvým.¹⁷

2.2 Vzdanie sa mandátu v III. volebnom období Národnej rady

V nasledujúcom volebnom období došlo k prvému využitiu čl. 81 ústavy dňa 22. decembra 2003, keď poslanec J. B. doručil predsedovi Národnej rady písomné rozhodnutie o vzdaní sa mandátu.¹⁸ Ďalšie vzdanie sa mandátu bolo vynútené úpravou nezlučiteľnosti funkcií. Parlament totiž 7. decembra 2004 zvolil za predsedu Najvyššieho kontrolného úradu (ďalej len „NKÚ“) poslanca J. J. s tým, že funkciu predsedu začne vykonávať od 16. decembra 2004. Ústavnému súdu však bola podaná ústavná sťažnosť dovtedajšieho predsedu NKÚ, ktorej podstata spočívala v tom, či by malo byť jeho pôvodne päťročné funkčné obdobie predĺžené o dva roky, pretože ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. sa funkčné obdobie predsedu Najvyššieho kontrolného úradu vo všeobecnosti predĺžilo na sedem rokov. Nejasnosť ďalšieho postupu vyvolávala absencia konkrétneho prechodného ustanovenia, podobného ako čl. 154b ods. 3 ústavy. Ústavný súd do právoplatnosti rozhodnutia o ústavnej sťažnosti rozhodol o odklade vykonateľnosti uznesenia Národnej rady zo 7. decembra 2004 a až po rozhodnutí, že základné právo dovtedajšieho predsedu NKÚ porušené nebolo, sa mohol ujať funkcie nový predseda.¹⁹ Poslanec J. J. tak doručil písomné rozhodnutie o vzdaní sa mandátu predsedovi Národnej rady 9. februára 2005²⁰ a v ten istý deň sa ujal funkcie predsedu NKÚ,²¹ čím bola splnená podmienka v zmysle čl. 61 ods. 4 ústavy.²² Posledné zverejnené rozhodnutie vo veci vzdania sa mandátu z III. volebného obdobia sa týkalo poslanca I. K., ktorý sa rovnako rozhodol pre písomnú formu. Jeho písomné rozhodnutie bolo predsedovi parlamentu doručené 20. septembra 2005 a k tomuto dňu zoberal predseda parlamentu na vedomie aj zánik mandátu.²³

Z III. volebného obdobia pochádza ešte jeden prípad súvisiaci so vzdaním sa mandátu, aj keď priamo sa pri ňom neaplikoval čl. 81 ústavy. Je ale hodný pozornosti predovšetkým z dôvodu interpretácie spät'vzťatia skôr vysloveného prejavu vôle. Prezident republiky najprv 4. októbra 2005 vymenoval poslanca Národnej rady J. M. do funkcie člena vlády, čím sa jeho mandát poslanca prestal uplatňovať. Predseda parlamentu rozhodnutím č. 1382 zo 14. októbra 2005 vyhlásil, že na neuplatňovaný mandát nastupuje podľa poradia na kandidátnej listine dňom 17. októbra 2005 náhradník P. K. (19. na kandidátnej listine). Tento postup spochybňovala M. D., ktorá bola na 17. mieste kandidátnej listiny a 3. februára 2005 najprv predsedovi parlamentu oznámila vzdanie sa mandátu poslanca (v právnom postavení náhradníka). Ďalej listom zo 16. februára 2005 oznámila, že sa vzdáva svojho práva nastúpiť ako náhradník za poslanca Národnej rady. Ďalším listom zo 7. septembra 2005 oznámila, že si svoje miesto na kandidátnej listine uplatňuje a berie späť svoje vyhlásenie o vzdaní sa mandátu. Listom z 12. septembra 2005 vzala M. D. späť svoje vyhlásenie zo 7. septembra 2005 a napokon listom z 22. septembra 2005 M. D. uplatnila svoje miesto a poradie na kandidátnej listine. Predseda Národnej rady vychádzal zo stanoviska ústavnoprávneho výboru, ktorý okrem iného uviedol: *„Ak by sa náhradníkovi za poslanca priznalo právo vziať späť svoje rozhodnutie o nenastúpení mandátu, získal by právo ovplyvňovať zloženie parlamentu nezávisle od vôle voličov, prípadne proti ich vôli. Také právo nie je v súlade so zásadami demokratickej formy vlády, ktorá je predmetom ochrany čl. 1 ods. 1 ústavy priznanej v rámci demokratického štátu.“*²⁴ Ústavný súd

¹⁷ K tomu porovnaj rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 1616 z 9. apríla 2002. Dostupné na <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=197693>. [cit. 28. 02. 2020].

¹⁸ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 503 z 23. decembra 2003. Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=predseda/rozhodnutia/zakladne>. [cit. 28. 02. 2020]. Všetky ďalšie nami uvádzané rozhodnutia predsedu Národnej rady sú dostupné na tomto odkaze, ktorý už v záujme rozsahovej hospodárnosti nebudeme opakovane uvádzať.

¹⁹ Pozri nález sp. zn. I. ÚS 238/04 z 31. januára 2005.

²⁰ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 1038 z 9. februára 2005.

²¹ Pozri <https://www.nku.gov.sk/byvale-vedenie-nku-sr>. [cit. 28. 02. 2020].

²² „Funkcia predsedu a podpredsedu NKÚ sú nezlučiteľné s výkonom funkcie v inom orgáne verejnej moci (...)“

²³ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 1316 z 20. septembra 2005.

²⁴ Uznesenie ústavnoprávneho výboru č. 890 z 13. októbra 2005 k právnomu postaveniu náhradníka za poslanca Národnej rady pri vzdaní sa mandátu. Dostupné na

sťažnosť M. D. odmietol ako podanú zjavne neoprávnenou osobou, pretože svojho miesta a poradia na tej istej kandidátnej listine sa vzdal aj M. H. (16. miesto) a rovnako ako M. D. listom zo 6. októbra 2005 vzal späť svoj prejav vôle zo 14. februára 2005 s tým, že i naďalej si uplatňuje svoje právo náhradníka za poslanca: „Ak by sa vychádzalo z právneho názoru, že nie je možné právne účinným spôsobom vzdať sa postavenia náhradníka za poslanca, potom treba za právne neúčinné považovať nielen prejavy vôle sťažovateľky (...), ale aj prejav vôle M. H. zo 14. februára 2005. (...) dôsledok právnej argumentácie sťažovateľky je, že (...) by v prípade akceptovania tejto argumentácie (v hypotetickej rovine) musel do Národnej rady nastúpiť (mal by právo nastúpiť) M. H., a nie sťažovateľka. (...) K rovnakému záveru možno dospieť aj v prípade, keby sa vychádzalo z právneho názoru, podľa ktorého je možné právne účinným spôsobom vzdať sa postavenia náhradníka za poslanca a rovnako je možné právne účinným spôsobom vziať takýto prejav vôle späť.“ Ústavný súd sa tak v merite vecí argumentáciou nezaoberal a teda k nej ani nezaujal vlastné stanovisko.²⁵

2.3 Vzdanie sa mandátu v IV. volebnom období Národnej rady

K prvému prípadu vzdania sa mandátu v novom volebnom období došlo už v prvých dňoch po ustanovujúcej schôdzi. Písomné rozhodnutie poslanca I. Š. bolo doručené predsedovi Národnej rady 19. júla 2006,²⁶ I. Š. sa následne 28. júla 2006 ujal funkcie generálneho riaditeľa daňového riaditeľstva.²⁷ Za rok 2007 je známe vzdanie sa mandátu poslancom L. G. písomným rozhodnutím doručeným 11. apríla 2007²⁸ a vzdanie sa mandátu poslankyňou E. A. písomným rozhodnutím doručeným 30. apríla 2007.²⁹ Špecifickým bolo písomné rozhodnutie o vzdaní sa mandátu poslanca D. M., ktoré bolo predsedovi Národnej rady doručené 20. augusta 2008.³⁰ D. M. totiž od 19. júla 2006 svoj mandát poslanca neuplatňoval počas výkonu funkcie štátneho tajomníka v súlade s čl. 5 ods. 8 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov a k vzdaniu pristúpil v nadväznosti na uzatvorenie pracovnej zmluvy so Sociálnou poisťovňou 21. augusta 2008 na pozíciu generálneho riaditeľa.³¹ Predseda parlamentu tak akceptoval disponovanie mandátom v podobe jeho vzdania sa, hoci samotný mandát uplatňovaný nebol.

Posledný prípad vzdania sa mandátu z IV. volebného obdobia sa viaže k poslankyni I. R. a jej písomnému rozhodnutiu doručenému predsedovi parlamentu 23. apríla 2009. Znenie tohto písomného rozhodnutia sme mali možnosť bližšie preskúmať.³² Poslankyňa I. R. v ňom iba stručne uviedla odkaz na čl. 81 a svoje rozhodnutie. Vyhotovenie písomného rozhodnutia neobsahuje pomenovanie vážnych okolností, ktoré bránili vzdaniu sa mandátu osobným vyhlásením na schôdzi Národnej rady. Predseda parlamentu napriek tomu písomné rozhodnutie akceptoval a rozhodnutím zobral na vedomie zánik mandátu dňom doručenia písomného rozhodnutia,³³ hoci k absencii pomenovania vážnych okolností pristúpila ešte jedna dôležitá skutočnosť. Dňa 23. apríla 2009 pokračovala 35. schôdza Národnej rady, na ktorej bolo možné uskutočniť vzdanie sa mandátu osobným vyhlásením tak, ako to predpokladá znenie čl. 81 ústavy.³⁴

https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_supvnrsr_2018.pdf. [cit. 28. 02. 2020].

²⁵ Uznesenie sp. zn. I. ÚS 26/06 z 31. januára 2006.

²⁶ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 13 z 19. júla 2006.

²⁷ Pozri <https://ekonomika.sme.sk/c/2826452/zivotopis-noveho-generalneho-riaditeľa-danoveho-riaditelstva-sr-igora-sulaja.html>. [cit. 28. 02. 2020].

²⁸ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 249 z 11. apríla 2007.

²⁹ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 300 z 2. mája 2007.

³⁰ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 719 z 20. augusta 2008.

³¹ Pozri odôvodnenie nálezu Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 478/2011 z 21. júna 2012.

³² Dostupné na https://www.scribd.com/document/449193390/Vzdanie-Sa-Mandatu?secret_password=btwzb0L2CkCC0aMpOYW5. [cit. 28. 02. 2020]. Na tomto odkaze je dostupných celkovo deväť písomných rozhodnutí o vzdaní sa mandátu. Autor si dovoľuje vysloviť poďakovanie Ondrejovi Ružičkovi a Tomášovi Belobradovi za možnosť oboznámiť sa s obsahom viacerých týchto písomných rozhodnutí.

³³ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 1085 z 23. apríla 2009.

³⁴ Pozri napríklad populudňajšie hlasovanie zo dňa 23. apríla 2009, dostupné na www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=24883. [cit. 28. 02. 2020].

2.4 Vzdanie sa mandátu v V. volebnom období Národnej rady

Nasledujúce volebné obdobie bolo skrátené ústavným zákonom č. 330/2011 Z. z. a trvalo tak len 1 rok a 9 mesiacov. Aj v tomto skrátenom volebnom období však bolo zaznamenané jedno vzdanie sa mandátu. Písomné rozhodnutie o vzdaní sa mandátu doručil poslanec A. S. predsedovi Národnej rady 31. januára 2011. Rovnako ako pri poslankyni I. R., máme možnosť oboznámiť sa s vyhotovením tohto písomného rozhodnutia. Poslanec A. S. v ňom iba odkazuje na čl. 81 ústavy a jeho písomné rozhodnutie neobsahuje pomenovanie vážnych okolností, ktoré bránili vzdaní sa mandátu osobným vyhlásením na schôdzi Národnej rady. Predseda parlamentu toto písomné rozhodnutie akceptoval a zobral na vedomie zánik mandátu k 31. januáru 2011.³⁵ Aj v tomto prípade je vhodné doplniť, že hneď nasledujúci deň sa uskutočnila 12. schôdza Národnej rady a bol tu teda priestor nie pre aplikáciu výnimky zakotvenej v čl. 81, ale všeobecného pravidla.³⁶

2.5 Vzdanie sa mandátu v VI. volebnom období Národnej rady

Pri predposlednom skúmanom volebnom období nachádzame prvé vzdanie sa mandátu až po viac než dvoch rokoch od začiatku jeho plynutia. Poslanec R. P. doručil predsedovi Národnej rady 20. júna 2014 písomné rozhodnutie o vzdaní sa mandátu. Ani toto písomné rozhodnutie neobsahovalo pomenovanie vážnych okolností brániacich vzdaní sa mandátu osobným vyhlásením na schôdzi Národnej rady. Obsahovalo len stručný odkaz na čl. 81 ústavy spolu s doplnením: „*Činím tak z osobného rozhodnutia, bez nátlaku či tiesne a moja vôľa je slobodná a vážna.*“ Písomné rozhodnutie R. P. obsahovalo ešte jeden detail,³⁷ ktorý je však z ústavnoprávneho hľadiska veľmi významný. R. P. v ňom uvádza, že mandátu sa vzdáva s účinnosťou od 22. júna 2014, no k doručeniu písomného rozhodnutia predsedovi parlamentu došlo 20. júna 2014. Text čl. 81 ústavy jasne uvádza, že pri využití písomnej formy v súlade s ústavnou normou zaniká mandát dňom doručenia písomného rozhodnutia predsedovi parlamentu. Poslanec tak nie je oprávnený stanovovať účinnosť zániku mandátu. Predseda Národnej rady podľa nášho názoru v súlade s čl. 81 ústavy nekonštatoval zánik mandátu k 22. júnu 2014 tak, ako to žiadal R. P., ale k 20. júnu 2014,³⁸ t. j. k dňu doručenia písomného rozhodnutia o vzdaní sa mandátu.

Ďalšie vzdanie sa mandátu malo základ v písomnom rozhodnutí poslanca A. H., doručeného predsedovi parlamentu 23. júna 2014.³⁹ Práve po ňom nasledoval úkon zásadného významu, keď písomné rozhodnutie o vzdaní sa mandátu uskutočnil samotný predseda Národnej rady. P. P. najprv 24. novembra 2014 podľa čl. 90 ods. 1 ústavy a § 44 písm. b) zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady poveril výkonom právomoci predsedu Národnej rady ustanovenej v č. 89 ods. 2 ústavy podpredsedníčku Národnej rady J. L.⁴⁰ a po tomto poverení doručil podpredsedníčke Národnej rady vykonávajúcej právomoci predsedu svoje písomné rozhodnutie o vzdaní sa mandátu.⁴¹ Aj keď v čl. 89 ods. 2 písm. a) až e) nie je uvedená právomoc v zmysle čl. 81 a čl. 89 ods. 2 písm. f) uvádza, že predseda Národnej rady vykonáva „*ďalšie úlohy, ak tak ustanoví zákon*“, pomocou argumentu a *minor ad maius* by sa mal čl. 89 ods. 2 písm. f) vzťahovať aj na ďalšie úlohy, ak tak ustanoví ústava. P. P. doručil písomné rozhodnutie o vzdaní sa mandátu bez pomenovania vážnych okolností v zmysle čl. 81 ústavy,⁴² a to deň pred začiatkom 44. schôdze Národnej rady.⁴³

V poradí štvrtým prípadom vzdaní sa mandátu z VI. volebného obdobia je písomné rozhodnutie poslanca V. J., doručené predsedovi Národnej rady 5. marca 2015,⁴⁴ nasledované ďalším písomným rozhodnutím, ktoré už ale bolo vynútené zákonnou úpravou. Dňa 1. septembra 2015 nadobudol účinnosť zákon č. 176/2015 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím. Zákon v § 18 uvádza, že komisár nesmie popri výkone funkcie vykonávať

³⁵ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 238 z 31. januára 2011.

³⁶ Dostupné na nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/schodza&ID=248#current. [cit. 28. 02. 2020].

³⁷ Dostupné na https://www.scribd.com/document/449193390/Vzdanie-Sa-Mandatu?secret_password=btwzboL2CkCC0aMpOYWw. [cit. 28. 02. 2020].

³⁸ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 1085 z 23. júna 2014.

³⁹ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 1068 z 23. júna 2014.

⁴⁰ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 1323 z 24. novembra 2014.

⁴¹ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 1324 z 24. novembra 2014.

⁴² Pozri odkaz v poznámke pod čiarou č. 37.

⁴³ Dostupné na nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/schodza&ID=314#current. [cit. 28. 02. 2020].

⁴⁴ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 1468 z 5. marca 2015.

okrem iného funkciu v ďalšom orgáne verejnej moci. V právnej doktríne nachádzame názor, že tam, kde sa v právnom poriadku Slovenskej republiky nad rámec nezlučiteľnosti funkcií určenej ústavou zaviedla nezlučiteľnosť funkcie poslanca s ďalšími (v ústave neurčenými) verejnými funkciami, existuje pochybnosť o súlade príslušnej zákonom založenej nezlučiteľnosti funkcií s čl. 77 ods. 1 ústavy.⁴⁵ Tento názor sa tým pádom týka tiež § 18 zákona č. 176/2015 Z. z. Na prvý pohľad takáto pochybnosť existuje, keďže čl. 77 ods. 1 obsahuje taxatívny výpočet funkcií a povolání, ktoré sú s výkonom poslaneckého mandátu nezlučiteľné. Slovenský ústavný systém je však polylegálny a úprava nezlučiteľnosti poslaneckého mandátu sa nenachádza výlučne v čl. 77 ods. 1 ústavy, ale tiež v ústavnom zákone č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Jeho čl. 5 ods. 1 uvádza, že verejný funkcionár nesmie vykonávať funkcie, zamestnania a činnosti, ktoré sú nezlučiteľné s funkciou verejného funkcionára podľa ústavy a zákonov. Zákon preto môže ustanoviť vo vzťahu k poslancovi Národnej rady ako verejnému funkcionárovi ďalšie podmienky nezlučiteľnosti. Pochybnosť o súlade takejto zákonnej nezlučiteľnosti s čl. 77 ods. 1 tak podľa našej mienky nemôže existovať bez priameho spochybnenia ústavného základu, ktorý je obsiahnutý v čl. 5 ods. 1 spomínaného ústavného zákona.

Dňa 2. decembra 2015 zvolila Národná rada za komisára pre deti poslankyňu V. T. Zákon č. 176/2015 Z. z. v § 18 ods. 2 ustanovuje, že ak komisár vykonáva nezlučiteľnú funkciu v čase začatia výkonu funkcie, je povinný do 30 dní odo dňa začatia výkonu funkcie komisára takúto nezlučiteľnú funkciu ukončiť alebo vykonať zákonom ustanovený právny úkon smerujúci k jej skončeniu.⁴⁶ Poslankyňa V. T. doručila písomné rozhodnutie o vzdaní sa mandátu predsedovi parlamentu 31. decembra 2015.⁴⁷ Posledným prípadom vzdania sa mandátu zo VI. volebného obdobia je písomné rozhodnutie poslankyne A. V., doručené predsedovi parlamentu 29. januára 2016⁴⁸ v nadväznosti na jej vymenovanie do funkcie podpredsedníčky Úradu na ochranu osobných údajov.⁴⁹

2.6 Vzdanie sa mandátu v VII. volebnom období Národnej rady

Posledné skúmané volebné obdobie je charakteristické tým, že počas jeho plynutia došlo k doposiaľ najpočetnejšiemu uplatňovaniu čl. 81 od nadobudnutia účinnosti tzv. veľkej novely ústavy. K prvým prípadom vzdania sa mandátu sa dokonca pristúpilo ešte pred ustanovujúcou schôdzou novozvoleného parlamentu, ktorá sa uskutočnila 23. marca 2016. Predseda Národnej rady v rozhodnutí č. 1 z 11. marca 2016 zoberal na vedomie písomné rozhodnutie A. M. o vzdaní sa mandátu poslanca.⁵⁰ Ani písomné rozhodnutie A. M. neobsahuje uvedenie vážnych okolností brániacich vzdaniu sa mandátu osobným vyhlásením na schôdzi Národnej rady.⁵¹ Po ňom nasledovalo ďalšie písomné rozhodnutie uskutočnené ešte pred ustanovujúcou schôdzou. Poslanec Európskeho parlamentu R. S. vo svojom písomnom rozhodnutí uvádza iba dôvod vzdania sa mandátu (vykonávanie funkcie poslanca Európskeho parlamentu)⁵² a tento spôsob vzdania sa mandátu bol predsedom parlamentu akceptovaný 14. marca 2016.^{53 54}

⁴⁵ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, s. 1089.

⁴⁶ Ustanovenie § 18 ods. 2 prakticky prebralo znenie čl. 5 ods. 7 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

⁴⁷ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 1884 z 31. decembra 2015.

⁴⁸ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 1893 z 29. januára 2016.

⁴⁹ Dostupné na <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/12513/1>. [cit. 28. 02. 2020].

⁵⁰ Na tomto mieste je vhodné doplniť, že pokiaľ by A. M. nevyužil čl. 81 ústavy, jeho mandát by zanikol v súlade s čl. 81a písm. f) ústavy najneskôr v apríli 2018, pretože rozsudkom Okresného súdu Námestovo sp. zn. 4T/85/2015 z 18. apríla 2017 bol uznaný vinným z prečinu výtržníctva a prečinu ublíženia na zdraví, spáchanými v spolupáchateľstve, pričom jeho odvolanie bolo zamietnuté uznesením Krajského súdu Žilina sp. zn. 1To/10/2018 z 24. apríla 2018.

⁵¹ Dostupné na

https://www.scribd.com/document/449193390/Vzdanie-Sa-Mandatu?secret_password=btwzboL2CkCC0aMpOYWs. [cit. 28. 02. 2020].

⁵² Tamtiež.

⁵³ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 2 zo 14. marca 2016.

⁵⁴ Poslanec Európskeho parlamentu je v prípade ustanovenia do funkcie poslanca Národnej rady povinný v súlade s čl. 5 ods. 6 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. do 30 dní odo dňa ustanovenia do

Už po takmer troch týždňoch od ustanovujúcej schôdze došlo k ďalšiemu písomnému rozhodnutiu, ktoré uskutočnil poslanec J. P. Ten bol od 4. apríla 2012 do 23. marca 2016 členom vlády, spadajúcim pod režim čl. 8 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. (obmedzenia po skončení výkonu verejnej funkcie). Akceptácia jeho písomného rozhodnutia predsedom Národnej rady 11. apríla 2016⁵⁵ v kombinácii s interpretáciou čl. 9 ods. 13 toho ústavného zákona ústavným súdom (IV. ÚS 1/07 zo 17. mája 2007) mala za následok faktické vymanenie sa spod povinností a obmedzení, ktoré ústavná úprava konfliktu záujmov predpisovala.

Z prvého roku VII. volebného obdobia sú ešte známe dve ďalšie využitia čl. 81 ústavy. Dňa 19. septembra 2016 sa v Bratislave stala dopravná tragédia, ktorej účastníkom bol aj poslanec D. L.⁵⁶ Poslanec na ňu reagoval okrem iného aj tým, že sa vzdal mandátu na základe písomného rozhodnutia doručeného predsedom Národnej rady 30. septembra 2016.⁵⁷ Posledným prípadom vzdania sa mandátu v roku 2016 bolo písomné rozhodnutie poslanca R. P. doručené predsedovi Národnej rady 31. októbra 2016.⁵⁸ Podobne ako keď sa ten istý poslanec vzdal mandátu v VI. volebnom období, ani jeho písomné rozhodnutie v VII. volebnom období neobsahovalo opis vážnych okolností brániacich vzdaniu sa mandátu osobným vyhlásením na schôdzi Národnej rady.⁵⁹

Nasledujúcu trojicu prípadov spája to, že daní poslanci Národnej rady sa ujali výkonu inej verejnej funkcie a mandátu poslanca sa preto vzdali. Poslanec L. J. sa 25. júla 2017 ujal funkcie predsedu Úradu pre reguláciu sieťových odvetví⁶⁰ a 31. júla 2017 doručil predsedovi Národnej rady písomné rozhodnutie o vzdaní sa mandátu.⁶¹ Poslanci E. J. a J. V. boli vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov zvolení do funkcie predsedov samosprávnych krajov⁶³ a hoci právna úprava súbežný výkon týchto funkcií nezakazuje, svojich mandátov sa vzdali písomnými rozhodnutiami z 5. januára 2018.⁶⁴ V poradí deviatym prípadom do VII. volebného obdobia bolo vzdanie sa mandátu poslancom V. S., ktorého mandát sa neuplatňoval počas výkonu funkcie štátneho tajomníka. Predseda Národnej rady akceptoval jeho písomné rozhodnutie doručené 13. marca 2018,⁶⁵ čím sa vo vzťahu k vzdávaniu sa mandátu počas jeho neuplatňovania nadviazalo na akceptovanie vzdania sa mandátu poslanca D. M. zo IV. volebného obdobia. Písomné rozhodnutie V. S. neobsahovalo upresnenie vážnych okolností, ktoré mu bránili vo vzdaní sa mandátu formou osobného vyhlásenia na schôdzi Národnej rady.⁶⁶ Navyše, 13. marca 2018 sa začala 28. schôdza Národnej rady.⁶⁷ Tri dni po doručení tohto písomného rozhodnutia obdržal predseda Národnej rady písomné rozhodnutie poslanca F. Š. a aj v jeho prípade bolo vzdanie sa mandátu akceptované.⁶⁸ K poslednému vzdaniu

tejto verejnej funkcie nezlučiteľnosť skončiť alebo vykonať zákonom ustanovený právny úkon smerujúci k skončeniu nezlučiteľnosti.

⁵⁵ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 31 z 11. apríla 2016.

⁵⁶ D. L. bol následne uznáný vinným zo spáchania prečinu usmrtienia trestným rozkazom Okresného súdu Bratislava III. sp. zn. 6T/64/2017 z 19. septembra 2017. Ak by sa mandátu poslanca nevzdal, mandát by mu ex constitutione nezanikol, pretože čl. 81a písm. f) uvádza: „*Mandát poslanca zaniká (...) dňom nadobudnutia právoplatnosti rozsudku, ktorým bol poslanec odsúdený za úmyselný trestný čin alebo ktorým bol poslanec odsúdený za trestný čin, a súd nerozhodol v jeho prípade o podmiennečnom odložení výkonu trestu odňatia slobody.*“ D. L. bol odsúdený za trestný čin spáchaný z nedbanlivosti a súd rozhodol o podmiennečnom odklade výkonu trestu odňatia slobody s probačným dohľadom.

⁵⁷ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 288 z 30. septembra 2016.

⁵⁸ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 304 z 31. októbra 2016.

⁵⁹ Dostupné na https://www.scribd.com/document/449193390/Vzdanie-Sa-Mandatu?secret_password=btwzb0L2CkCC0aMpOYW5. [cit. 28. 02. 2020].

⁶⁰ Dostupné na <http://www.urso.gov.sk/?q=node/535>. [cit. 28. 02. 2020].

⁶¹ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 649 z 31. júla 2017.

⁶² Podľa § 5 ods. 10 písm. c) tretieho bodu zákona č. 250/2012 Z. z. platí, že vláda odvolá predsedu úradu z funkcie, ak začal vykonávať okrem iného funkciu poslanca Národnej rady.

⁶³ Dostupné na <http://volby.statistics.sk/osk/osk2017/sk/data02.html>. [cit. 28. 02. 2020].

⁶⁴ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 835 a č. 836 z 5. januára 2018.

⁶⁵ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 940 z 13. marca 2018.

⁶⁶ Pozri odkaz uvedený v poznámke č. 59.

⁶⁷ Dostupné na nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/schodza&ID=361#current. [cit. 28. 02. 2020].

⁶⁸ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 944 zo 16. marca 2018.

sa mandátu v roku 2018 došlo na podklade písomného rozhodnutia poslanca R. K., ktoré bolo predsedovi parlamentu doručené 31. decembra 2018.⁶⁹

Vo vzťahu k vzdaniu sa mandátu poslancom V. S. prebehlo s odstupom času ešte rokovanie mandátového a imunitného výboru, a to po tom, čo sa mandátu poslancov vzdali v roku 2019 poslanci, ktorí rovnako ako V. S. mandát neuplatňovali. Dňa 1. júna 2019 sa ujal funkcie guvernera Národnej banky Slovenska P. K.⁷⁰ Do tejto funkcie bol vymenovaný prezidentom 13. marca 2019.⁷¹ V tom čase pôsobil ako člen vlády a 1. apríla 2019 doručil predsedovi Národnej rady písomné rozhodnutie o vzdaní sa mandátu poslanca.⁷² Písomné rozhodnutie o vzdaní sa mandátu doručila predsedovi Národnej rady 27. júna 2019 aj M. J., vykonávajúca funkciu štátnej tajomníčky. Vo svojom písomnom rozhodnutí uviedla, že rozhodnutie oznamuje písomne preto, lebo jej mandát sa neuplatňuje a nemôže sa tak schôdze Národnej rady zúčastniť.⁷³ Predseda Národnej rady túto argumentáciu akceptoval.⁷⁴ Mandátový a imunitný výbor dňa 20. septembra 2019 tieto tri prípady vzdania sa mandátu preskúmal a jeho uznesenie v tejto súvislosti neobsahuje žiadne výhrady.⁷⁵

Poslednou dvojicou prípadov využitia čl. 81 sú písomné rozhodnutia poslancov P. CH. (doručené predsedovi Národnej rady 31. októbra 2019)⁷⁶ a L. S. (doručené predsedovi Národnej rady 24. januára 2020).⁷⁷ Vzdanie sa mandátu L. S. nadväzuje na prípady V. S., P. K. a M. J., pretože jeho mandát poslanca Národnej rady sa neuplatňoval počas výkonu funkcie člena vlády.

3 POSÚDENIE APLIKAČNEJ PRAXE

Od nadobudnutia účinnosti novelizovaného znenia čl. 81 ústavy sme zaznamenali 38 prípadov vzdania sa mandátu. Čl. 81 je postavený na tom, že forma osobného vyhlásenia na schôdzi Národnej rady je po skúsenosti z prípadu Gaulieder všeobecným pravidlom, a písomná forma je naopak výnimkou. Táto výnimka je podľa textu čl. 81 prípustná len vtedy, ak v aplikácii všeobecného pravidla bránia vážne okolnosti. Úvodným zistením je, že z týchto 38 prípadov sa všeobecné pravidlo aplikovalo iba raz (poslanec J. K., II. volebné obdobie). Až 37-krát došlo k vzdaniu sa mandátu na podklade písomného rozhodnutia. Hoci sme nemali možnosť oboznámiť sa so znením všetkých 37 písomných rozhodnutí, nahliadli sme do deviatich z nich, t. j. do takmer štvrtiny z tohto celku. Zo vzorky deviatich dostupných písomných rozhodnutí vyplýva, že iba jedno z nich obsahovalo argumentáciu snažiacu sa o vysvetlenie, prečo nemožno vzdanie sa mandátu uskutočniť osobným vyhlásením na schôdzi Národnej rady. Vážnou okolnosťou malo byť vykonávanie funkcie štátnej tajomníčky, aj keď tejto funkcie je možné vzdať sa bez väčších prekážok a uplatniť si poslanecký mandát. Zvyšných osem písomných rozhodnutí neobsahovalo nič viac než stručný odkaz na čl. 81 ústavy. Navyše, pri preskúmaní viacerých z nich sme si všimli kombináciu absencie uvedenia vážnych okolností a konania schôdze Národnej rady v rovnaký (resp. nasledujúci) deň, ako bol deň doručenia písomného rozhodnutia predsedovi parlamentu.

Od 22. decembra 2003 (prvé písomné rozhodnutie nasledujúce po vzdaní sa mandátu J. K. osobným vyhlásením) až do 24. januára 2020 (vzdanie sa mandátu L. S. na podklade písomného rozhodnutia) existuje v podmienkach Slovenskej republiky viac než 16-ročná prax, počas ktorej sa všeobecné ústavné pravidlo neaplikovalo a prednosť dostala špeciálna ústavná výnimka. Tá sa však stala počas tejto 16-ročnej praxe aplikačným pravidlom. Konštatujeme, že v každom volebnom období, z ktorého sme mali možnosť nahliadnuť do aspoň jedného písomného rozhodnutia možno identifikovať prípady, keď došlo k akceptácii písomných rozhodnutí napriek prebiehajúcej alebo

⁶⁹ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 1312 z 31. decembra 2018.

⁷⁰ Dostupné na <https://www.nbs.sk/sk/o-narodnej-banke/bankova-rada-nbs/guvernerek-narodnej-banky-slovenska>. [cit. 28. 02. 2020].

⁷¹ Dostupné na <https://www.prezident.sk/article/prezident-vymenoval-petra-kazimira-za-guvernera-narodnej-banky-slovenska/>. [cit. 28. 02. 2020].

⁷² Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 1493 z 1. apríla 2019.

⁷³ Dostupné na https://www.scribd.com/document/449193390/Vzdanie-Sa-Mandatu?secret_password=btwzb0L2CkCC0aMpOYW5. [cit. 28. 02. 2020].

⁷⁴ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 1656 z 27. júna 2019.

⁷⁵ Uznesenie č. 39 z 20. septembra 2019. Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?WFTID=NRDK&MasterID=272323>.

⁷⁶ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 1855 z 31. októbra 2019.

⁷⁷ Rozhodnutie predsedu Národnej rady č. 1951 z 24. januára 2020.

blížiacemu sa rokovaniu Národnej rady: I. R v IV. volebnom období, A. S. v V. volebnom období, P. P. v VI. volebnom období či V. S. v VII. volebnom období. Predpokladaným dôvodom pre vytvorenie takejto praxe je snaha o čo najväčší komfort členov zastupiteľského zboru. Na tomto mieste však považujeme za vhodné upozorniť na to, že komfort pri vzdaní sa mandátu by mal ustúpiť forme osobného vyhlásenia okrem iného aj preto, lebo pri osobnom vyhlásení môžeme očakávať väčšiu pravdepodobnosť slobodne prejavenej vôle. Toto tvrdenie si dovoľujeme vysloviť nielen so zreteľom na domáce skúsenosti z prípadu *Gaulieder*, ale berúc tiež do úvahy spory, ktoré rozhodoval Európsky súd pre ľudské práva. Predpripravené písomné reverzy bez dátumov sú známe z rozhodovania vo veci *Paunović a Milivojević proti Srbsku* (č. sťažnosti 41683/06). Vo veci *G. K. proti Belgicku* (č. sťažnosti 58302/10) bol zase skutkový stav taký, že belgická senátorka mala byť nútená na stretnutí s predsedom senátu a dvoma ďalšími senátormi z jej vlastnej strany k podpísaniu predpripravenej rezignácie, avšak neskôr G. K. informovala predsedu senátu, že si želá pokračovať vo výkone svojho mandátu z dôvodu, že k podpisu rezignácie bola nútená. Senát vzdal rezignáciu na vedomie a podľa G. K. jej bolo zabránené vstúpiť do rokovacej sály senátu.⁷⁸ Samozrejme, aj osobné vyhlásenie teoreticky môže byť uskutočnené po predchádzajúcom nátlaku, avšak riziko podľahnutia nátlaku sa javí menšie tam, kde je prítomný prvok verejnosti (rokovanie parlamentu) oproti uzatvorenému stretnutiu vybraných osôb.

4 ZÁVER

K princípu právneho štátu patrí nepochybne aj viazanosť štátnych orgánov a verejných funkcionárov existujúcimi pravidlami. Ak by sa v doterajšej praxi pokračovalo aj v nasledujúcich volebných obdobiach, došlo by ku konaniu *contra constitutionem*? Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva ako poradný orgán Rady Európy pripúšťa, že v niektorých štátoch je možné zmeniť predpisy ústavného práva aj prostredníctvom desuetuda, teda prostredníctvom tzv. negatívnej ústavnej zvyklosti.⁷⁹ Hoci takýto koncept môže znieť cudzo, aj v nami blízkej Českej republike nachádzame názory vyslovené sudcami ústavného súdu, podľa ktorých môže byť ústavná zvyklosť normou ústavného práva spôsobilou derogovať zásadne ktorékoľvek písané ústavné pravidlo, pričom prax ako materiálny prvok ústavnej zvyklosti musí byť dlhodobá, jednotná a nepretržitá: „*Vlastnosť jednotnosti a dlhodobosti praxe je potrebné interpretovať tak, že danú zvyklosť vytvárajú ústavné orgány nezávisle od toho, ako sa ich konkrétne zloženie v čase mení.*“⁸⁰ Vo vzťahu k čl. 81 ústavy by to znamenalo, že 16-ročná prax spoluvytváraná piatimi rôznymi predsedami Národnej rady derogovala túto ústavnú normu tak, že by z nej vypustila spojenie „ak mu v tom bránia vážne okolnosti“ a písomná forma by sa už nepovažovala za ústavou špecifikovanú výnimku, ale za alternatívne pravidlo, rovnocenné forme osobného vyhlásenia. A hoci je čl. 81 ústavy pomerne opomínaný, ak by sme pripustili možnosť derogovania hoci len časti ústavnej normy ústavnou zvyklosťou, pripustili by sme, že tento spôsob derogácie môže nastať aj pri iných ústavných normách, ktoré už môžu byť ostro sledované. Práve z tohto dôvodu môže mať na prvý pohľad drobný ústavný problém závažný presah do ústavného systému Slovenskej republiky ako celku.

Použitá literatúra:

- DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2015. 1603 s. ISBN 978-80-89603-39-8.
- KAPIŠOVSKÁ, A.: G. K. proti Belgicku. In: EPI Právne systémy, 2019, ISSN 2644-4674. [elektronický zdroj]. Dostupné na <https://www.epi.sk/rozhodnutie-sudu/g-k-proti-belgicku.htm>.
- PETRANSKÁ ROLKOVÁ, N.: Ústava Slovenskej republiky a jej dvadsaťpäť rokov (1992 – 2017). Bratislava: Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky, 2017, 408 s. ISBN 978-80-89052-90-5.

⁷⁸ S rozhodnutím sme sa oboznámili na základe KAPIŠOVSKÁ, A.: G. K. proti Belgicku. In: EPI Právne systémy, 2019, ISSN 2644-4674. [elektronický zdroj].

Dostupné na <https://www.epi.sk/rozhodnutie-sudu/g-k-proti-belgicku.htm>. [cit. 28. 02. 2020].

⁷⁹ Venice Commission report on constitutional amendment, adopted at its 81st Plenary Session (11-12 December 2009), study no. 469/2008, bod 18 [online]. [cit. 28. 02. 2020]. Dostupné na <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)001-e)>.

⁸⁰ Spoločné odlišné stanovisko sudcov V. Güttlera, M. Holečka, I. Janů, Z. Kesslera a J. Malenovského k výroku nálezu Ústavného súdu Českej republiky PL. ÚS 14/01 z 20. júna 2001.

SCHWARTZ, H.: The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe (Constitutionalism in Eastern Europe). Chicago: University of Chicago Press, 2000. 368 s. ISBN 978-0226741963

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 8/97 z 23. júla 1997.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 238/04 z 31. januára 2005.

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 26/06 z 31. januára 2006.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 1/07 zo 17. mája 2007.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 478/2011 z 21. júna 2012.

Kontaktné údaje:

Mgr. Vincent Bujňák, PhD.

vincent.bujnak@flaw.uniba.sk

Katedra ústavného práva

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

P.O.BOX 313, 810 00 Bratislava

MAL BY ÚSTAVNÝ SÚD ZASAHOVAŤ DO VÝSLEDKOV VOLIEB AJ PO NEPRIMERANE DLHEJ DOBE? LEGALITA VS. PRÁVNÁ ISTOTA

Marek Domin

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: One of the fundamental requirements for elections based on the rule of law principle is their conduct in accordance with constitutional and legal rules. Otherwise, competent Court, including Slovak Constitutional Court, is entitled (under certain conditions), to cancel the results of the election and to order to repeat them. However, the rule of law principle also includes the requirement of legal certainty for electoral contestants, as well all as addressees of legal acts of the elected official, that is, the requirement of delivery of the Court decision on elections as soon as possible. Therefore, the paper focuses on the relationship between the two said requirements arising from the rule of law principle. Particular elections cases related with the above mentioned requirements will form a part of the paper also.

Abstrakt: Jednou zo základných požiadaviek kladených na voľby v prostredí právneho štátu je ich priebeh v súlade s ústavnými a zákonnými pravidlami. V opačnom prípade je príslušný súd, vrátane Ústavného súdu Slovenskej republiky, za určitých podmienok oprávnený výsledky volieb zrušiť a nariadiť ich opakovanú. Avšak, súčasťou právneho štátu je aj požiadavka na právnu istotu účastníkov volebnej súťaže, ako aj všetkých adresátov právnych aktov zvoleného funkcionára, teda požiadavka na to, aby súd vo volebných veciach rozhodol čo najskôr. Príspevok preto zameriava pozornosť na vzťah oboch uvedených požiadaviek vyplývajúcich z princípu právneho štátu, a to aj na podklade praktických prípadov, ktoré sa dostali pred slovenský Ústavný súd.

Keywords: Constitutional Court, constitutionality, elections, legal certainty, legality, rule of law, time limit for decision

Kľúčové slová: lehota na rozhodnutie, právna istota, právny štát, ústavnosť, Ústavný súd, voľby, zákonnosť

1 ÚVOD

Jedným z fundamentálnych princípov, na ktorých sú súčasné demokratické štáty založené, Slovenskú republiku (ďalej aj „SR“) nevynímajúc, je princíp právneho štátu. Jeho význam potvrdzuje, okrem iného, aj skutočnosť, že slovné spojenie „právny štát“ sa nachádza hneď v prvej vete prvého odseku prvého ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústava“).¹ Význam princípu právneho štátu nedávno podčiarkol aj Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústavný súd“ alebo „ÚS SR“), ktorý ho zahrnul do nezmeniteľných častí Ústavy, teda do jej materiálneho jadra.²

Ako je všeobecne známe, princíp právneho štátu má povahu skôr komplexu viacerých vzájomne súvisiacich princípov či požiadaviek. Tie síce všetky nie sú v texte Ústavy výslovne

¹ Podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov „Slovenská republika je zvrchovaná, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.“

² Porovnaj nález ÚS SR z 30. januára 2019, sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

uvedené, no vďaka ústavnoprávnej doktríne³ a najmä judikatúre ÚS SR⁴ sú rovnako notoricky známe. Berúc do úvahy tému tohto príspevku, osobitne dôležitými súčasťami princípu právneho štátu sú najmä legalita (viazanosť právom) na jednej strane a právna istota na strane druhej.

Princíp legality spočíva vo viazanosti právom, teda v rešpektovaní zákonnosti a ústavnosti. Prejavuje sa však odlišne vo vzťahu k jednotlivcom a odlišne vo vzťahu k orgánom verejnej moci.⁵ Vo vzťahu k orgánom verejnej moci ho možno zjednodušene charakterizovať tak, že všetky orgány verejnej moci majú konať len na základe Ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.⁶ Táto požiadavka sa týka tak normotvornej, ako aj právnoaplikačnej činnosti. Požiadavka na rešpektovanie ústavnosti a zákonnosti je nepochybne spätá aj s voľbami, keďže ich organizáciu zabezpečujú a nad ich priebehom dohliadajú orgány verejnej moci, predovšetkým tzv. volebné orgány.⁷ Aj celý volebný proces by preto mal prebehnúť v súlade s ústavnými a na ne nadväzujúcimi zákonnými pravidlami. Uvedené vyplýva aj priamo z Ústavy, keďže táto Ústavnému súdu zveruje právomoc o ústavnosti a zákonnosti volieb rozhodovať.⁸

Naopak, princíp právnej istoty, ktorý je rovnako súčasťou širšieho princípu právneho štátu, predstavuje požiadavku na nevyhnutnú mieru predvídateľnosti a istoty v práve. Podobne ako aj princíp legality, aj požiadavka na právnu istotu sa týka tak tvorby práva, ako aj jeho aplikácie.⁹ Z princípu právnej istoty, okrem iného, vyplýva napríklad požiadavka, aby sa subjekty právnych vzťahov do určitej miery mohli spoľahnúť na to, že na určitú právne relevantnú otázku sa pri jej opakovaní v rovnakých podmienkach dá rovnaká odpoveď.¹⁰ Funkciou právnej istoty je tak zabezpečiť v spoločnosti právny mier, teda to, aby jednotlivec vedel, zjednodušene povedané, ako sa má so zreteľom na existujúce právne pravidlá správať.¹¹

Požiadavku na právnu istotu je nepochybne možné premietnuť aj do otázky volieb a volebného procesu, osobitne do procesu preskúmania ústavnosti a zákonnosti volieb. V tomto prípade však bude požiadavka na právnu istotu spočívať v tom, aby právny poriadok účastníkom volebnej súťaže zaručil istotu ohľadom výsledkov tejto súťaže. Aj napriek skutočnosti, že voľby by mali prebehnúť podľa vopred určených pravidiel, teda by mali rešpektovať princíp legality, účastníkom volebnej súťaže by mala byť zabezpečená určitá miera istoty v tom, že ak niekto získal najviac hlasov, bude následne aj volenú funkciu môcť vykonávať. Ak by však ÚS SR o ústavnosti a zákonnosti volieb, teda o rešpektovaní princípu legality v nich, rozhodoval prídlho, táto istota účastníkov volebnej súťaže by bola určite narušená. Najzávažnejším prípadom narušenia právnej istoty nie len účastníkov volebnej súťaže, ale prakticky celej spoločnosti, by bol prípad, ak by rozhodnutie Ústavného súdu, osobitne rozhodnutie o neústavnosti volieb, prišlo až po tom, ako sa zvolený kandidát volenej funkcie ujal. V takomto prípade by mohli byť spochybnené aj všetky právne akty, ktoré dotknutá osoba pri výkone svojich právomoci vydala. Načrtnuté úvahy pritom nie sú výlučne teoretickými. Prax nám nedávno priniesla stav, kedy sa zvolený kandidát ujal funkcie prezidenta Slovenskej republiky (ďalej aj „prezident SR“) v čase, kedy ÚS SR ešte stále nerozhodol o volebnej sťažnosti napádajúcej ústavnosť a zákonnosť prezidentských volieb, a to aj napriek tomu, že lehota na rozhodnutie už dávno uplynula.

³ Porovnaj napr. BRÖSTL, A. a kol.: Ústavné právo, s. 47 a nasl.; CIBULKA, Ľ. a kol.: Ústavné právo. Ústavný systém Slovenskej republiky, s. 76 a nasl.; GIBA, M. a kol.: Ústavné právo, s. 139 a nasl.; KROŠLÁK, D. a kol.: Ústavné právo, s. 223 a nasl.; PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, Ľ.: Štátne právo Slovenskej republiky, s. 73 a nasl. či SVÁK, J. – CIBULKA, Ľ. – KLÍMA, K.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť, s. 226 a nasl.

⁴ Jednotlivé princípy a požiadavky tvoriace princíp právneho štátu ÚS SR vymedzil vo viacerých svojich rozhodnutiach. Spomedzi obrovského množstva týchto rozhodnutí je možné príkladmo uviesť nález zo 7. januára 1998, sp. zn. II. ÚS 48/97; nález zo 4. septembra 2002, sp. zn. PL. ÚS 6/01; nález z 10. januára 2005, sp. zn. PL. ÚS 49/93 či nález z 31. mája 2017, sp. zn. PL. ÚS 7/2017.

⁵ Porovnaj KROŠLÁK, D. a kol. Ústavné právo, s. 226.

⁶ Uvedená požiadavka výslovne vyplýva aj z čl. 2 ods. 2 Ústavy.

⁷ Volebné orgány vymenúva § 12 ods. 3 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „volebný kódex“).

⁸ Porovnaj čl. 129 ods. 2 Ústavy.

⁹ Porovnaj DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax, s. 275.

¹⁰ Porovnaj uznesenie ÚS SR z 23. septembra 1993, sp. zn. I. ÚS 87/9.

¹¹ Porovnaj BRÖSTL, A. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky, s. 49.

Cieľom tohto príspevku preto bude pokúsiť sa zodpovedať otázku položenú už v jeho názve: Mal by mať ÚS SR možnosť zasiahnuť do výsledkov volieb aj v prípade, ak by takéto rozhodnutie malo prísť až po neprimerane dlhej dobe? Zásah Ústavného súdu by v takomto prípade síce reagoval na porušenie princípu legality, ku ktorému vo volebnom procese došlo, no súčasne by predstavoval prinajmenšom ohrozenie druhej z požiadaviek, ktorá z ústavného princípu právneho štátu vyplýva, a to požiadavky na právnu istotu. V prípade, ak sa zvolený kandidát už funkcie ujal a túto začal aj aktívne vykonávať, nešlo by len o ohrozenie istoty účastníkov volebnej súťaže, ale aj o ohrozenie právnej istoty všetkých adresátov právnych aktov vydaných touto osobou.

2 PREZIDENTSKÉ VOĽBY V ROKU 2019 A ROZHODOVANIE ÚSTAVNÉHO SÚDU

Ako sme už v úvode načrtli, napätie medzi požiadavkou na to, aby voľby prebehli podľa určených pravidiel a požiadavkou na to, aby účastníci volebnej súťaže, ako aj ďalší účastníci právom regulovaných spoločenských vzťahov, mali čo najskôr jasno v tom, kto je vlastne jej víťazom, nie je výlučne akademickým problémom. Uvedený konflikt nastal v súvislosti so zatiaľ poslednými voľbami prezidenta SR, ktoré sa konali v marci 2019. V nasledujúcej časti príspevku stručne priblížime okolnosti, za ktorých k načrtnutému konfliktu dvoch požiadaviek vyplývajúcich z princípu právneho štátu došlo.

Voľby prezidenta SR, ktoré sa uskutočnili v roku 2019, boli celkovo už piatimi voľbami v poradí, v ktorých si občania SR mohli hlavu štátu zvoliť priamo. Pre prvé kolo volieb, ktoré sa konalo 16. marca 2019, bolo zo strany predsedu Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „Národná rada“ alebo „NR SR“) prijatých 15 návrhov na kandidátov. Prvého kola volieb sa zúčastnilo 2.158.859 hlasujúcich, čo predstavovalo 48,74 % zo všetkých oprávnených voličov. Keďže v prvom kole žiadny z kandidátov nespĺnil Ústavou určené podmienky na zvolenie, 30. marca 2019 sa konalo druhé kolo volieb,¹² do ktorého postúpili prví dvaja kandidáti s najvyšším počtom platných hlasov, konkrétne Zuzana Čaputová (870.415 hlasov, 40,57 % z platných hlasov) a Maroš Šefčovič (400.379, 18,66 %). V druhom kole volieb, ktorého sa zúčastnilo 1.847.417 (41,79 %) oprávnených voličov, získala spomedzi dvoch postupujúcich kandidátov väčší počet platných hlasov zúčastnených voličov Zuzana Čaputová (1.056.582, 58 % z platných hlasov).¹³ Vzhľadom na uvedené Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán (ďalej aj „Štátna komisia“) svojim uznesením prijatým 31. marca 2019 konštatovala, že za prezidenta SR bola zvolená kandidátka Zuzana Čaputová.¹⁴ Tá sa funkcie prezidenta SR v zmysle čl. 101 ods. 7 Ústavy ujala zložením sľubu napoludnie dňa 15. júna 2019, kedy skončilo volebné obdobie predchádzajúceho prezidenta zvoleného v roku 2014. K ujatiu funkcie tak došlo približne dva a pol mesiaca po zvolení.

Tak ako v prípade väčšiny ostatných volieb, aj v prípade prezidentských volieb konaných v marci 2019 bolo Ústavnému súdu doručených viacero podaní namietajúcich ústavnosť a zákonnosť volieb. Celkovo išlo až o päť podaní doručených ÚS SR v dňoch 25. marca, 26. marca, 29. marca, 5. apríla a 9. apríla 2019. Dve z nich, ktorým boli pridelené spisové značky PL. ÚS 16/2019 (doručené 25. marca 2019) a PL. ÚS 17/2019 (doručené 9. apríla 2019), boli podané zo strany prezidentského kandidáta Štefana Harabina, ktorý v prvom kole volieb získal 307.821 hlasov (14,34 %), vďaka čomu sa v celkovom poradí umiestnil na treťom mieste a do druhého kola volieb nepostúpil. Prvý z návrhov na začatie konania o ústavnosti a zákonnosti volieb podaných uvedeným kandidátom bol doručený už po prvom kole volieb, druhý návrh bol Ústavnému súdu doručený až po druhom kole volieb.

Zostávajúce tri podania, ktoré sa týkali minuloročných prezidentských volieb, boli Ústavnému súdu doručené subjektmi bez aktívnej procesnej legitímácie na podanie návrhu.¹⁵ Išlo o podania, ktoré

¹² Podmienky zvolenia prezidenta SR upravujú predovšetkým ustanovenia čl. 101 ods. 4, 5 a 6 Ústavy.

¹³ Pre podrobnosti k štatistickým informáciám pozri oficiálne stránky Štatistického úradu Slovenskej republiky. *Voľby prezidenta Slovenskej republiky marec 2019*. [online] 3. 4. 2019 [citované 6. 11. 2019]. Dostupné na: <<http://volby.statistics.sk/prez/prez2019/sk/>>.

¹⁴ Porovnaj uznesenie Štátnej komisie z jej zasadnutia konanom v dňoch 30. a 31. marca 2019, č. 45/8/2.

¹⁵ Išlo o podania označené č. Rvp 560/2019 (doručené 26. marca 2019), Rvp 591/2019 (doručené 29. marca 2019) a Rvp 625/2019 (doručené 5. apríla 2019). ÚS SR im nepridelil žiadnu spisovú značku.

boli podané „obyčajnými“ občanmi a okrem absencie aktívnej procesnej legitímácie¹⁶ nespĺňali ani ďalšie náležitosti návrhu na začatie konania o ústavnosti a zákonnosti volieb, ako napríklad povinné právne zastúpenie advokátom. Tieto podania boli nedostatočné aj z obsahového hľadiska, keďže v nich chýbali akékoľvek relevantné právne argumenty. Jedno z týchto podaní bolo pôvodne dokonca doručené Štatistickému úradu Slovenskej republiky, ktorý ho následne postúpil ÚS SR. Všetky tri podania bolo napokon v zmysle § 53 zákona o Ústavnom súde vybavené odložením, keďže príslušný sudca rozhodol, že v ich prípade nejde o návrh na začatie konania.¹⁷

Aj keď tento príspevok nemá ambíciu hodnotiť obsah jednotlivých podaní doručených Ústavnému súdu, tie z nich, ktoré boli doručené zo strany prezidentského kandidáta Štefana Harabina po formálnej a obsahovej stránke spĺňali prinajmenšom základné zákonom vyžadované náležitosti. Úlohou ÚS SR teda bolo, berúc do úvahy princíp legality volieb vyplývajúci z ústavného princípu právneho štátu, vecne sa s nimi vysporiadať a o namietanej neústavnosti a nezákonnosti volieb rozhodnúť. Avšak, ÚS SR nedokázal o dvoch podaniach namietajúcich neústavnosť a nezákonnosť prezidentských volieb rozhodnúť ani do okamihu, kedy sa zvolená kandidáta v zmysle všeobecných ústavných pravidiel funkcie prezidenta SR ujala.¹⁸ Neschopnosť Ústavného súdu o uvedených podaniach rozhodnúť nie len v zákonom stanovenej lehote, ale ani dávno po jej uplynutí, bola síce v danom prípade spôsobená závažnou skutočnosťou, t. j. zásadne zníženou funkčnosťou pléna ÚS SR z dôvodu nedostatočného počtu sudcov, ako aj prinajmenšom dubiíznym konaním samotného navrhovateľa,¹⁹ no zo všeobecného pohľadu ide o stav neakceptovateľný, ktorého opakovanie nie je do budúcnosti úplne vylúčené.

3 VOĽBY PODĽA PRAVIDIEL A DÔSLEDY ICH NEDODRŽANIA

Na to, aby sme SR mohli označiť zdvojeným prívlastkom „demokratický a právny štát“ nestačí len to, aby boli poslanci NR SR, prezident SR či iní reprezentanti občanov zvolení v demokratických a slobodných voľbách. Nevyhnutným predpokladom je aj to, aby takéto voľby prebehli podľa vopred určených pravidiel, teda to, aby bol aj pri volebnom procese rešpektovaný princíp legality. Ako sme už v úvode príspevku naznačili, táto požiadavka vyplýva prinajmenšom z čl. 129 ods. 2 Ústavy, ktorý Ústavnému súdu zveruje právomoc rozhodovať o ústavnosti a zákonnosti²⁰ volieb. Avšak, požiadavka na priebeh volieb podľa stanovených pravidiel by tu bola prítomná aj v prípade, ak by citované ustanovenie v Ústave absentovalo. Vyplývala by totiž z princípu právneho štátu ako takého. Previazanosť medzi rešpektovaním volebných pravidiel a slobodným charakterom volieb resp. slobodnou súťažou politických síl ako takou je zrejmä aj z účelu konania o ústavnosti a zákonnosti volieb vyjadreného v § 156 zákona o Ústavnom súde. Citované ustanovenie totiž výslovne uvádza,

¹⁶ Návrh na začatie konania o ústavnosti a zákonnosti volieb môžu v zmysle § 157 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „zákon o Ústavnom súde“) podať len vybrané subjekty. V prípade volieb prezidenta SR ide o (1) kandidáta na funkciu prezidenta SR, ktorý získal aspoň 5 % platných hlasov; (2) skupinu najmenej 15 poslancov NR SR, ktorá podala platný návrh na kandidáta na prezidenta; (3) petičný výbor zastupujúci skupinu občanov, ktorá podala platný návrh na prezidenta a (4) generálneho prokurátora.

¹⁷ Podania boli odložené 9. apríla (Rvp 625/2019), 12. apríla (Rvp 560/2019) a 7. mája 2019 (Rvp 591/2019). Uvedené informácie boli získané z Kancelárie ÚS SR prostredníctvom odpovede z 12. novembra 2019 na žiadosť o poskytnutie informácie adresovanú Ústavnému súdu autorom.

¹⁸ Ústavný súd o týchto podaniach vecne nerozhodol ani do času spracovania tohto príspevku, čiže ani do 21. januára 2020.

¹⁹ Plénum ÚS SR síce v čase, kedy by ešte rozhodnutie o volebných sťažnostiach prišlo v rámci zákonnej lehoty, už bolo uznášaniaschopné, no tvoril ho minimálny potrebný počet sudcov, čiže sedem. Navrhovateľ navyše namietol zaujatosť jedného zo sudcov, čím Ústavný súd posunul do náročnej pozície, keďže v 6-člennom zložení nemohol rozhodnúť ani o samotných námietkach zaujatosti. Porovnaj tlačovú správu pléna ÚS SR č. 35/2019 z 13. júna 2019.

²⁰ V rámci posudzovania zákonnosti volieb ÚS SR neposudzuje súlad volebného procesu len s volebnými zákonmi *par excellence*, za ktoré možno označiť volebný kódex a zákon o volebnej kampani, ale aj súlad so všetkými ostatnými zákonmi týkajúcimi sa volieb. Porovnaj OROSZ, L. – MOLEK, P. – SVÁK, J. – ŠIMÍČEK, V.: Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike, s. 371.

že účelom konania je napraviť prípadnú neústavnosť alebo nezákonnosť napadnutých volieb a tým zabezpečiť slobodnú súťaž politických síl. Účelom ochrany ústavnosti a zákonnosti volieb však nie je len garantovanie slobodnej súťaže, ale aj garantovanie toho, že k obnoveniu moci, čoho prostriedkom sú práve voľby, dôjde v súlade s ústavnými a zákonnými pravidlami.²¹

Rozpor organizácie a priebehu volieb s Ústavou alebo na ňu nadväzujúcimi zákonnými pravidlami, čiže porušenie princípu legality, môže, za určitých okolností, viesť až k zásahu ÚS SR do výsledkov volieb. Ústavnému súdu totiž zákon o Ústavnom súde v takomto prípade zveruje možnosť buď takpovediac „opraviť“ nesprávne rozhodnutie volebnej komisie, čiže zrušiť jej rozhodnutie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený, alebo zrušiť výsledky volieb ako celok prostredníctvom ich vyhlásenia za neplatné,²² čoho dôsledkom bude nutnosť vyhlásenia nových (opakovaných) volieb. Ústavný súd však nemá možnosť rozhodnúť len o opakovaní jedného zo štádia volieb, napríklad len o opakovaní hlasovania.²³

Zásah ÚS SR do výsledkov volieb či dokonca nutnosť vyhlásenia nových (opakovaných) volieb môže byť dôsledkom porušenia pravidiel, teda neústavnosti alebo nezákonnosti, v rôznej fáze volebného procesu. Môže ísť nie len o porušenie pravidiel pri samotnom priebehu hlasovania či sčítavania odovzdaných hlasov, ale aj o porušenie pravidiel týkajúcich sa procesov, ktoré samotnému hlasovaniu predchádzajú, napríklad porušenie pravidiel volebnej kampane.²⁴ Porušenie ústavných či zákonných pravidiel volieb môže mať, vychádzajúc z judikatúry samotného ÚS SR, trojakú povahu. Môže ísť o tzv. volebné chyby (napr. z nebanlivosti nesprávne sčítané hlasy), volebné delikty (napr. úmyselne nesprávne sčítané hlasy, prípadne ich falšovanie) alebo neprípustné ovplyvňovanie výsledkov volieb (napr. porušenie pravidiel volebnej kampane).²⁵ V prípade, ak sú volebné vady nekvantifikovateľné z volebných výsledkov, prichádza do úvahy zásah v podobe vyhlásenia volieb za neplatné. Naopak, pokiaľ sa volebné vady dajú kvantifikovať, napríklad sa dá zistiť to, že niektorý z kandidátov získal iný počet hlasov ako je ten, ktorý je uvedený v zápisnici, prichádza do úvahy aj zrušenie rozhodnutia volebnej komisie a vyhlásenie za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený.²⁶ V takomto prípade, rešpektujúc aj zásadu primeranosti zásahu súdneho orgánu do slobodne prejavenej vôle voličov ako aj zásadu hospodárnosti,²⁷ by tak nemal nasledovať verdikt o neplatnosti volieb ako celku, ktorého dôsledkom by bolo opakovanie volieb.

„Oprava“ rozhodnutia príslušnej volebnej komisie či dokonca vyhlásenie volieb za neplatné však nie je dôsledkom akéhokoľvek porušenia volebných pravidiel. V slovenských podmienkach sa teda neuplatňuje tzv. teória absolútnych volebných väd.²⁸ Ústavný súd si vo svojej pomerne bohatej judikatúre týkajúcej sa volebných vecí zadefinoval pravidlá určujúce to, aké volebné vady majú viesť k zásahu ÚS SR do výsledkov volieb. Ak by takýto zásah mal prísť pri akomkoľvek porušení pravidiel, teda aj porušení s malým praktickým významom, predstavovalo by to nie len zrejme neprimeraný zásah orgánu verejnej moci do vôle voličov vyjadrenej vo výsledkoch volieb,²⁹ ale bolo by to pravdepodobne aj prakticky neúnosné. Volebný proces je totiž natoľko komplexný a komplikovaný, že jeho priebeh bez absolútne akéhokoľvek porušenia pravidiel je v praxi takmer nemysliteľný.

²¹ Porovnaj DRGONEC, J.: Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, s. 244.

²² Porovnaj § 163 ods. 1 zákona o Ústavnom súde.

²³ K úvahám o možnosti opakovania (len) hlasovania, nie celého volebného procesu začínajúceho registráciou kandidátov (kandidátnych listín), pozri napr. ANTOŠ, M.: Problémy súdneho prezkumu výsledkov volieb, s. 204 a nasl.

²⁴ Ako praktický príklad možno uviesť prípad volieb starostu obce Ložín (okres Michalovce) v roku 2006, ktoré ÚS SR napokon vyhlásil za neplatné práve z dôvodu, že došlo k závažnému porušeniu pravidiel volebnej kampane. Pre podrobnosti pozri nálezh ÚS SR zo 6. februára 2008, sp. zn. PL. ÚS 18/97 alebo DOMIN, M.: Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Komentár, s. 32.

²⁵ Porovnaj uznesenie ÚS SR z 18. februára 2015, sp. zn. PL. ÚS 68/2014.

²⁶ Porovnaj aj L'ALÍK, M. – L'ALÍK, T.: Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár, s. 475 a tam citovanú judikatúru ÚS SR.

²⁷ K uvedeným a ďalším zásadám, ktorými by sa súd pri zásahu do výsledkov volieb mal riadiť, pozri napr. ANTOŠ, M.: Problémy súdneho prezkumu výsledkov volieb, s. 207.

²⁸ Porovnaj napr. uznesenie ÚS SR z 11. apríla 2015, sp. zn. PL. ÚS 44/2014.

²⁹ Uvedenú požiadavku možno označiť aj ako princíp minimalizácie ingerencie súdov do výsledkov volieb. Porovnaj OROSZ, L. – MOLEK, P. – SVÁK, J. – ŠIMÍČEK, V.: Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike, s. 396.

Skutočnosť, že absolútny súlad volebného procesu s existujúcim pravidlami je prakticky nemožný vyslovil aj ÚS SR.³⁰ Pri akomkoľvek porušení Ústavy či zákona, čiže pri akýchkoľvek volebných vadách, teda ÚS SR skúma ich vplyv na rozhodnutie voličov.³¹ Ústavný súd tak skúma predovšetkým vzťah porušenia Ústavy či zákona k výsledkom volieb, ako aj intenzitu volebných väd. Zásah ÚS SR do výsledkov volieb prichádza do úvahy za predpokladu splnenia troch podmienok.³² Tou prvou je porušenie Ústavy alebo zákona, čiže porušenie pravidiel, podľa ktorých mala volebná súťaž prebehnúť. Druhou podmienkou je existencia vzťahu medzi neústavnosťou resp. nezákonnosťou na jednej strane a výsledkom volieb na strane druhej. A napokon, treťou podmienkou je minimálna potrebná intenzita porušenia Ústavy či zákona. Porušenie musí dosahovať takú intenzitu, ktorá spochybňuje výsledky volieb a odôvodnene vyvoláva pochybnosti o tom, či by výsledky volieb bez toho, aby k takémuto porušeniu došlo, neboli iné, čiže či výsledky volieb zodpovedajú skutočnej vôli voličov. Porušenie ústavnosti alebo zákonnosti teda musí byť hrubé (závažné) alebo opakované.^{33 34}

Ako uvádzajú autori komentára k zákonu o Ústavnom súde, aj keď by sa mohlo zdať, že rozhodnutie ÚS SR, ktorým tento konštatoval neústavnosť resp. zákonnosť volieb má deklaratórny charakter, keďže konštatuje porušenie pravidiel ku ktorému došlo v (nedávnej) minulosti, opak je pravdou.³⁵ Rozhodnutie ÚS SR má totiž konštitutívne účinky a pôsobí *ex tunc*, teda od jeho vydania smerom do budúcnosti. Ak totiž Ústavný súd zruší výsledok volieb alebo ich vyhlási za neplatné, menia sa tým právne vzťahy a status subjektov, ktoré sú účastníkmi týchto vzťahov. V prípade prezidentských volieb by teda išlo o to, že ten, kto bol pôvodne podľa uznesenia Štátnej komisie zvolený, zvoleným napokon nie je a o výkon svojho úradu prichádza. Pokiaľ ÚS SR nezruší rozhodnutie volebnej komisie a nevyhlásil za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený, čiže v prípade, ak vyhlásil neplatnosť volieb ako takých, nevyhnutným dôsledkom bude nutnosť vyhlásenia nových (opakovaných) volieb.³⁶

Ústavný súd má v zmysle § 162 zákona o Ústavnom súde o každom návrhu na začatie konania o ústavnosti a zákonnosti volieb, vrátane návrhu týkajúceho sa prezidentských volieb, rozhodnúť do 90 dní od doručenia návrhu. Zákon o Ústavnom súde však s nedodržaním tejto lehoty výslovne nespája žiadnu sankciu, napríklad neprípustnosť pokračovania v konaní ÚS SR a prijatia rozhodnutia. Nejde teda o tzv. prekluzívnu (prepadnú) lehotu, ktorá by znamenala zánik oprávnenia,³⁷ v dotknutom prípade zánik oprávnenia Ústavného súdu rozhodnúť. Naopak, ide o lehotu s inštruktívnou povahou pre samotný ÚS SR.³⁸ Na prvý pohľad sa táto lehota zdá ako dostatočne dlhá, no vzhľadom na personálne a iné kapacity ÚS SR, ako aj berúc do úvahy osobitosti konania o volebných sťažnostiach, táto dĺžka nemusí byť dostatočná, čo koniec koncov preukázali aj prípady spomínané v predchádzajúcej časti príspevku.

4 ONESKORENÉ ROZHODNUTIE ÚSTAVNÉHO SÚDU A JEHO DÔSLEDKY

Ako sme už v príspevku opakovane naznačili, oneskorené rozhodnutie ÚS SR o volebnej sťažnosti namietajúcej neústavnosť a nezákonnosť volieb môže mať ďalekosiahle dôsledky. Čím dlhšie účastníci volebnej súťaže, v nami uvedenom prípade kandidáti uchádzajúci sa o post hlavy

³⁰ Porovnaj nálež ÚS SR zo 4. februára 2015, sp. zn. PL. ÚS 31/2014.

³¹ Porovnaj aj ĽALÍK, M. – ĽALÍK, T.: Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár, s. 473.

³² Porovnaj napr. uznesenie ÚS SR z 2. júla 2009, sp. zn. PL. ÚS 7/07.

³³ Porovnaj napr. uznesenie ÚS SR z 12. decembra 2017, sp. zn. PL. ÚS 22/2017.

³⁴ Pre podrobnosti k podmienkam, za ktorých ÚS SR spravidla pristúpi ku korekcii výsledkov volieb alebo ich vyhláseniu za neplatné, pozri napr. DOMIN, M.: Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Komentár, s. 30 a nasl.; DOMIN, M.: Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva. Komentár, s. 39 a nasl. alebo ĽALÍK, M. – ĽALÍK, T.: Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár, s. 486 a nasl.

³⁵ Porovnaj ĽALÍK, M. – ĽALÍK, T.: Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár, s. 476.

³⁶ V prípade prezidentských volieb to výslovne predpokladá § 106 ods. 2 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „volebný kódex“).

³⁷ Porovnaj napr. OTTOVÁ, E.: Teória práva, s. 261.

³⁸ Porovnaj ĽALÍK, T.: Súdna moc. In: GIBA, M. a kol.: Ústavné právo, s. 315.

štátu, ako aj všetky ostatné subjekty, na ktoré má výkon právomocí voleného orgánu dopad, na definitívny verdikt ohľadom verifikácie dodržania pravidiel volieb čakajú, tým viac sa narúša miera ich právnej istoty. A právna istota je, rovnako ako aj princíp legality, požiadavkou vyplývajúcou z Ústavou proklamovaného princípu právneho štátu.

To, že ÚS SR lehotu na rozhodnutie o volebnej sťažnosti nestihne nemusí byť úplne výnimočný prípad a nemusí sa týkať len prípadu minuloročných prezidentských volieb. Z rozhodovacej činnosti ÚS SR sú známe prípady, kedy Ústavný súd túto lehotu výrazne prekročil, a to dokonca aj o niekoľko rokov.³⁹ V praxi k takémuto „sklzu“ môže dôjsť najmä v prípade volieb do orgánov samosprávy obcí, v prípade ktorých Ústavný súd dostáva jednoznačne najviac podaní.⁴⁰ Práve z konania týkajúceho sa volieb do orgánov územnej samosprávy je známy prípad, kedy ÚS SR v zmysle ustanovenia umožňujúceho primerane použiť relevantné ustanovenia zákona č. 160/2015 Z. z. Civilného sporového poriadku (ďalej aj „CSP“)⁴¹ využil možnosť predpokladanú v § 324 a nasl. CSP, teda nariadil tzv. neodkladné opatrenie. V prípade konania o ústavnosti a zákonnosti volieb toto neodkladné opatrenie spočívalo v povinnosti adresovanej príslušnej volebnej komisii zdržať sa vydania osvedčenia o zvolení, v danom prípade osvedčenia o zvolení za starostu obce.⁴² Potrebu takejto predbežnej úpravy vzťahov medzi účastníkmi konania ÚS SR odôvodnil tým, že využitie inštitútu neodkladného opatrenia je nevyhnutné na dosiahnutie účelu konania podľa čl. 129 ods. 2 Ústavy a že „je vo verejnom záujme, aby v každej dobe zastávala verejnú funkciu osoba, ktorá do nej bola zvolená alebo ináč ustanovená v súlade s právnou úpravou volieb alebo iného ustanovenia do tejto funkcie.“⁴³ Ústavný súd v rovnakom rozhodnutí dodal, že verejný záujem na výkone volebnej funkcie, ktorej mandát vznikol v zákonných a ústavných, teda rozumne nespochybniteľných voľbách, v danom prípade prevažuje nad prípadným zásahom do práv kandidáta spočívajúcim v tom, že dočasne nebude vykonávať volenú funkciu. Stručne popísaným spôsobom teda ÚS SR zabezpečil to, aby do času, pokiaľ o ústavnosti a zákonnosti volieb vecne nerozhodne, funkciu nevykonávala osoba, o ktorej zákonom a ústavným zvolení existujú závažné pochybnosti. Takýmto spôsobom ÚS SR súčasne zaistil aj istú mieru právnej istoty nie len kandidátov, ale predovšetkým všetkých potenciálnych adresátov právnych aktov starostu. Takýmto rozhodnutím Ústavného súdu sa teda malo zabrániť tomu, aby bolo v budúcnosti nutné riešiť čo s právnymi aktmi starostu, ktorý napokon podľa záverov ÚS SR riadne zvoleným nebol.

Ani zákon o Ústavnom súde ani CSP výslovne nevyklučuje aplikáciu neodkladného opatrenia na prípad iných druhov volieb, napríklad aj na prípad v druhej časti skúmaných prezidentských volieb. Naopak, úprava tohto inštitútu je natoľko všeobecná, že teoreticky prichádza do úvahy aj v prípade volieb hlavy štátu. Kandidát, ktorý bol podľa zápisnice Štátnej komisie zvolený za prezidenta sice nedostáva osvedčenie, ako je to v prípade volieb do orgánov samosprávy obcí či volieb poslancov NR SR, no právna úprava predpokladá istý formalizovaný postup smerujúci k ujatiu sa funkcie. Volebný kódex v prípade volieb prezidenta predpokladá vyhlásenie výsledkov volieb Štátnou komisiou na základe jej zápisnice,⁴⁴ ktoré je podkladom pre následné zloženie sľubu zvoleného kandidáta a ujatie sa funkcie prezidenta SR. Predstaviteľná by teda mohla byť taká situácia, že ÚS

³⁹ Porovnaj OROSZ, L.: Rekodifikácia volebného zákonodarstva a súdny prieskum volieb (1.), s. 1229 a nasl.

⁴⁰ Vo veci ústavnosti a zákonnosti (všeobecných) volieb do orgánov samosprávy obcí ÚS SR dostal nasledujúce počty podaní: 90 (pre voľby v roku 2018), 85 (2014), 133 (2010), 137 (2006), 45 (2002), 58 (1998) a 48 (1994). Porovnaj *Rozhodovacia činnosť. Konania vo volebných veciach. Voľby do orgánov samosprávy obcí*. [online] [cit. 13. 11. 2019]. Dostupné na: <<https://www.ustavnysud.sk/-/volby-do-organov-samospravy-obci>>.

⁴¹ V čase rozhodovania v citovanom prípade išlo o ustanovenie § 31 a ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov. V súčasnosti ide o ustanovenie § 62 zákona o Ústavnom súde, v zmysle ktorého „ak tento zákon v piatej časti alebo šiestej časti neustanovuje inak a povaha veci to nevyklučuje, vzťahuje sa na konania pred ústavným súdom podľa povahy vecí primerane Civilný sporový poriadok.“

⁴² Porovnaj uznesenie ÚS SR z 5. decembra 2018, sp. zn. PL. ÚS 54/2018.

⁴³ Porovnaj nález ÚS SR z 22. augusta 2006, sp. zn. PL. ÚS 6/06.

⁴⁴ Porovnaj DOMIN, M.: Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva. Komentár, s. 367.

SR by adresoval svojmu predsedovi, do rúk ktorého zvolený kandidát v zmysle čl. 101 ods. 7 Ústavy skladá sľub, povinnosť zdržať sa prijatia tohto sľubu až do času, pokiaľ plénum ÚS SR vo veci ústavnosti a zákonnosti prezidentských volieb vecne nerozhodne.

Ústava eventuálnu situáciu, ak by kandidát, ktorý bol podľa vyhlásených výsledkov volieb zvolený za prezidenta, nezložil sľub, predvída, a to prostredníctvom čl. 105. V takomto prípade by tak *ex constitutione* a *ipso facto*⁴⁵ došlo k aktivácii ústavného inštitútu zastupovania prezidenta SR. Ak totiž v zmysle čl. 105 ods. 1 Ústavy prezident nezložil sľub, väčšina jeho právomocí prechádza na iné ústavné orgány. Konkrétne ide o vládu SR, jej predsedu a predsedu NR SR. Štát by teda v prípade, ak by ÚS SR potreboval dodatočný čas na rozhodnutie o ústavnosti a zákonnosti prezidentských volieb, nezostal bez možnosti výkonu prezidentských právomocí, ktorých absencia, najmä niektorých z nich, by mohla pre riadny chod ústavných orgánov znamenať veľmi závažný problém. Dĺžka časového obdobia, počas ktorého vláda SR, jej predseda a predseda NR SR môžu vykonávať prezidentské právomoci a tak prezidenta zastupovať, nie je Ústavou obmedzená. Spomenuté orgány by teda teoreticky mohli prezidentské právomoci vykonávať tak dlho, pokiaľ by ÚS SR vecne konanie o ústavnosti a zákonnosti volieb neukončil. Pokiaľ by ÚS SR napokon rozhodol o vyhlásení volieb prezidenta za neplatné, jeho zastupovanie trojicou uvedených orgánov by trvalo ďalej až po kým by nepominul dôvod, teda až pokiaľ by (riadne) zvolený prezident nezložil Ústavou predpísaný sľub. Ústavný inštitút zastupovania hlavy štátu teda vylučuje akúkoľvek možnosť predĺženia výkonu funkcie dovtedajšieho prezidenta po tom, ako uplynulo jeho volebné (funkčné) obdobie.

Neodkladné opatrenie predpokladané v CSP sa síce môže javiť ako do určitej miery účinný prostriedok pre prípad, že by si plénum ÚS SR vopred bolo vedomé, že stanovenú lehotu na rozhodnutie o ústavnosti a zákonnosti volieb nestihne, no v prípade, ktorý sme priblížili v druhej časti tohto príspevku, použiteľné nebolo. Ako totiž už bolo naznačené a ako vyplýva z čl. 131 ods. 1 Ústavy, rozhodovanie o ústavnosti a zákonnosti volieb prináleží do právomoci pléna ÚS SR. Rozhodovanie o tejto otázke v inej organizačnej forme, napríklad v senáte, je teda neprípustné.⁴⁶ V prípade, ak je plénum nespôsobilé rozhodovať, napríklad z dôvodu nedostatočného počtu sudcov Ústavného súdu, neodkladné opatrenie vydané byť nemôže. V nami popísanom prípade, ktorý však ani zďaleka nemusí byť jedinečný a ktorý sa môže v budúcnosti opakovať, by nám teda nezostávalo nič iné ako umožniť zvolenému kandidátovi zložiť sľub a ujať sa tak funkcie hlavy štátu a súčasne čakať na zabezpečenie spôsobilosti ÚS SR rozhodnúť. Ak by po relatívne dlhej dobe Ústavný súd návrh zamietol, takéto rozhodnutie by neznamenal žiadny zásadný problém. Avšak, ak by ÚS SR dospel k záveru, že v skúmaných voľbách skutočne došlo k neústavnosti alebo nezákonnosti a že jej intenzita bola taká, že je nutné voľby vyhlásiť za neplatné a opakovať ich, to by už znamenalo závažný zásah do právnej istoty.

V súvislosti s voľbami prezidenta SR pri potenciálnej aplikácii inštitútu neodkladného opatrenia vyvstáva ešte jeden osobitný problém. Na rozdiel od starostov obcí či poslancov obecnych zastupiteľstiev, v prípade volieb hlavy štátu je to priamo text Ústavy, ktorý výslovne a na pomery ústavného textu netypicky exaktne stanovuje čas, kedy sa má zvolený kandidát zložením sľubu funkcie prezidenta ujať. Využitie inštitútu neodkladného opatrenia by tak narážalo práve na čl. 101 ods. 7, ktorý tento postup upravuje. Je teda prinajmenšom polemické to, či by takéto rozhodnutie ÚS SR samotné nepredstavovalo neústavný postup. Riešenie potenciálneho porušenia princípu legality ďalším jeho porušením sa totiž nejaví ako „to pravé orechové“. Ako vhodnejšie riešenie, avšak len v rovine *de lege ferenda*, sa javí zakotvenie výslovnej možnosti takéhoto „odkladu“ zloženia sľubu hlavy štátu, prípadne aj ujatia sa funkcie ostatných volených funkcionárov, priamo do ústavného textu.

Zásah ÚS SR do výsledkov volieb po neprimerane dlhej dobe by síce predstavoval „problém“ pre osobu, ktorá dovtedy vykonávala funkciu hlavy štátu či akúkoľvek inú volebnú funkciu, no oveľa závažnejší problém by vyvstával v súvislosti s právnymi aktmi, ktoré táto osoba dovtedy vykonala. Ako je totiž všeobecne známe, prezidentovi SR Ústava zveruje viaceré významné právomoci. Kandidát, ktorý sa ujal funkcie aj napriek stále „čakajúcemu“ podaniu na ÚS SR by síce mohol svoje právomoci až do konečného súdneho verdiktu vykonávať len v nevyhnutnom rozsahu, no nemožno to označiť za jeho povinnosť a taktiež nemožno vylúčiť to, že by došlo k nevyhnutnej potrebe vykonať aj zásadnejšie prezidentské právomoci. Čo však s rozhodnutiami prezidenta, ktorými napríklad

⁴⁵ K aktivácii inštitútu zastupovania prezidenta SR nie je potrebný žiadny právny úkon. Porovnaj napr. GIBA, M.: Prezident Slovenskej republiky. In: GIBA, M. a kol.: Ústavné právo, s. 265.

⁴⁶ Porovnaj ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky, s. 731.

menoval predsedu vlády SR, vyhlásil referendum či dokonca rozpustil NR SR?⁴⁷ Samozrejme, netýka sa to len prezidentských právomocí. Mali by v prípade vyhlásenia volieb za neplatné a nutnosti ich opakovania byť vydané právne akty (hlavy štátu alebo iného voleného orgánu) rovnako „zrušené“ alebo by mali zostať v platnosti? Prikláňame sa skôr k druhej z alternatív. Požiadavka na zrušenie či zneplatnenie právnych aktov prezidenta, o ktorom sa napokon ukázalo, že za prezidenta nebol riadne zvolený, by totiž predstavovalo len ďalšie nabaľujúce sa narušenie právnej istoty tých subjektov, ktorých sa výkon prezidentských právomocí týka. Celkom určite možno súhlasiť, že realizácia požiadavky na následné zrušenie či zneplatnenie menovania člena vlády, vyhlásenia referenda či rozpustenia NR SR by mala obrovské, ba takmer až nepredstaviteľné dôsledky. Zachovanie platnosti právnych aktov, ktoré boli výsledky realizácie prezidentských právomocí, by tak bolo pre zachovanie aspoň „zostávajúcej“ miery istoty účastníkov právnych vzťahov viac než potrebné. Tento záver sa rovnako týka aj právomocí realizovaných inými volenými orgánmi.

Zvolenú alternatívu týkajúcu sa platnosti právnych aktov vydaných napokon riadne nezvoleným kandidátom možno odôvodniť taktiež tým, že na výsledky volieb je potrebné nazerať ako na výsledky ústavné a zákonné až pokiaľ sa v konaní pred ÚS SR nepreukáže opak. Takýto postoj nepredstavuje len takpovediac slepú „vieru“, ale stojí na racionálnom predpoklade, že na organizáciou a priebehom volieb, vrátane požiadavky na ich organizáciu a priebeh v súlade so stanovenými pravidlami, dohliadajú osobitné orgány verejnej moci. Na najnižšom stupni, predovšetkým vo vzťahu k odovzdávaniu hlasovacích lístkov a sčítavaniu hlasov, sú to najmä okrskové volebné komisie. Práve tie za garanta ústavnosti a zákonnosti volebného aktu a sčítavania hlasov označil aj ÚS SR.⁴⁸ Ústavný súd taktiež zdôraznil existenciu samotnej prezumpcie ústavnosti a zákonnosti volieb. Uviedol, že táto prezumpcia vyplýva z významu volieb v demokratickej spoločnosti.⁴⁹ Ako sme totiž uviedli, neprijateľným zásahom súdnej moci do vôle voličov by bol stav, ak by ÚS SR do výsledkov volieb nezasahoval len v skutočne nevyhnutných prípadoch, kedy identifikoval hrubé alebo opakované porušenie volebných pravidiel.

5 ZÁVER

V príspevku sme sa venovali napätiu medzi dvoma požiadavkami vyplývajúcimi z Ústavou proklamovaného princípu právneho štátu, ktoré sa týkajú (aj) volieb. Na jednej strane ide o požiadavku na to, aby voľby prebehli podľa stanovených pravidiel, teda o požiadavku na ich legalitu (ústavnosť a zákonnosť), na strane druhej ide o to, aby účastníci volebnej súťaže, ako aj všetky ostatné dotknuté právne subjekty, mali čo najskôr istotu v tom, ako volebná súťaž dopadla, teda kto bol riadne do funkcie (či už funkcie prezidenta SR alebo inej volenej funkcie) zvolený. V nadväznosti na uvedené sme si za cieľ stanovili pokúsiť sa zodpovedať otázku položenú už v názve tohto príspevku, teda či by ÚS SR mal zasahovať do výsledkov volieb aj po neprimerane dlhej dobe. Ak totiž ÚS SR o ústavnosti a zákonnosti volieb rozhodne po neprimerane dlhej dobe, nepochybne tým narúša požiadavku na právnu istotu.

Prikláňame sa ku kladnej odpovedi na položenú otázku. Ústavný súd by teda v prípade, pokiaľ identifikuje skutočne závažné porušenie ústavnosti resp. zákonnosti spochybňujúce to, že výsledky volieb predstavujú skutočnú vôľu voličov a že nebyť takejto neústavnosti či nezákonnosti by výsledky boli pravdepodobne iné, ma mať možnosť do výsledkov volieb zasiahnuť aj po dlhšej dobe, napríklad aj po prekročení zákonom stanovenej lehoty 90 dní. Ak by totiž išlo o tak závažné porušenie volebných pravidiel, ktoré by odôvodňovalo zásah do výsledkov volieb, nemalo by ani v takomto prípade zostať bez nápravy. Samozrejme, ÚS SR by však mal spraviť všetko preto, aby zásah do výsledkov volieb nemusel realizovať až tak „neskoro“. Avšak, nie vždy je to len v rukách sudcov ÚS SR, čo nám dokonale ilustruje aktuálny prípad rozhodovania o sťažnostiach týkajúcich sa minuloročných prezidentských volieb. Pri preferovaní tejto alternatívy síce ÚS SR môže podstatným spôsobom zasiahnuť do právnej istoty účastníkov volebnej súťaže či ďalších subjektov, no ak by sme mu takúto možnosť odopreli, popreli by sme úplne druhú z požiadaviek vyplývajúcich z princípu právneho štátu, čiže požiadavku na legalitu volieb.

⁴⁷ Porovnaj čl. 101 ods. 1 písm. g), m) či e) Ústavy.

⁴⁸ Porovnaj nález ÚS SR z 19. decembra 2018, sp. zn. PL. ÚS 28/2018 alebo nález z 1. júla 2004, sp. zn. PL. ÚS 36/03.

⁴⁹ Porovnaj uznesenie ÚS SR zo 16. marca 2011, sp. zn. PL. ÚS 70/2011.

Súčasne s umožnením ÚS SR rozhodnúť v každom prípade volebnej sťažnosti, teda aj po uplynutí relatívne dlhého času od volieb samotných, by sme sa ale mali usilovať o nastolenie čo možno najväčšej miery právnej istoty. Už len samotné stanovenie lehoty na rozhodnutie k zabezpečeniu princípu právnej istoty smeruje, no ako bolo v príspevku preukázané, nemusí to stačiť. V prospech zlepšenia právnej istoty by bolo možné uvažovať aj nad predĺžením času medzi vyhlásením výsledkov volieb a ujatím sa volenej funkcie, čo Ústava v prípade prezidentských volieb do určitej miery predpokladá. Ako sa však ukázalo v prípade minuloročných prezidentských volieb, ani tento čas nemusí byť dostatočný.⁵⁰ Predĺžením tohto času by sa mohla zvýšiť šanca na to, aby ÚS SR rozhodol ešte skôr, ako sa zvolený kandidát svojej funkcie ujme, čo je ideálny prípad zavŕšenia konania o volebnej sťažnosti. Samozrejme, tento časový úsek by nemal byť neprimerane dlhý, pretože by to potom mohlo byť považované za zásah do práv zvoleného kandidáta, ktorý bol až do prípadného opačného rozhodnutia ÚS SR prezumovane zvolený ústavným spôsobom.

Ak by však napokon ÚS SR dospel k záveru, že voľby je potrebné vyhlásiť za neplatné a je potrebné ich zopakovať, dôsledkom by celkom určite nemalo byť zneplatnenie právnych aktov, ktoré boli dovtedy zvoleným kandidátom vydané. Požiadavkou na ich zneplatnenie by sa totiž nastolil ešte závažnejší stav právnej neistoty. Aby sa však takejto situácii predišlo, teda aby právomoci voleného orgánu nevykonával niekto, o kom sú vážne pochybnosti o jeho riadnom zvolení, do úvahy prichádza využitie inštitútu neodkladného opatrenia, ktorý ÚS SR už pri konaní o volebných sťažnostiach v minulosti využil. Ako sme však už uviedli v predchádzajúcej časti príspevku, v prípade prezidentských volieb by ideálnym stavom bolo to, aby Ústavnému súdu takúto možnosť zverovala priamo Ústava, keďže jej text *expressis verbis* určuje časový okamih, kedy by k zloženiu sľubu zvoleného prezidentského kandidáta malo dôjsť. Avšak, na škodu veci by to nebolo ani v prípade všetkých ostatných druhov volieb.

Uprednostnenie požiadavky na rešpektovanie legality volieb pred požiadavkou na čo najskoršiu istotu účastníkov volebnej súťaže, ku ktorej sme sa napokon priklonili, však so sebou môže prinášať aj nezanedbateľné riziká. Jedným z nich sú napríklad také návrhy na začatie konania o ústavnosti a zákonnosti volieb, ktoré by sme mohli označiť za šikanózne. Pôjde o zrejme neopodstatnené podania, ktoré v konečnom dôsledku len komplikujú „život“ Ústavného súdu a odďaľujú definitívne rozhodnutie o ústavnosti a zákonnosti volebného procesu a tým aj definitívne nastolenie právnej istoty dotknutých účastníkov. Okrem vecnej neopodstatnenosti môže ísť aj o neopodstatnené podania namietajúce zaujatosť sudcov ÚS SR. Bez nároku na vecné hodnotenie jednotlivých podaní adresovaných Ústavnému súdu si dovoľíme tvrdiť, že takéto podania už ÚS SR dostal. Ako sa však takémuto typu podaní brániť a súčasne nepoprieť požiadavku na kontrolu legality volieb? Možno uvažovať napríklad nad tým, že by oprávnenie odmietnuť návrh na začatie konanie (vo veci ústavnosti a zákonnosti volieb) mohla získať aj „menšia“ organizačná forma ÚS SR než je jeho plénum tvorené všetkými sudcami. Mohlo by ísť o jediného sudcu, prípade o časť pléna. Takýmto opatrením by sa mohla zabezpečiť väčšia plynulosť rozhodovania a rýchlejšie vyradenie podaní šikanózneho charakteru. Keďže dôvodom pre vyhovenie volebnej sťažnosti nie je akékoľvek porušenie Ústavy alebo zákona, ale len skutočne závažné (hrubé alebo opakované) porušenie, domnievame sa, že by o odmietnutí istej kategórií podaní bol spôsobilý rozhodnúť aj nižší počet sudcov. Osobitne to platí pri celoštátnych voľbách, pri ktorých by k vyhovaniu žiadosti nevedlo ani závažnejšie porušenie ústavnosti a zákonnosti, pokiaľ by malo len lokálny a nie celoštátny dopad.⁵¹

⁵⁰ Ústava totiž v čl. 101 ods. 7 predpokladá, že zvolený kandidát skladá sľub napoludnie v deň, kedy má skončiť volebné obdobie predchádzajúceho prezidenta. V zmysle čl. 103 ods. 3 by sa voľby mali konať najneskôr 60 dní pred uplynutím funkčného (volebného) obdobia úradujúceho prezidenta. Ústava teda poskytuje priestor minimálne približne 6 týždňov (ak počítame s tým, že druhé kolo volieb bude dva týždne po kole prvom) aby sa ÚS SR s prípadnými volebnými sťažnosťami vysporiadal. Inak by to však bolo v prípade, ak by sa volebné obdobie prezidenta skončilo predčasne. V takomto prípade sa má podľa čl. 101 ods. 8 zvolený kandidát ujať zložením sľubu funkcie už v deň po dni, v ktorom boli vyhlásené výsledky volieb. Pri takejto eventualite by tak ÚS SR nemal pred ujatím sa funkcie zvoleným kandidátom žiadny časový priestor na rozhodnutie o prípadnom podaní.

⁵¹ V doterajšej činnosti ÚS SR však zatiaľ nikdy nedošlo k tomu, že by Ústavný súd identifikoval takú neústavnosť resp. nezákonnosť, ktorá by mala viesť k zásahu do výsledkov celoštátnych volieb. S výnimkou volieb do NR SR Ústavný súd doposiaľ ani nevydal žiadne rozhodnutie, ktorým by

Za zváženie však stojí aj to, či by v užšej formácii nemal ÚS SR mať možnosť rozhodnúť aj o neodkladnom oparení smerujúcim k „odloženiu“ ujatia sa funkcie kandidátom, o ktorého ústavnom a zákonnom zvolení existujú závažné pochybnosti. V praxi by potom bolo na samotnom Ústavnom súde, či by, so zreteľom na doručení volebnú sťažnosť, využil možnosť vydať neodkladné opatrenie (aj hlasmi menšieho počtu sudcov ako je nadpolovičná väčšina z nich) alebo by, naopak, v rovnakom zložení celkom zjavne neopodstatnené podanie odmietol.

Použitá literatúra a pramene:

Literatúra

- ANTOŠ, M.: Problémy soudního přezkumu výsledků voleb. In: Právní rozhledy, roč. 15, 2007, č. 6, s. 203 – 209.
- BRÖSTL, A. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Plzeň : Aleš Čenek, 2015, 423 s. ISBN 978-80-7380-580-7.
- CIBULKA, Ľ. a kol.: Ústavné právo. Ústavný systém Slovenskej republiky. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2014, 407 s. ISBN 978-80-7160-366-5.
- ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Bratislava : Eurokódex, 2012, 832 s. ISBN 978-80-89447-94-0.
- DOMIN, M.: Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, 228 s. ISBN 978-80-571-0008-9.
- DOMIN, M.: Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018, 684 s. ISBN 978-80-8168-770-9.
- DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava : C. H. Beck, 2015, 1603 s. ISBN 978-80-89603-39-8.
- DRGONEC, J.: Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Šamorín : Heuréka, 321 s. ISBN 978-80-89122-79-0.
- GIBA, M. a kol.: Ústavné právo. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, 484 s. ISBN 975-80-571-0086-7.
- KROŠLÁK, D. a kol.: Ústavné právo. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, 801 s. ISBN 978-80-8168-511-8.
- ĽALÍK, M. – ĽALÍK, T.: Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, 640 s. ISBN 978-80-571-0111-6.
- OTTOVÁ, E.: Teória práva. Šamorín : Heuréka, 2006, 306 s. ISBN 80-89122-37-X.
- OROSZ, L. – MOLEK, P. – SVÁK, J. – ŠIMÍČEK, V.: Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike. Bratislava : C. H. Beck, 2016, 449 s. ISBN 978-80-89603-41-1.
- OROSZ, L.: Rekodifikácia volebného zákonodarstva a súdny prieskum volieb (1.). In: Justičná revue, roč. 63, 2011, č. 10, s. 1219 – 1233.
- PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, Ľ.: Štátne právo Slovenskej republiky. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 557 s. ISBN 978-80-7097-787-3.
- SVÁK, J. – CIBULKA, Ľ. – KLÍMA, K.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť. Bratislava : Paneurópska vysoká škola, 2013, 456 s. ISBN 978-80-8155-005-8.

Právne predpisy

- Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.
- Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

rozhodol vo veci samej. Porovnaj *Rozhodovacia činnosť. Konania vo volebných veciach*. [online] [cit. 19. 11. 2019]. Dostupné na: < <https://www.ustavnysud.sk/konania-vo-volebnych-veciach>>.

Rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky

Uznesenie ÚS SR z 23. septembra 1993, sp. zn. I. ÚS 87/93.

Nález ÚS SR zo 7. januára 1998, sp. zn. II. ÚS 48/97.

Nález ÚS SR zo 4. septembra 2002, sp. zn. PL. ÚS 6/01.

Nález z 1. júla 2004, sp. zn. PL. ÚS 36/03.

Nález ÚS SR z 10. januára 2005, sp. zn. PL. ÚS 49/03

Nález ÚS SR z 22. augusta 2006, sp. zn. PL. ÚS 6/06.

Nález ÚS SR zo 6. februára 2008, sp. zn. PL. ÚS 18/07.

Uznesenie ÚS SR z 2. júla 2009, sp. zn. PL. ÚS 7/07.

Uznesenie ÚS SR zo 16. marca 2011, sp. zn. PL. ÚS 70/2011.

Nález ÚS SR zo 4. februára 2015, sp. zn. PL. ÚS 31/2014.

Uznesenie ÚS SR z 18. februára 2015, sp. zn. PL. ÚS 68/2014.

Uznesenie ÚS SR z 11. apríla 2015, sp. zn. PL. ÚS 44/2014.

Nález ÚS SR z 31. mája 2017, sp. zn. PL. ÚS 7/2017.

Uznesenie ÚS SR z 12. decembra 2017, sp. zn. PL. ÚS 22/2017.

Uznesenie ÚS SR z 5. decembra 2018, sp. zn. PL. ÚS 54/2018.

Nález ÚS SR z 19. decembra 2018, sp. zn. PL. ÚS 28/2018.

Nález ÚS SR z 30. januára 2019, sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

Podania adresované Ústavnému súdu Slovenskej republiky

Návrh na začatie konania o ústavnosti a zákonnosti volieb prezidenta Slovenskej republiky doručený ÚS SR 25. marca 2019, sp. zn. PL. ÚS 16/2019.

Návrh na začatie konania o ústavnosti a zákonnosti volieb prezidenta Slovenskej republiky doručený ÚS SR 9. apríla 2019, sp. zn. PL. ÚS 17/2019.

Podanie adresované ÚS SR doručené 26. marca 2019, č. Rvp 560/2019.

Podanie adresované ÚS SR doručené 29. marca 2019, č. Rvp 591/2019.

Podanie adresované ÚS SR doručené 5. apríla 2019, č. Rvp 625/2019.

Rozhodnutia Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán

Uznesenie Štátnej komisie z jej zasadnutia konanom v dňoch 30. a 31. marca 2019, č. 45/8/2.

Ďalšie pramene

E-mailová odpoveď Kancelárie ÚS SR z 12. novembra 2019 na žiadosť o poskytnutie informácie adresovanú autorom.

Rozhodovacia činnosť. Konania vo volebných veciach. [online] [cit. 19. 11. 2019]. Dostupné na: <<https://www.ustavnysud.sk/konania-vo-volebnych-veciach>>.

Rozhodovacia činnosť. Konania vo volebných veciach. Voľby do orgánov samosprávy obcí. [online] [cit. 13. 11. 2019]. Dostupné na: <<https://www.ustavnysud.sk/-/volby-do-organov-samospravy-obci>>.

Tlačová správa pléna ÚS SR č. 35/2019 z 13. júna 2019. [online] 13. 6. 2019 [cit. 11. 11. 2019]. Dostupné na: <https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/84145017/TS_35_2019/d2cc650d-d363-4d52-960f-68566a031102>.

Voľby prezidenta Slovenskej republiky marec 2019. [online] 3. 4. 2019 [citované 6. 11. 2019]. Dostupné na: <<http://volby.statistics.sk/prez/prez2019/sk/>>.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Marek Domin, PhD.

marek.domin@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Katedra ústavného práva

Šafárikovo námestie č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

PRUŽNÁ ÚPRAVA VOLEBNÉHO PRÁVA – KEĎ VÄČŠINA MENÍ PRAVIDLÁ HRY TESNE PRED ŠTARTOM

Daniel Takács

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstrakt:

Príspevok sa zameriava na problematiku právnej úpravy slovenského volebného práva a možnosť jej revízie. V podmienkach Slovenskej republiky je jadro právnej úpravy volebného práva vo forme zákonnej úpravy, pričom Ústava sa tejto oblasti venuje buď len rámcovo alebo vyslovene okrajovo. Pružná úprava volebného práva fakticky znamená relatívne jednoduchú možnosť revízie volebného práva zo strany aktuálnej parlamentnej väčšiny. Na základe tohto stavu sa otvára priestor pre volebné inžinierstvo a zmeny pravidiel, ktoré by mohli byť v prospech súčasnej vládnucej väčšiny, a dokonca by sa mohli udiať aj tesne pred voľbami.

Ťažiskom príspevku bude analýza jednotlivých prípadov, kedy dochádzalo k revízií volebného práva a zhodnotenie rizika narušenia právnej istoty ako princípu právneho štátu, ktoré spočíva práve v pružnosti volebného práva.

Abstract:

The paper focuses on the issue of legal regulation of Slovak electoral law and the possibility of its revision. Under the conditions of the Slovak Republic, the base of the legislation of the electoral law is in the form of legislation; In fact, flexible regulation of electoral law means a relatively simple possibility of revising the right to vote by the current parliamentary majority. This situation opens the door for electoral engineering and policy changes that could benefit the current ruling majority and could even happen just before the elections.

The framework of the paper will be the analysis of individual cases where there was a revision of the electoral law and the assessment of the risk of violation of legal certainty as a rule of law principle, which stems precisely in the flexible regulation of the suffrage.

Kľúčové slová: volebné právo, vládnuca väčšina, právna istota

Key words: electoral law, ruling majority, legal certainty

1. ÚVOD

Právna úprava volebného práva¹ môže byť rozličnej právnej sily. Vo všeobecnosti rozlišujeme ústavnú úpravu volebného práva, čo znamená, že niektoré aspekty tvoriace volebné právo, ako napríklad volebný systém alebo volebná kampaň, sú upravené priamo v ústavnom texte alebo vo forme ústavného zákona. Na druhej strane rozlišujeme zákonnú úpravu volebného práva, v rámci ktorej sú dané aspekty volieb ako takých upravené v predpise s nižšou právnou silou ako Ústava.²

V slovenskom právnom systéme je nosná úprava volebného práva regulovaná len formou zákona a v Ústave slovenskej republiky identifikujeme len čiastkové ustanovenia, ktoré sa venujú volebnému právu.³

¹ Volebným právom môžeme označiť ako súbor právnych noriem, ktoré buď priamo alebo významným spôsobom regulujú proces volieb, ako napr.: Volebný systém, volebnú kampaň, politické strany a pod.

² Pozri bližšie: DOMIN, M.: Volebné právo a volebné systémy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. s. 53

³ Všeobecná úprava čl. 30 a čl. 31 Ústavy, voľby do NR SR: Čl. 74 Ústavy, referendum: Čl. 93 až 100 Ústavy, relatívne široká úprava volieb prezidenta SR: Čl. 101 ods. 2 až 6, čl. 102 ods. 1 až 4, orgány územnej samosprávy: Čl. 69 ods. 2, 3, 5 a 6 Ústavy. Voľby do Európskeho parlamentu sú upravené aj v primárnom práve EÚ: Čl. 14 ZEU

Ústavná úprava nášho volebného práva je vyslovene okrajová, v ktorej dokonca absentuje aj model volebného systému volieb do Národnej rady ako primárneho štátneho orgánu. Z tohto dôvodu môžeme slovenskú úpravu volebného práva označiť ako pružnú alebo flexibilnú, čo znamená, že je možné ju novelizovať v rámci legislatívneho procesu aj jednoduchou väčšinou v zákonodarnom zbore. Takmer výlučne zákonná úprava tejto oblasti fakticky znamená, že parlamentná väčšina má možnosť meniť volebnú reguláciu takmer v neobmedzenej miere, a tiež v neobmedzenom čase. Práve tento stav dáva vládnucej väčšine potencionálnu možnosť upravovať volebné právo podľa svojich predstáv, a to dokonca aj tesne pred voľbami.

Tento príspevok je zameraný na tieto potencionálne riziká volebného inžinierstva, ktoré pramenia práve v pružnosti našej právnej úpravy volebného práva. Tieto riziká sa však, z podstaty vecí, aj viackrát naplnili a v priebehu vývoja samostatnej Slovenskej republiky sme mohli byť svedkami viacerých účelových novelizácií volebných zákonov. Otázkou však zostáva, či má parlamentná väčšina v tomto smere nejaké mantinely, ktoré ju pri technických, ale predovšetkým účelových novelizáciách limitujú. Medzi možné hranice, ktorým by mohla byť vládnuca väčšina limitovaná by mali byť ústavné princípy volebného práva, ktorými sú všeobecnosť, priamosť, rovnosť, tajnosť a taktiež slobodná súťaž politických síl. Rovnako účelové zmeny volebných pravidiel, predovšetkým tesne pred voľbami, môžu byť narušením princípu právnej istoty a tým pádom princípu právneho štátu ako súčasťou materiálneho jadra Ústavy SR. Posledný ústavný vývoj a predovšetkým rozhodovacia činnosť Ústavného súdu prinášajú do tohto stavu z určitého uhla pohľadu nové viator.

2. RIZIKÁ VYPLÝVAJÚCE Z PRUŽNEJ ÚPRAVY VOLEBNÉHO PRÁVA

Okrajová ústavná úprava volebného práva predstavuje možnosť pre rýchle a efektívne korekcie pravidiel výkonu volebného práva. Tento stav má bezpochyby niekoľko pozitív. Predsa len sme pomerne mladá demokracia a náš právny poriadok a funkčné nastavenie demokratických procesov sa stále do istej miery formuje. Na tento stále nie úplne dokonalý stav musí v určitých prípadoch reagovať zákonodarca a v rámci svojej legislatívnej činnosti niekedy vstupovať aj do právnej úpravy volebného práva. Takýto stav však, na druhú stranu, so sebou prináša aj niekoľko rizík. Čo sa väčšiny volieb týka, tak okrajová ústavná úprava volebného práva dáva široký priestor zákonodarcovi na modifikáciu volebných pravidiel. V tomto smere je dôležité upozorniť, že má vládnuca väčšina prostredníctvom svojej parlamentnej väčšiny takmer úplne voľné ruky pri zmene volebných pravidiel a toto postavenie je nepochybne pre viacerých lákavým pokušením účelovo upravovať volebný systém vo svoj aspoň domnelý prospech. Vládnuca väčšina má v tomto smere pri väčšine volieb možnosť meniť pravidlá volebného práva od drobných, resp. kozmetických korekcií až po napríklad úplnú zmenu volebného systému volieb do NR SR. Medzi kozmetické úpravy volebného práva zaraďujeme rôzne zmeny pravidiel volebnej kampane alebo iné modifikácie dotýkajúce sa fungovania politických strán a hnutí. Ďalším spôsobom ako vstupovať do pravidiel volebného práva sú rôzne modifikácie volebného systému. V proporcionálnych volebných systémoch predstavuje silné „politikum“ určovanie uzatváracej klauzuly, keďže prostredníctvom nej možno významným spôsobom modelovať počet parlamentných politických strán, a taktiež kalkulovať so zvýšeným počtom zisku volebných mandátov strán, ktoré túto hranicu prekročia.⁴ Modifikovanie uzatváracej klauzuly môže aj veľmi neprijemne prekvapiť politických protivníkov, ak by sa s ňou manipulovalo nie v dostatočne dlhom časovom predstihu pred konaním volieb.⁵ Medzi tie výraznejšie zásahy do volebného systému patria nepochybne modifikácie a počet volebných obvodov. Ich veľkosť alebo aj počet predstavuje premennú, ktorá dokáže výrazným spôsobom ovplyvniť charakter proporcionálneho a aj väčšinového volebného systému.⁶ Taktiež je možné v rámci väčšinového volebného systému zmeniť získavanie mandátu, buď z väčšinového na relatívny alebo opačne, čím sa dá tiež významným spôsobom

⁴ OROSZ, L.: Volebné zákonodarstvo na Slovensku po roku 1989 (spoločensko-politické okolnosti konštituovania a ďalšieho vývoja). In: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T.: Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky). Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 26.-27. jún 2014. Košice UPJŠ 2014. s. 157

⁵ Tamtiež, s. 157

⁶ Tamtiež, s. 160, porovnaj: TAAGEPERA, R. – SHUGART, M. S.: Seats and Voters: The effects and Determination of Electoral systems. New Haven, Yale University Press 1998. s. 112

zamiešať kartami v predvolebnom boji. Najvýraznejším spôsobom ako vstúpiť do politického boja prostredníctvom legislatívnej aktivity parlamentnej väčšiny by bola nepochybne zmena volebného systému ako takého. Takáto zmena by pravdepodobne zásadným spôsobom prekopala politickú scénu. Aj na základe porovnávania volebných systémov ostatných európskych štátov je zrejme, že tam, kde majú proporčný volebný systém volieb do parlamentu, je politická scéna omnoho členitejšia a rozdrobenejšia. Naopak v štátoch s väčšinovým volebným systémom môžeme pozorovať, že na ich politickej scéne pôsobia väčšinou dve až tri väčšie politické subjekty.⁷ Zo samotného charakteru volebných systémov vyplýva, že väčšinový volebný systém vyhovuje predovšetkým politickým subjektom, ktoré majú rozvinuté regionálne štruktúry a dostatok personálnych osobností, ktoré dokážu získať podporu naprieč celým štátnym územím. Na druhej strane proporčný volebný systém vyhovuje aj menším stranám, ktorých elektorát sa koncentruje len v špecifických miestach alebo ich volebný program, prípadne hodnotové zameranie, cieľi len na úzky okruh voličov.⁸ Preto zmena volebného systému môže výrazným spôsobom narušiť existujúcu politickú scénu a zvýhodniť niektoré subjekty na úkor iných. Týmto sa výpočet možných účelových novelizácií volebného práva samozrejme nekončí, ale ponúka len istú ilustráciu možných rizík, prameniáciach z pružnej úpravy volebného práva na Slovensku.

3. NIEKOĽKO PRÍPADOV KEDY SA RIZIKÁ NAPLNILI

Voľby predstavujú inštitút, prostredníctvom ktorého suverén pomyselne prenáša svoju moc na volebných zástupcov. V zastupiteľskej demokracii je nevyhnutné, aby právo upravujúce voľby spĺňalo prísne demokratické štandardy. Je samozrejme pochopiteľné, že volebné zákonodarstvo je predmetom záujmu politických subjektov, ktoré predstavujú kľúčových aktérov usilujúcich sa prostredníctvom volieb získať verejnú moc.⁹ „(A)ktéri politického zápasu nielen v Slovenskej republike, ale aj všade v zahraničí (sa) usilujú o takú podobu volebného zákonodarstva, ktorá zodpovedá ich predstavám a záujmom, t. j. usilujú o presadenie predovšetkým takých jeho zmien, ktoré sú spôsobilé optimalizovať ich volebný zisk, príp. ho aspoň zachovať. Každý, kto tvrdí v politickej diskusii opak, nehovorí pravdu, resp. prinajmenšom zavádza.“¹⁰ V priebehu rokov sme v Slovenskej republike mohli byť svedkami viacerých účelových novelizácií volebných zákonov za účelom domnelého predpokladu, že by si tie politické sily z ktorých dielne tieto novely pochádzajú, zlepšili pozíciu v dotknutých voľbách. Takéto novelizácie volebných zákonov môžeme označiť prívlastkom účelové.¹¹ Jeden z najzávažnejších zásahov do volebného práva nastal práve pred voľbami v roku 1998, prostredníctvom zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon č. 80/1990 Zb. o voľbách do SNR.¹² Na základe tohto zákona sa okrem viacerých účelových zmien zaviedol jeden 150 mandátový volebný obvod pre voľby do Národnej rady. Vládnuca strana (hnutie) HZDS v tom období predpokladala, že ich volebnému výsledku pomôže, keď všetky strany budú mať svoju jediná kandidátnu listinu, z ktorej si budú voliči vyberať v rámci celého územia SR. Dá sa predpokladať, že vládnuca strana plánovala čerpať z vtedajšej popularity svojho predsedu a volebného lídra. Napriek tomu, že celoštátny volebný obvod je predmetom pravidelnej kritiky zo strany publicistov, mnohých

⁷ Pozri bližšie: Pollofpolls.eu. Dostupné na: www.pollofpolls.eu. [27.2.2020]

⁸ Pozri bližšie: OROSZ, L.: Volebné zákonodarstvo na Slovensku po roku 1989 (spoločensko-politické okolnosti konštituovania a ďalšieho vývoja), in: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T.: Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky). Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 26.-27. jún 2014. Košice UPJŠ 2014. s. 155 a 156

⁹ OROSZ, L.: Náčrt aktuálnych problémov volebného zákonodarstva v Slovenskej republike. s. 1 Dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/992164/ust_dni_II.pdf/3948613b-29bc-4167-a87b-39d38c0f3b86 [28.2.2020]

¹⁰ Tamtiež

¹¹ Tamtiež, s. 3

¹² Tento zákon napadla skupina poslancov NR SR na Ústavnom súde, ktorý vyslovil nesúlad viacerých jeho ustanovení s Ústavou. Pozri bližšie: Rozhodnutie Ústavného súdu SR z 11. marca 1999 sp. zn. PL. ÚS 15/1998

politikov či značnej časti odbornej verejnosti, tak tento model proporcionálneho volebného systému je dodnes súčasťou volieb do Národnej rady.¹³

Ďalším prípadom je rok 2017, kedy parlamentná väčšina prijala novelu volebného kódexu¹⁴, ktorou pozmenila voľbu predsedov samosprávnych krajov z absolútne väčšinového volebného systému na relatívny väčšinový systém. Argumentácia, ktorá odôvodňovala túto novelu sa podľa dôvodovej správy opierala predovšetkým o to, že voliči sú v druhom kole menej motivovaní voliť, a takisto poukazovala na finančnú nákladnosť tohto dvojkolového systému (hoci z podstaty absolútne väčšinového volebného systému nie vždy dochádzalo k dvojkolovej voľbe).¹⁵ Táto novela však bola kritizovaná zo strany nie len opozičných politikov ale aj širšej verejnosti, podľa ktorých mala pomôcť vládnucim stranám.¹⁶ Nakoniec ani táto zmena volebných pravidiel vládnucim stranám nepomohla.

Najčerstvejším príkladom je rok 2019 a novela zákona o volebnej kampani, ktorou bolo predĺženie moratória na predvolebné prieskumy zo 14 dní na 50 dní. Vládnuca väčšina takto už počas prebiehajúcej kampane menila na poslednú chvíľu pravidlá, pričom pravdepodobne vychádzala zo skúseností z predchádzajúcich volieb, kedy sa volebné preferencie vládnucej strany blížiacimi voľbami prepadávali. Túto zmenu však napadla prezidentka SR Zuzana Čaputová na Ústavnom súde, ktorý uznesením z 18. decembra 2019 pozastavil účinnosť napadnutého paragrafu. Ústavný súd to odôvodnil tým, že zákonodarca v tomto prípade „menil pravidlá hry počas hry.“¹⁷

4. KDE SÚ HRANICE, KTORÉ ZÁKONODARCA NEMÔŽE PREKROČIŤ?

4.1. Ústavné princípy volebného práva ako základný imperatív pre zákonodarcu

Ak pri regulácii slovenského volebného práva vychádzame z jeho pružnej právnej úpravy, tak prakticky nič nebráni väčšine v Národnej rade upraviť volebné pravidlá podľa svojich predstáv. Lenže v tomto smere je dôležité, aby prijaté zmeny boli v súlade s Ústavou, ktorá sice volebné pravidlá upravuje minimálne, ale predsa len zákonodarcovi kladie viaceré požiadavky na kvalitu volebnej legislatívy.

V prvom rade je dôležité, aby zákonodarcom zvolený model volebného systému rešpektoval základné ústavné princípy volebného práva stanovené v čl. 30 ods. 3 Ústavy SR, teda *všeobecnosť, rovnosť, priamosť a tajné hlasovanie*, a zároveň tiež *slobodnú súťaž politických síl* podľa článku čl. 31 Ústavy SR.¹⁸ Základné ústavné princípy volebného práva predstavujú povinnosť štátu garantovať podmienky dostupnosti a vymožitelnosti subjektívne politického práva voliť. Tieto princípy môžeme nazvať aj ako požiadavky na kvalitu aktívneho volebného práva určené ústavodarcom.¹⁹

Na druhej strane samotná definícia slobodnej súťaže politických síl predstavuje ústavný princíp, ktorý nemá povahu individuálneho ústavného práva alebo slobody zaručenej jednotlivcovi. Obsahom tohto princípu je záväzok štátu prostredníctvom jeho zákonodarného orgánu pri prijímaní zákonov upravujúcich politické práva a slobody schváliť len také, ktorými sa umožní a chráni slobodná

¹³ Pozri bližšie: OROSZ, L.: Nové volebné zákony na Slovensku – kvalitatívny skok, evolučný krok, či premárnená šanca. In: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.): Aktuálne problémy volebného práva - nové volebné zákony. Košice UPJŠ 2015. s.17

¹⁴ Zákon č. 69/2017 Z. z, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

¹⁵ Pozri bližšie: DOMIN, M.: Nové pravidlá volieb predsedov samosprávnych krajov. Dostupné na: <https://comenius.flaw.uniba.sk/index.php/kategorie/politika-a-pravo/19-nove-pravidla-volieb-predsedov-samospravnych-krajov>. [28.2.2020]

¹⁶ Etrend.sk, Voľby do VÚC budú po novom jednokolové. Dostupné na: <https://www.etrend.sk/ekonomika/volby-do-vuc-budu-po-novom-jednokolove.html> [27.2.2020]

¹⁷ Pozri bližšie: Dennikn.sk, Prečo Ústavný súd stopol moratórium? Lebo poslanci menili pravidlá volebnej kampane na poslednú chvíľu. Dostupné na: <https://dennikn.sk/1721618/preco-ustavny-sud-stopol-moratorium-lebo-poslanci-menili-pravidla-volebnej-kampane-na-poslednu-chvilu/>. [27.2.2020]

¹⁸ DOMIN, M.: Volebné právo a volebné systémy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. s. 54

¹⁹ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C. H. Beck, 2015. s. 717

súťaž politických síl v demokratickom štáte.²⁰ Je potrebné dodať, že tento princíp sa nevzťahuje len na politické subjekty súperiace vo voľbách, ale na všetky ústavné politické práva a slobody. Článok 31 Ústavy SR vyjadruje všeobecné požiadavky na zákonodarstvo podmieňujúce existenciu demokratickej spoločnosti ako takej.²¹ Jedným z najviditeľnejších spôsobov ako môže zákonodarcu vstupovať do slobodnej súťaže politických síl je však legislatívna aktivita vo vzťahu k pravidlám volebného práva. Rovnako ako základné ústavné princípy volebného práva, tak aj záväzok štátu zachovávať slobodnú súťaž politických síl predstavuje do značnej miery len abstraktný imperatív určený zákonodarcovi, aby pri prijímaní legislatívy regulujúcej voľby hľadel na objektivitu voči všetkým stranám pôsobiacich na slovenskej politickej scéne. **Je preto veľmi náročné určiť hranicu, kde prijatá legislatíva tento princíp už narušuje a kde ešte nie.** Je totiž zrejmé, že každá strana má svoje špecifiká, a tak jej môže vyhovovať, respektíve uškodiť niečo iné, ako ostatným politickým subjektom. V rámci danej problematiky Marek Domin ilustruje situáciu, na základe ktorej by bolo už neprípustné zmeniť volebný systém do takej miery, že by významným spôsobom zvýhodňoval alebo znevýhodňoval určité politické strany na úkor iných.²² Napríklad vyššie spomínaná možnosť zmeniť proporcionálny volebný systém volieb do Národnej rady SR na väčšinový, by významnou mierou prekopal celú domácu politickú scénu. Takýto zásah by už niektoré politické subjekty mohol zvýhodňovať do takej miery, že by vážnym spôsobom **narušoval princíp slobodnej súťaže politických síl.** Nie je však vylúčené, že aj menej zásadný zásah do volebného práva - ako úplná zmena volebného systému - môže predstavovať narušenie slobodnej súťaže politických strán, a tak zvýhodniť niektoré politické subjekty na úkor iných. Hoci Slovenská republika patrí medzi krajiny, ktorých ústavná úprava volebného práva je len okrajová a predovšetkým výrazne abstraktná, tak prípadné legislatívne zmeny sa v tomto smere môžu dostať do kolízie práve s touto ústavnou úpravou.

Pre posúdenie, či legislatívne zmeny v oblasti volebného práva sú alebo nie sú v súlade so spomínanými ústavnými princípmi, je kľúčová úloha Ústavného súdu SR, ktorý by mal ako nezávislý arbiter stáť nad celou politickou scénou. Ústavný súd v prípade konania preskúma napadnuté zmeny volebných pravidiel, a tak určí ich ústavnú konformitu. Inými slovami posudzuje či predmetná novela zákona odporuje základným ústavným princípom volebného práva alebo vo významnej miere nenarušuje slobodnú súťaž politických síl. Ako už bolo spomenuté, ústavná úprava volebného práva je až na niekoľko výnimiek všeobecného charakteru, a preto v rámci konania pred Ústavným súdom je ponechaný pomerne široký priestor pre sudcovský aktivizmus.

Zaujímavú situáciu kedy Ústavný súd zasiahol a zrušil novelu týkajúcu sa úpravy volebného systému sme mohli vidieť v roku 2000 v Českej republike v období tzv. *koaličnej zmluvy*. Je potrebné povedať, že Ústava ČR oblasť volebného práva týkajúcu sa volieb do Parlamentu ČR, upravuje o niečo širšie ako Ústava SR. Podľa českej Ústavy sa tieto voľby majú konať podľa *zásady pomerného zastúpenia*, čím je určený proporcionálny volebný model týchto volieb²³. V tom čase parlamentná väčšina strán ČSSD a ODS prijala novelu zákona o voľbách do Parlamentu Českej republiky²⁴. Jednou z viacerých zmien bolo napríklad výrazné navýšenie počtu volebných obvodov z 8 na 35 alebo zmena volebnej formuly.²⁵ Ústavný súd ČR tzv. *veľkým volebným nálezom* pri posudzovaní ústavnosti predmetnej volebnej reformy dospel k záveru, že táto novela volebného zákona pri modifikácii volebného systému už prekračuje hranice stanovené v Ústave ČR tým, že koncentruje tzv. väčšinové

²⁰ OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B. Základy teórie konštitucionalizmu, 2. vydanie. Bratislava : Eurokódex, 2012. ISBN 978-80-89447-88-6.

²¹ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C. H. Beck, 2015. s. 740, porovnaj: Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 15/1998

²² DOMIN, M.: Volebné právo a volebné systémy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. s. 54

²³ Na základe článkov 120 a 121 Ústavy ČR v rámci volieb do dolnej komory Parlamentu ČR (Poslaneckej snemovne) voľby majú konať na základe *zásady pomerného zastúpenia*, teda proporcionálneho volebného systému. Na druhej strane, voľby do hornej komory (Senátu ČR) majú konať podľa *zásady väčšinového systému*

²⁴ Zákon č. 204/2000 Sb., ktorý novelizoval zákon č. 247/1995 Sb. o voľbách do Parlamentu ČR.

²⁵ DOMIN, M.: Volebné právo a volebné systémy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. s. 57

prvky.²⁶ Ústavný súd ČR teda rozhodol, že reforma pomerného volebného systému volieb do Poslaneckej snemovne Parlamentu ČR bola v rozpore s príkazom ústavodarcu na zabezpečenie systému proporcionality do týchto volieb. Zákonodarca pritom nemenil volebný systém z pomerného zastúpenia na väčšinový, napriek tomu do proporcionálneho systému vnášal také prvky, ktoré už Ústavný súd vyhodnotil ako odklonenie sa od princípu proporcionality.²⁷

Toto rozhodnutie je príkladom toho, že pomerne všeobecná ústavná úprava volebného práva dáva priestor abstraktnej kontrole ústavnosti aj u nás v prípadoch, kedy by parlamentná väčšina novelizovala volebnú legislatívu v takej miere, v ktorej by sa odklonila od základných ústavných princípov volebného práva alebo od princípu slobodnej súťaže politických síl.

4.2. Zmena pravidiel hry tesne pred štartom

Ako už je vyššie uvedené, tak v rámci slovenskej politickej praxe sme sa mohli viackrát stretnúť s účelovými novelizáciami volebného práva s cieľom pomôcť niektorým politickým subjektom na úkor iných. Tieto novelizácie volebných zákonov nutne nemusia odporovať základným ústavným princípom volebného práva alebo princípu slobodnej súťaže politických síl. Preto z pohľadu ústavnej konformnosti aj takéto účelové novelizácie nemusia byť v rozpore s čl. 30 ods. 3 alebo s čl. 31 Ústavy. Problém s takouto legislatívnou iniciatívou, ktorej cieľom je účelovo zmeniť pravidlá hry, môže nastať v momente, keď sú navrhované novely volebných zákonov **schválené nie v dlhom časovom rozpätí pred samotným konaním dotknutých volieb**. Preto je dôležité, aby sme sa na takéto legislatívne aktivity alebo až snahy o volebné inžinierstvo pozerali z pohľadu času ako objektívnej veličiny. Zmena pravidiel, ktorá nastane tesne pred konaním volieb môže do veľkej miery narušiť rovnováhu a férovosť samotného procesu volieb z viacerých dôvodov. Jedným dôvodom je ten fakt, že každý politický subjekt má svoje špecifiká a rozdielnu štruktúru elektorátu. Ďalším dôvodom môže byť značná roztrieštenosť politickej scény na jednej strane spektra, zatiaľ čo na druhej strane môže panovať istá forma jednoty. Okrem ďalších rôznych dôvodov, prečo volebné inžinierstvo môže narúšať férovú politickú súťaž je ten, že vládnuca väčšina môže v predvolebnom období reagovať na prebiehajúcu situáciu, a tak si na základe aktuálnych sociologických dát zabezpečiť zvýhodnenejšie postavenie pri napríklad pozmenenom kľúči pridelovania mandátov. Nemenej dôležitým faktorom môže byť aj to, že vládnuca väčšina sa môže na takéto zmeny v dostatočnom predstihu pripraviť, zatiaľ čo zvyšok politickej scény bude pred dané zmeny postavený ako pred hotovú vec.

Problematickou sa teda môže zdať taká reforma volebného práva, ktorá síce nie je v rozpore s ústavnou úpravou volebného práva, ale z pohľadu času nastala v neprímerane krátkom období pred samotným procesom volieb, čím mohla narušiť princíp právnej istoty ako jeden zo stavebných kameňov právneho štátu. Princíp právnej istoty má v praxi niekoľko rozmerov medzi ktoré nepochybne patrí aj **stálosť a predvídateľnosť** právneho postavenia adresátov práva.²⁸ V situácii keď sa zmenia podmienky výkonu volebného práva v nie dostatočne dlhý čas pred samotným konaním volieb, sa tak kandidujúce politické subjekty dostávajú na šikmú plochu.

Účelové novelizácie volebných pravidiel v krátkom čase pred voľbami sa najrazantnejším spôsobom dotýkajú tých politických subjektov, ktoré nestoja za predmetnými legislatívnymi zmenami. Práve značná miera neistoty a nestálosti môže do veľkej miery znevýhodňovať takéto politické subjekty. Na druhej strane takáto situácia môže zvýhodňovať tie politické strany alebo hnutia, ktoré stoja za reformou volebných pravidiel. Na základe ilustrovaných prípadov novelizácií volebných pravidiel nie dlhý čas pred konaním volieb je zrejмый úmysel vládnucej väčšiny zvýhodniť svoje pozície pred voľbami.

²⁶ CHARVÁT, J.: Politika volebných reforiem v ČR po roce 1989. Praha: Grada Publishing, a. s., 2013. s. 57 a rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn.: PL. ÚS 24/2000

²⁷ Pozri bližšie: DOMIN, M.: Volebné právo a volebné systémy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. s. 57

²⁸ Pozri bližšie: GIBA, M. a Kol.: Ústavné právo. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. s. 138

Najčerstvejším prípadom v rámci *ad hoc* reforiem volebného práva bola práve novela zákona o volebnej kampani²⁹, ktorá už počas prebiehajúcej volebnej kampane predživovala moratórium na predvolebné prieskumy. V tomto prípade Ústavný súd vo svojom uznesení z 18. decembra 2019 pozastavil účinnosť §17 predmetného zákona. Hoci do tohto času³⁰ zatiaľ nevieme ako o ústavnosti tejto novely Ústavný súd nakoniec rozhodne, ale z odôvodnenia predmetného uznesenia jednoznačne vyplýva, že ústavný súd zdôrazňuje zdržanlivosť zo strany štátnych orgánov počas prebiehajúcej volebnej kampane. Ústavný súd v predmetnom uznesení konštatoval následovne: „Národná rada (...) schválila zmenu v právnej úprave, ktorá je súčasťou pravidiel volebnej kampane, v čase, keď volebná kampaň pre voľby do národnej rady konané 29. februára 2020 už začala a prebiehala. (...) Istú mieru zdržanlivosti v čase volebnej kampane je potrebné vyžadovať od každého štátneho orgánu. Štátnym orgánom je aj národná rada. (...) Národná rada ale v prípade schválenia zmeny napadnutého ustanovenia v tomto prípade zrejme nekonala s takou mierou zdržanlivosti, akú by bolo potrebné očakávať vzhľadom na čas, v ktorom túto zmenu prijala, keďže takpovediac „zmenila pravidlá hry počas hry“.“³¹ Ústavný súd teda jasne zdôraznil, že štátne orgány by sa v čase pred voľbami mali zdržiavať zásahov do priebehu volebných pravidiel. Dalo by sa teda povedať, že na základe tejto argumentácie by rovnaká zmena pravidiel volebnej kampane avšak v dostatočnom časovom odstupe pred oficiálnym začiatkom volebnej kampane, by pravdepodobne problematická nebola. Problémovým však naďalej zostáva samotný obsah novely, ale z pohľadu iného ústavného základu a na konečné rozhodnutie Ústavného súdu v tejto veci si ešte musíme počkať.

Otvorenie témy prieskumu volebnej legislatívy z pohľadu princípu právnej istoty však prináša aj ďalší ústavný základ možného rozporu, narýchlo prijatej účelovej reformy volebného práva, práve s článkom 1 ods. 1 Ústavy SR. Ústavný súd viackrát konštatoval, že „(z)nakom právneho štátu je vytváranie právnej istoty tak pri prijímaní zákonov a ďalších všeobecne záväzných právnych predpisov, ako aj pri ich uplatňovaní štátnymi orgánmi.“³² Zákonodarcu by na základe tohto mal v rámci svojej zákonodarej činnosti hľadiť aj na prípadné narušenie princípu právnej istoty voči adresátom tej ktorej právnej normy. Je teda nepochybné, že účelové reformy volebného práva v krátkom časovom rozpätí pred voľbami narušujú princíp právneho štátu. „Ustanovenie čl. 1 ods. 1 vety prvej Ústavy ukladá všetkým štátnym orgánom - a teda aj zákonodarcovi - povinnosť chrániť princípy materiálneho právneho štátu, medzi ktoré patrí aj právna istota. Povinnosťou zákonodarcu je preto zabezpečiť svojou činnosťou reálnu možnosť uplatnenia práv tými subjektami, ktorým boli priznané“³³. Kľúčovým bolo v tomto smere rozhodnutie Ústavného súdu SR z 30. januára 2019, týkajúceho sa, okrem iného, aj identifikovania implicitného materiálneho jadra Ústavy SR. „Účelom ochrany, aká sa poskytuje ústave prostredníctvom jej implicitného materiálneho jadra, je ochrana základných princípov, na ktorých stojí a existuje moderný európsky štát. Podľa názoru ústavného súdu fundament implicitného jadra ústavy tvoria princípy demokratického a právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy) (...) Medzi tieto princípy sa nepochybne radí aj princíp delby moci a s ním súvisiaca nezávislosť súdnej moci či princíp právnej istoty.“³⁴ Na základe vyššie uvedeného, teda účelová novelizácia volebného práva, ktorá nie je v dostatočnom časovom odstupe pred konaním dotknutých volieb môže narúšať princíp právnej istoty a tým pádom aj princíp právneho štátu ako súčasť implicitného materiálneho jadra Ústavy SR.

5. Záver

Pružná úprava volebného práva nepochybne predstavuje pre aktuálne vládnuce väčšinu nemalé pokušenie zasahovať do regulácie volebného práva, a tak si nejakým spôsobom vylepšiť pozíciu do nasledujúcich volieb. Viaceré politické garnitúry počas histórie Slovenskej republiky tomuto pokušeniu neodolali a legislatívnou aktivitou modifikovali zákony regulujúce volebné právo. Napriek tomu je

²⁹ Zákon č. 413/2019 Z. z.

³⁰ 28. február 2020

³¹ Uznesenie Ústavného súdu z 18. decembra 2019 sp. zn. PL. ÚS 26/2019

³² Rozhodnutie Ústavného súdu SR z 17. augusta 1995 sp. zn. II. ÚS 34/1995

³³ Rozhodnutia Ústavného súdu I. ÚS 17/99 a I. ÚS 10/98

³⁴ Rozhodnutie Ústavného súdu z 30. januára 09 sp. zn. PL. ÚS 21/2014

nutné podotknúť, že Ústava SR síce volebné právo upravuje len okrajovo, ale práve pomerne všeobecný charakter tejto úpravy zameraný na ústavné princípy volebného práva určujú zákonodarcovi mantinely pokiaľ môže v rámci svojej legislatívnej činnosti zájsť. Z pohľadu princípu právnej istoty ako jedného zo stavebných kameňov princípu právneho štátu podľa článku 1 ods. 1 Ústavy SR, sa zákonodarca musí zdržať aj takej legislatívnej aktivity, ktorá by nebola v dostatočnom časovom predstihu pred samotným konaním volieb. Na základe uvedeného má zákonodarca reprezentovaný parlamentnou väčšinou, pri snahe o reformu pravidiel výkonu volebného práva hľadiť na niekoľko faktorov, ktoré by zabezpečili ústavnú konformitu takýchto zmien. V prvom rade by sa mal zdržať nekoncepčných účelových *ad hoc* novelizácií, ktoré by mohli narušiť niektorý zo základných ústavných princíпов volebného práva alebo slobodnú súťaž politických síl. Ďalšou požiadavkou je, aby hocijakým zmenám volebného práva predchádzala čo najširšia politická, spoločenská a odborná diskusia, ktorá by sa začala v dostatočnom časovom predstihu pred konaním volieb.

Medzi ďalšie faktory, ktoré by mohli riešiť situáciu, v ktorej by si aktuálna vládna väčšina mohla účelovo modifikovať volebné právo by mohla pripadať do úvahy aj možnosť zrigidnenia právnej úpravy volebného práva prostredníctvom prijatia novelizácie Ústavy, kde by bola oblasť volebného práva upravená podrobnejšie ako je tomu teraz. Tento proces by si však vyžiadal naozaj hlbokú celospoločenskú diskusia a takisto aj konsenzus naprieč celým politickým spektrom. Na záver by bolo vhodné dodať, že najlepším spôsobom ako predchádzať účelovým zneužívaniam dominantného postavenie vláducej väčšiny, je postupné a poctivé budovanie politickej a právnej kultúry, a tak kultivovať nie len politiku, ale aj právo.

Použitá literatúra:

CHARVÁT, J.: Politika volebných reforém v ČR po roce 1989. Praha: Grada Publishing, a. s., 2013.

Dennikn.sk, Prečo Ústavný súd stopol moratórium? Lebo poslanci menili pravidlá volebnej kampane na poslednú chvíľu. Dostupné na: <https://dennikn.sk/1721618/preco-ustavny-sud-stopol-moratorium-lebo-poslanci-menili-pravidla-volebnej-kampane-na-poslednu-chvilu/>.

DOMIN, M.: Nové pravidlá volieb predsedov samosprávnych krajov. Dostupné na: <https://comenius.flaw.uniba.sk/index.php/kategorie/politika-a-pravo/19-nove-pravidla-volieb-predsedov-samospravnych-krajov>.

DOMIN, M.: Volebné právo a volebné systémy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017.

DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C. H. Beck, 2015.

Etrend.sk, Volby do VÚC budú po novom jednokolové. Dostupné na: <https://www.etrend.sk/ekonomika/volby-do-vuc-budu-po-novom-jednokolove.html>.

GIBA, M. a Kol.: Ústavné právo. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019.

OROSZ, L.: Volebné zákonodarstvo na Slovensku po roku 1989 (spoločensko-politické okolnosti konštituovania a ďalšieho vývoja). In: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T.: Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky). Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 26.-27. jún 2014. Košice UPJŠ 2014.

OROSZ, L.: Náčrt aktuálnych problémov volebného zákonodarstva v Slovenskej republike. s. 1 Dostupné na: https://www.ustavny-sud.sk/documents/10182/992164/ust_dni_II.pdf/3948613b-29bc-4167-a87b-39d38c0f3b86.

OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B. Základy teórie konštitucionalizmu, 2. vydanie. Bratislava : Eurokódex, 2012. ISBN 978-80-89447-88-6.

Pollofpolls.eu. Dostupné na: www.pollofpolls.eu.

TAAGEPERA, R. – SHUGART, M. S.: Seats and Voters: The Effects and Determination of Electoral Systems. New Haven, Yale University Press 1998.

Kontaktné údaje:

Mgr. Daniel Takács

Daniel.takacs@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Športová 9

903 01 Senec

Slovenská republika



BRATISLAVA LEGAL FORUM
BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM

2020

