

Collection of Papers
From the International Academic Conference
22nd – 23rd of February 2018

CONSTITUENT POWER V. REVIEW OF CONSTITUTIONALITY

BRATISLAVA LEGAL FORUM 2018

Zborník príspevkov
z medzinárodnej vedeckej konferencie
22. - 23. februára 2018

ÚSTAVODARNÁ MOC VERZUS KONTROLA ÚSTAVNOSTI

BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM 2018

BRATISLAVA LEGAL FORUM
BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM

2018



ÚSTAVNÝ SÚD
SLOVENSKEJ REPUBLIKY



SYMPOSIA, COLLOQUIA, CONFERENCES
SYMPÓZIÁ, KOLOKVIÁ, KONFERENCIE

CONSTITUENT POWER V. REVIEW OF
CONSTITUTIONALITY

BRATISLAVA LEGAL FORUM 2018

ÚSTAVODARNÁ MOC VERZUS KONTROLA
ÚSTAVNOSTI

BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM 2018

Collection of Papers from the International Academic Conference
Bratislava Legal Forum 2018
organised by the Comenius University in Bratislava, Faculty of Law
on 22nd – 23rd of February 2018
under the auspices of JUDr. Ivetta Macejková, PhD., LL.M.,
President of the Constitutional Court of the Slovak Republic.

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie
Bratislavské právnické fórum 2018
organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou
v dňoch 22. - 23. februára 2018
pod záštitou predsedníčky Ústavného súdu Slovenskej republiky JUDr. Ivetty Macejkovej,
PhD., LL.M.



UNIVERZITA KOMENSKÉHO
V B R A T I S L A V E
P R Á V N I C K Á F A K U L T A
V Y D A V A T E L S K É O D D E L E N I E

Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta
2018

Reviewers of Papers / Recenzenti:

- prof. JUDr. Ľubor Cibulka, CSc.
- JUDr. Milan Hodás, PhD.
- doc. JUDr. Peter Kresák, CSc.

Editors / Zostavovatelia:

- JUDr. Jozef Andraško, PhD.
- JUDr. Juraj Hamulák, PhD.

© Comenius University in Bratislava, Faculty of Law, 2018.

© Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018.

ISBN 978-80-7160-465-5
EAN 9788071604655

CONTENT / OBSAH

BEZPEČNOSTNÉ PREVIERKY SUDCOV

Boris Balog 6

KONTROLNÁ ČINNOSŤ ÚSTAVNÉHO SÚDNICTVA VO VZŤAHU K ČLENSTVU V EURÓPSKEJ ÚNII – REALITA ALEBO FIKCIA?

Kamil Baraník 14

SPECIFIKA INTERPRETACE LIDSKÝCH PRÁV A ROLE ÚSTAVNÍHO SOUDNICTVÍ

Michal Bartoň..... 27

KONTROLA ÚSTAVNOSTI V PODMIENKACH PRIMÁTU EURÓPSKEHO PRÁVA

Klaudia Bederková..... 34

ÚSTAVNÝ ZÁKON O KONFLIKTE ZÁUJMOV: LEX SPECIALIS ALEBO LEX INFERIOR?

Vincent Bujňák..... 45

NEPLATNOSŤ REFERENDA KONŠTATOVANÁ ÚSTAVNÝM SÚDOM. A ČO ĎALEJ ?

Marek Domin 56

ZRUŠENÍ ÚSTAVNÍHO ZÁKONA ÚSTAVNÍM SOUDEM

Zdeněk Koudelka 66

KDE SÚ HRANICE ÚSTAVODARNEJ MOCI?

Peter Kubina 78

DEROGÁCIA PRÁVNYCH PREDPISOV ÚSTAVNÝM SÚDOM SR

Tomáš L'alík 92

DEKONŠTRUKCIA PRÁVNEHO ŠTÁTU V SKRÁTENOM LEGISLATÍVNOM KONANÍ

Roman Lysina..... 104

QUO VADIS LEDITIMITA?

Ondrej Ružička 111

DISPUTE OVER THE REFORM OF THE “THIRD POWER” IN POLAND

Anna Rytel-Warzocho, Andrzej Szmyt 120

**ÚSTAVNÝ PRINCÍP ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY POD VPLYVOM
JUDIKATÚRY ÚSTAVNÉHO SÚDU SR**

Lívia Trellová 131

BEZPEČNOSTNÉ PREVIERKY SUDCOV

Boris Balog

Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola Bratislava

Abstrakt: The contribution addresses the independence of the judiciary in the context of security reviews of judges under Constitutional Law No. 161/2014 Coll.

Abstrakt: Príspevok sa venuje nezávislosti súdnej moci v kontexte bezpečnostných previerok sudcov podľa ústavného zákona č. 161/2014 Z. z.

Kľúčové slová: independence of courts, independence of judges, review, constitution.

Kľúčové slová: nezávislosť súdov, nezávislosť sudcov, previerky, ústava.

1 ÚVOD

S témou sekcie ústavného práva – ústavodarná moc verzus kontrola ústavnosti – súvisí aj téma bezpečnostných previerok sudcov, a to v kontexte ústavného zákona č. 161/2014 Z. z., ktorý sa stal na základe doplnenia návrhu na začatie konania vo veci sp. zn. PL. ÚS 21/2014 predmetom konania Ústavného súdu Slovenskej republiky o súlade právnych predpisov. Na základe doplnenia návrhu navrhovateľkou sa tak ústavný zákon, a to dokonca ústavný zákon ako priama novela Ústavy Slovenskej republiky, stal predmetom konania o súlade s Ústavou Slovenskej republiky. Predloženom príspevku sa téme konania Ústavného súdu Slovenskej republiky o súlade ústavného zákona s Ústavou Slovenskej republiky venovať nebudem a odkazujem na môj príspevok z roku 2017.¹

Predloženým príspevkom chcem reagovať na vecnú podstatu sporu medzi ústavodarcom a Súdnu radou Slovenskej republiky, ktorou je požiadavka splnenia predpokladov sudcovskej spôsobilosti na základe podkladov od štátneho orgánu plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností, a to tak sudcov už vymenovaných, ako aj kandidátov na sudcov. Túto požiadavku posudzujem v kontexte ústavného princípu nezávislosti súdnej moci, ktorá je východiskom úvah o materiálnej ústavnosti, či neústavnosti previerok sudcov a kandidátov na sudcov štátnym orgánom plniacim úlohy ochrany utajovaných skutočností.

2 NEZÁVISLOSŤ SÚDNEJ MOCI

Záruky nezávislosti súdnej moci možno rozdeliť na záruky nezávislosti súdov a záruky nezávislosti sudcov. Prvé z nich majú zabezpečiť nezávislé postavenie súdov medzi ostatnými orgánmi verejnej moci. Medzi ne patrí napríklad zásada, že žiaden iný orgán, okrem súdu, nemôže rozhodovať o právomoci súdu, ako aj zásada nezrušiteľnosti a vykonateľnosti súdneho rozhodnutia všetkými orgánmi verejnej moci, pričom tradičnými výnimkami je amnestia alebo milosť prezidenta.

Inštitucionálna nezávislosť znamená, že súdy sú oddelené od iných štátnych orgánov. Tvoria samostatnú sústavu orgánov, ktoré voči iným štátnym orgánom nie sú nadriadené ani podriadené. To neznamená izoláciu súdov v rámci štátnej moci. Princíp delby moci spojený s požiadavkou bŕzd a protiváh vyžaduje vyvažovanie súdnej moci právomocami zákonodarnej moci a výkonnej moci. Zákonodarná moc vyvažuje činnosti súdov zákonmi upravujúcimi organizáciu súdnej moci, výkon súdnictva, atď., ale aj prostredníctvom schvaľovania štátneho rozpočtu. Výkonná moc uplatňuje svoju účasť na činnosti súdnej moci napríklad udeľovaním amnestií a milostí alebo pri správe súdnictva.

Zásahy zákonodarnej moci aj výkonnej moci do činnosti súdnej moci nie sú vždy a za každých okolností zakázané. Na druhej strane, ani akýkoľvek zásah zákonodarnej moci a výkonnej

¹ BALOG, B.: Neústavné ústavné zákony a právomoc Ústavného súdu Slovenskej republiky. Košické ústavné dni, Košice : Právnická fakulta UPJŠ, 2017. Zatiaľ nevydané.

moci do postavenia súdnej moci nie je dovolený. Súlad alebo nesúlad zásahov zákonodarnej moci a výkonnej moci do právneho postavenia súdnej moci s princípom delby moci určuje povaha konkrétneho opatrenia.

Individuálna nezávislosť sa spája s osobou sudcu. Jej účelom je vytvoriť sudcovi právne postavenie, ktoré mu umožňuje slobodne uplatniť právny poriadok tak, aby nastolil spravodlivosť v prejednávacom spore v súlade s právnym poriadkom. Individuálnou nezávislosťou sa označuje stav, v ktorom sudca nie je vo vzťahu nadriadenosti alebo podriadenosti voči predstaviteľom iných zložiek štátnej moci. Sudca je s predstaviteľmi zákonodarnej moci a výkonnej moci v rovnocennom právnom postavení. Sudca pri výkone súdnej moci nesmie od takých osôb prijímať príkazy a nariadenia. Predstavitelia zákonodarnej moci a výkonnej moci nesmú sudcovi pri výkone súdnej moci vydávať príkazy a nariadenia.

Záruky inštitucionálnej nezávislosti súdov a individuálnej nezávislosti sudcov „*nemožno oddeľovať, keďže nezávislosť súdnej moci treba považovať za základný predpoklad nezávislosti sudcov samých. Nezávislé súdnictvo preto nemôže existovať bez nezávislých sudcov. V opačnom smere možno sudcovskú nezávislosť označiť za pojmový znak súdnej moci. Účelom nezávislosti súdov je zabezpečiť im také postavenie, ktoré zodpovedá ich úlohe v právnom štáte, a to tak vo vzťahu k ďalším orgánom štátu (v horizontálnej úrovni vzťahov, ako aj vo vzťahu k subjektom podliehajúcim ich jurisdikcii.*“² Podobne vo veci sp. zn. PL. ÚS 12/05 Ústavný súd Slovenskej republiky uviedol: „*princíp nezávislosti súdnej moci je jedným z podstatných znakov demokratického a právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy), ktorý vyplýva z neutrality sudcov ako záruky spravodlivého, nestranného a objektívneho súdneho konania. Tento princíp obsahuje celý rad aspektov, ktoré majú spolu vytvoriť predpoklady na to, aby súdy mohli plniť svoje úlohy a povinnosti najmä pri ochrane základných práv a slobôd občanov. Je založený na nezávislosti súdov (čl. 141 ods. 1 ústavy) a nezávislosti sudcov (čl. 144 ods. 1 ústavy)*“.

Súdna ani sudcovská nezávislosť nie je absolútna. Ústavný súd Slovenskej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 52/99 uviedol, že „*nezávislosť súdov... ani nezávislosť sudcov nemôže byť nikdy nezávislosťou absolútnou a samoučelnou, keďže sa poskytuje funkčne pre potreby riadneho výkonu súdnictva*“.

3 OVEROVANIE SUDCOVSKEJ SPÔSOBILOSTI

Na základe vyššie uvedeného možno vychádzať z toho, že zásahy ústavodarcu do súdnej moci, do postavenia súdov a sudcov nie sú *a priori* protiústavné. Súlad alebo nesúlad s Ústavou závisí od konkrétnych opatrení a ich inštitucionálneho zabezpečenia.

V prípade inštitucionálnej nezávislosti súdov a individuálnej nezávislosti sudcov je potrebné preskúmať povahu opatrení, aké sa ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. priznali výkonnej moci.

K previerkam sudcov Špeciálneho súdu Národným bezpečnostným úradom sa Ústavný súd Slovenskej republiky už vyjadril vo veci sp. zn. PL. ÚS 17/2008. Napriek istej odlišnosti, je povaha nastoleného problému identická: „*Právna úprava ... umožňuje špecializovanému bezpečnostnému orgánu výkonnej moci účinne zasiahnuť do právneho statusu sudcu ... a spochybníť jeho legitimitu postupom, v rámci ktorého dochádza k zhromažďovaniu osobných údajov o osobe sudcu vrátane osobných údajov osobitnej kategórie (zdravotný stav, sexuálna orientácia a intímny život, finančná a majetková situácia, názory a osobné presvedčenie, rodinné a spoločenské vzťahy), pričom k zhromažďovaniu uvedených údajov môže dochádzať aj utajovaným spôsobom s následným vyhodnotením tzv. bezpečnostného rizika v rámci značne širokej správnej úvahy Národného bezpečnostného úradu. Dôvodom na konštatovanie bezpečnostného rizika môžu byť pritom aj skutočnosti týkajúce sa ochorenia alebo „emočného stavu“ prekonaného sudcom v minulosti alebo správania sa „tretích osôb“ v okolí sudcu (rodinných príslušníkov, známych)... Ustanovením podmienky platného osvedčenia o bezpečnostnej previerke podľa zákona č. 215/2004 Z. z. ako *conditio sine qua non* vo vzťahu k ustanoveniu a výkonu sudcovskej funkcie na mieste sudcu na Špeciálnom súde zákonodarca narušil delbu moci.*“

Národná rada Slovenskej republiky sa prijatím ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. pokúsila obísť protiústavné prvky v účasti Národného bezpečnostného úradu na kreácii a fungovaní súdnej

² Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 52/99.

moci tak, že právnou úpravu pôsobenia tohto subjektu na súdnu moc povýšila zo zákona na ústavný zákon.

Súčasne ale došlo aj k vecnej zmene v tom, že Národný bezpečnostný úrad nie je, ktorý rozhoduje, pretože rozhodnutie o overení predpokladov sudcovskej spôsobilosti ústavodarca formálne ponechal Súdnej rade Slovenskej republiky. Ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. založil stav, kedy Národný bezpečnostný úrad síce formálne nerozhoduje a teda jeho podklad nie je preskúmateľný podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ale jeho podklad je pre prijatie stanoviska Súdnej rady Slovenskej republiky rozhodujúci.

Ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. je vyjadrením poučenia ústavodarcu o ústavnej neudržateľnosti prvého pokusu o podriadenie súdnej moci orgánu výkonnej moci, ktorý plní úlohy v oblasti bezpečnostných previerok. Zdanlivo zásadne inou právnou koncepciou sa predstiera, že výkonná moc už do súdnej moci previerkami nezasahuje, hoci skutočný stav navodený ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. nie je významne právne rozdielny od zásahu do nezávislosti súdnictva, aký sa mal uskutočniť pomocou previerok ustanovených zákonom č. 458/2003 Z. z. o zriadení Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. V prípade Špeciálneho súdu sa rozsah, obsah i forma činnosti Národného bezpečnostného úradu v rámci bezpečnostných previerok síce odlišovala od teraz posudzovaných previerok kandidátov na sudcov a sudcov, ich podstata je však porovnateľná, ich rozsah je naopak širší a ich sila je síce formálne slabšia, ale na strane druhej je nedecízny výsledok činnosti Národného bezpečnostného úradu pre subjekt preverovania, ale tiež pre Súdnu radu Slovenskej republiky, či Ústavný súd Slovenskej republiky prakticky len ťažko dôkazne overiteľný resp. vyvrátiateľný.

O prijatí stanoviska o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti rozhoduje Súdna rada Slovenskej republiky na základe podkladov od štátneho orgánu plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností. Týmto subjektom sa stal Národný bezpečnostný úrad, ktorý zabezpečuje podklady pre rozhodovanie Súdnej rady Slovenskej republiky o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti na základe písomnej žiadosti predsedu Súdnej rady Slovenskej republiky.

Doslovným výkladom v čl. 141a ods. 9 a v čl. 154d ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky uvedeného „*štátneho orgánu plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností*“, možno identifikovať právomoc jedného subjektu, ktorým, ako som uviedol vyššie, je práve Národný bezpečnostný úrad. Keďže to ale v Ústave Slovenskej republiky výslovne uvedené nie je, *pro futuro* nebráni nič tomu, aby to bol akýkoľvek iný štátny orgán, ktorého zmocní na účel ochrany utajovaných skutočností (obyčajný) zákon.

Národný bezpečnostný úrad je zaradený medzi ostatné ústredné orgány štátnej správy. Vo veci sp. zn. PL. ÚS 17/08 ho Ústavný súd Slovenskej republiky pomenoval ako „*špecializovaný bezpečnostný orgán výkonnej moci*“. Národný bezpečnostný úrad patrí k mocenským zložkám štátu.

Národný bezpečnostný úrad je formálnoprávne nezávislý správny orgán, ktorý *de facto* je zákonom ustanovený tak, aby mal značný mocenský potenciál prameniáci z koncentrácie informácií osobného charakteru. Bez ohľadu na formálnoprávne začlenenie do systému orgánov verejnej správy, Národný bezpečnostný úrad je fakticky tajnou službou. Charakteristickou črtou tajných služieb je získavanie informácií utajeným spôsobom, ktorý nespĺňa požiadavky transparentnosti. Zdroj informácií veľmi často zostáva utajený, aby mohol poskytnúť ďalšiu spoluprácu. Činnosť tajných služieb za štandardných okolností stavu spoločnosti predpokladá existenciu istej miery ohrozenia, ktoré si vyžaduje pozorovanie potrebné na zabránenie hroziacemu nebezpečenstvu. Ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. založené previerky sudcov sa spájajú s obligátnym sledovaním kandidátov na vymenovanie za sudcov a sudcov z dôvodu ich funkcie, príslušnosti k sudcovskému stavu, resp. z dôvodu, že sa o ne uchádzajú. Takýto základný predpoklad a vplyv sledovania každého kandidáta na vymenovanie za sudcu, resp. neskôr každého sudcu, vytvára neprímeraný tlak na súdnictvo, ktorý je v základnom rozpore s jeho nezávislosťou.

Získavanie informácií utajeným spôsobom patrí k pracovným metódam, aké používa nielen demokratický štát, ale predovšetkým aj policajný štát. ESĽP spojil prvky policajného štátu s používaním sledovacích technológií mocenskými zložkami štátu podľa nedostatočnej právnej úpravy tejto činnosti a s nedostatočnou ochranou ľudského práva na súkromie. ESĽP o použití informačno-technických prostriedkov dohľadu spôsobom znamenajúcim obmedzenie práva na súkromie uviedol, že prostriedky tajného dohľadu nad občanmi, ktoré sú typické pre policajný štát, sú tolerovateľné podľa Dohovoru len potiaľ, pokiaľ sú striktné nevyhnutné pre ochranu

demokratických inštitúcií. Všeobecne sú zákonné podmienky pre využitie informácie získanej utajeným spôsobom v zmysle ustálenej judikatúry ESLP v zásade tri, a to

- existencia vnútroštátneho zákona,
- prístupnosť zákona a
- predvídateľnosť zákona v súlade s medzinárodným právom, čo predstavuje kvalitatívnu stránku zákona.

Na druhej strane, vzhľadom na to, že existencia takého zákona vytvára príležitosť pre podkopanie, či dokonca zničenie demokracie pod zámienkou jej ochrany, zmluvné strany Dohovoru v mene boja proti špionáži a terorizmu nesmú zaviesť akékoľvek opatrenie, ktoré pokladajú za prijateľné. V súlade s Dohovorom je len taký systém dohľadu, v ktorom existujú primerané a účinné záruky proti zneužitiu. Kritériá ich hodnotenia majú iba relatívny charakter závisiaci od okolností prípadu:

- podstata, rozsah a trvanie prostriedkov tajného dohľadu,
- právny základ pre vydanie povolenia na ich uplatnenie,
- typ štátneho orgánu s právomocou dovoliť použitie a kontrolovať využívanie takých prostriedkov,
- forma opravných prostriedkov poskytnutých na preskúmanie rozhodnutia, ktorým sa dovoľuje tajný dohľad.

Ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. abstrahuje od týchto kritérií a nastoľuje právny režim, v ktorom neexistujú garancie ochrany pred zneužitím výsledkov overovania spôsobilosti kandidátov na vymenovanie za sudcov i samotných sudcov kedykoľvek v budúcnosti, na prakticky akýkoľvek účel, vrátane ovplyvňovania rozhodovania kandidáta, ktorý sa stane sudcom, resp. sudcu o tom, ako uplatní súdnu moc.

Súdna rada Slovenskej republiky pri prijímaní stanoviska o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti v konečnom dôsledku nemá možnosť overiť úplnosť, objektívnosť a správnosť výsledku preverky. Môže sa iba spoľahnúť na predložený výsledok preverovania subjektu ktorý patrí k mocenským zložkám štátu.

Individuálna nezávislosť súdnej moci vykazuje medzinárodne uznávané vlastnosti, podľa ktorých sa formovala ústavná úprava súdnej moci na Slovensku ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. Individuálna nezávislosť sudcov sa zaručuje stálym funkčným obdobím sudcu a neodvolateľnosťou sudcu s výnimkou závažného disciplinárneho previnenia, spáchania trestného činu sudcom alebo v prípade, keď sudca nemôže ďalej vykonávať svoju funkciu. Pre všetky tieto prípady musí existovať náležitá miera právnej istoty o neodvolateľnosti sudcu z iného právneho dôvodu. Istotu nastoľuje výslovná a presná, jednoznačná právna úprava. Konanie o odvolaní sudcu z Ústavou Slovenskej republiky ustanovených príčin sa musí viesť pred nezávislým orgánom verejnej moci alebo pred súdom. V konaní sa musí zaručiť právo na spravodlivý proces s možnosťou sudcu podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu o disciplinárnej zodpovednosti vrátane možnosti podať opravný prostriedok proti uloženej sankcii.

Preverky sudcovskej spôsobilosti vložené do Ústavy Slovenskej republiky ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. sa spájajú s vágne vymedzenými podmienkami „*nespĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku*“ a „*riadne vykonávanie funkcie sudcu*“. Ústavný súd Slovenskej republiky už rozhodol, že vágne formulácie, ktoré v texte všeobecne záväzného právneho predpisu slúžia na vymedzenie právne relevantných podmienok právneho vzťahu, odporujú vlastnostiam materiálneho právneho štátu podliehajúcim ochrane podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. (PL. ÚS 6/04³).

Národný bezpečnostný úrad v prípade sudcov ustanovených do sudcovskej funkcie pred 1. septembrom 2014 v rozsahu previerok osôb pôsobiacich v sudcovskej funkcii a tiež v prípade kandidátov na vymenovanie za sudcov vstupuje do chodu súdnej moci spôsobom, na ktorý Súdna rada Slovenskej republiky nemá vplyv. Podstatné je, že Súdna rada Slovenskej republiky pri prijímaní stanoviska o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti v konečnom dôsledku nemá možnosť overiť úplnosť, objektívnosť a správnosť výsledku preverky.

Ústavný súd Slovenskej republiky sa vo veci Špeciálny súd musel vyrovnáť s iným uzákoneným zasahovaním do činnosti súdnej moci prostredníctvom previerok sudcov, a to v súvislosti s bezpečnostnými previerkami sudcov. Ústavný súd Slovenskej republiky o pôsobnosti

³ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 6/04.

Národného bezpečnostného úradu vtedy o. i. uviedol: „(...) *bezpečnostnú previerku vykonáva orgán výkonnej moci, pričom pri preskúmaní bezpečnostnej spoľahlivosti sudcu nie je viazaný procesným zákonným postupom spĺňajúcim požiadavky spravodlivého procesu (získava alebo využíva údaje získané aj utajovaným spôsobom a z rôznych zdrojov) a pri svojom rozhodovaní vo veci nemusí vychádzať z jednoznačne preukázaných záverov (podstatou bezpečnostnej previerky je preventívne eliminovať potenciálnu hrozbu – bezpečnostné riziko).*“⁴

Vo vzťahu k úprave previerok sudcovskej spôsobilosti ustanovených čl. 141a ods. 9 a čl. 154d ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. na prvý pohľad vzniká zdanie, že medzi previerkami sudcov podľa zákona o Špeciálnom súde a previerkami sudcovskej spôsobilosti podľa ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. existuje právne významný rozdiel spočívajúci v inej právomoci Národného bezpečnostného úradu – v previerkach podľa zákona o Špeciálnom súde mal rozhodovaciu právomoc, pri previerkach sudcovskej spôsobilosti rozhodovaciu právomoc nemá, iba zadávaže podklady pre rozhodovanie Súdnej rady Slovenskej republiky. Činnosť Národného bezpečnostného úradu a výsledky, ktoré predkladá Súdnej rade Slovenskej republiky ale v skutočnosti nemôže preskúmať ani Súdna rada Slovenskej republiky a ani Ústavný súd Slovenskej republiky.

Ustanovením čl. 141a ods. 9 a čl. 154d ods. 1 ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. sa výkonnej moci zastúpenej priznalo nenáležité právne postavenie, ktoré je nezlučiteľné s princípom deľby moci, a preto má povahu porušenia implicitného materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky v rozsahu, akým sa chránia princípy demokratického a právneho štátu. Zásahy, ktoré pri previerkach sudcovskej spôsobilosti Národný bezpečnostný úrad môže vykonávať voči jednotlivým kandidátom na vymenovanie za sudcov, ako aj voči už vymenovaným sudcom majú ústavnú intenzitu, lebo majú potenciál preventívneho zastrážovania a následného ovplyvňovania toho, kto by mal záujem sa o funkciu sudcu uchádzať, resp. ktorý sudca zotrvá v sudcovskej spôsobilosti a ktorý sudca pod zámienkou nesplnenia podmienok sudcovskej spôsobilosti bude musieť opustiť sudcovskú funkciu.

Súdna moc sa uplatňuje prostredníctvom sudcov. Personálne obsadzovanie súdov sa uskutočňuje v dvoch fázach, ktoré realizujú dve zložky štátnej moci – Súdna rada Slovenskej republiky a prezident Slovenskej republiky. Rozhodovanie dvomi orgánmi štátu o tom, či sa kandidát na sudcu stane sudcom, vyjadruje úlohu súdnej moci v materiálnom právnom štáte, závažnosť pôsobenia v sudcovskej funkcii, ktorá sa vykonáva doživotne, s možnosťou zbavenie tejto verejnej funkcie iba v celkom výnimočných, a preto ojedinelých prípadoch. Spolurozhodovanie dvoch orgánov štátu o ustanovení do funkcie sudcu je realizáciou princípu deľby moci v demokratickom a právnom štáte.

Ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. došlo v čl. 147 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky k doplneniu nového dôvodu povinného odvolania sudcu, ktorý predstavuje s úpravou v čl. 154d ods. 1 až 3 vzájomne prepojenú a previazanú úpravu. Výkon právomoci prezidenta Slovenskej republiky podľa čl. 147 ods. 1 posledná veta Ústavy Slovenskej republiky je logickým dôsledkom postupu podľa čl. 154d Ústavy Slovenskej republiky.

Ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. sa do Ústavy Slovenskej republiky vložili celoplošné previerky všetkých sudcov. Tieto previerky porušujú tak individuálnu nezávislosť sudcov ako aj inštitucionálnu nezávislosť súdnej moci. Podľa čl. 154d Ústavy Slovenskej republiky všetci sudcovia, ktorí už boli ustanovení za sudcov podľa čl. 145 Ústavy, by mali podstúpiť previerky sudcovskej spôsobilosti, aby sa rozhodlo o ich zotrvaní vo funkcii, alebo o odvolaní z funkcie.

Celoplošné previerky sudcov s možnosťou odvolania zo sudcovskej funkcie predstavujú v demokratickom a právnom štáte ojedinelé, celkom výnimočné opatrenie, aké sa v materiálnom právnom štáte akceptuje iba bezprostredne po zmene totalitnej formy vlády na demokratickú formu vlády. V historickom kontexte mohlo ísť o uskutočnenie previerok v čase nasledujúcom po páde komunistického režimu v Československu na prelome roku 1989 a 1990. Od tejto udalosti uplynulo štvrt' storočia. Slovenská republika nielen, že sa osamostatnila od československého štátu, ale po overení, či spĺňa medzinárodne vyžadované podmienky pre vznik členstva, sa stala členským štátom Rady Európy aj Európskej únie. V súčasnosti neexistujú relevantné spoločenské podmienky a príčiny pre zavedenie overovania sudcovskej spôsobilosti v podobe a v rozsahu, ako zaviedol ústavný zákon č. 161/2014 Z. z.

⁴ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 17/2008.

V štandardne fungujúcej demokratickej spoločnosti existujú štandardné prostriedky prijaté na ochranu spoločnosti pred zneužívaním súdnej moci sudcami so závažným deficitom čestnosti a zmyslu pre spravodlivosť. Voči sudcom na Slovensku je možné v súčasnosti uplatniť zodpovednosť trestnoprávnou, administratívno-právnou, občianskoprávnou a disciplinárnu. Trestnoprávnu zodpovednosť je možné uplatniť voči sudcom, ktorí zneužili svoju funkciu na páchanie trestnej činnosti. Na vzatie do väzby sudcu všeobecného súdu sa síce aj naďalej vyžaduje súhlas Ústavného súdu Slovenskej republiky podľa čl. 136 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, ale samotné trestné stíhanie sudcu je možné zo strany orgánov činných v trestnom konaní už bez akýchkoľvek obmedzení. Administratívno-právnej zodpovednosti (za priestupky a iné správne delikty) sú sudcovia rovnako vystavení bez akýchkoľvek obmedzení. Podobne je tomu tak aj v prípade občianskoprávnej zodpovednosti a disciplinárnej zodpovednosti sudcov. Právny poriadok Slovenskej republiky taktó vytvára náležitý právny základ pre uplatnenie trestnoprávnej, administratívno-právnej, občianskoprávnej a disciplinárnej zodpovednosti voči sudcom všeobecných súdov. Nedostatky v uplatňovaní platnej právnej úpravy príslušnými orgánmi štátu rozhodne nemôžu odôvodniť nekoncepčnú zmenu ústavy porušujúcu základné prvky materiálneho právneho štátu.

Ak sme v Slovenskej republike ani po 25 rokoch nedokázali vytvoriť riadny a účinný systém kontroly sudcov (pracovný, osobnostný, resp. represívny), tak v tom iste spočíva slabosť celého justičného systému a jeho nízka dôvera v spoločnosti. Otázka ale je, či je možné tieto nedostatky prekenuť novými bezpečnostnými preverkami spoľahlivosti kandidátov na vymenovanie za sudcov a sudcov zo strany Národného bezpečnostného úradu. Takýto nástroj by sa stal neprimerane ťaživým pre kandidátov na vymenovanie za sudcov, sudcov a súdnu moc (požiadavka primeranosti). Ťaživosť by spočívala v možnom zneužití získaných informácií, možných opakovaní, ich archivácií, v hrozbe závažných sankcií, ale predovšetkým v hrozbe vydierania kandidátov na vymenovanie za sudcov a sudcov a tým aj narušenia princípov nezávislého a nestranného rozhodovania sudcov a súdov.

Slovenská republika po osamostatnení pokračovala v snahe pristúpiť k Európskej únii. Toto úsilie však bolo brzdené zo strany Európskej únie, ktorá veľmi kriticky hodnotila obdobie rokov 1994 - 1998 z hľadiska napĺňania obsahu pojmu právneho štátu. Kritike bolo podrobené predovšetkým súdnictvo, kde sa poukazovalo na slabiny pri zabezpečovaní záruk sudcovskej nezávislosti, najmä z pohľadu nadmerných a zneužívateľných právomocí ministra spravodlivosti a problematického vzniku sudcovskej funkcie (inštitút „sudcu na skúšku“ - pred zvolením do funkcie bez časového obmedzenia mal štvorročnú fázu výkonu súdnictva, kde v praxi preukazoval spôsobilosť vykonávať túto funkciu). Pre uvoľnenie prístupového procesu k Európskej únii bolo potrebné zásadne zmeniť Ústavu Slovenskej republiky.

Účelom zriaďovania súdov v ľudskej spoločnosti, zmyslom existencie súdnej moci je rozhodovanie sporov o právo. Súdnictvo predstavuje procesnú stránku spravodlivosti, ktorá je prostriedkom v odhaľovaní jej materiálnej časti obsiahnutej v práve ako účelovom nástroji riadenia štátu a spoločnosti. Kvôli tomu, aby sudy mohli plniť svoje poslanie, sa im priznáva, zaručuje a chráni nezávislosť a vyžaduje sa od nich nestrannosť. Účelom nezávislosti súdov je „zabezpečiť výkon súdnej moci takými štátnymi orgánmi (súdmi), ktoré nie sú podriadené iným zložkám štátnej moci.“ (...) sudcovskú nezávislosť nemožno považovať ani za nejakú „výsadu“ súdnej moci, ale (a naopak) za nevyhnutný predpoklad naplnenia jej zodpovednosti za nestranné a spravodlivé súdne rozhodnutie“.⁵

Podľa ustanovenia čl. 144 ods. 1 „Sudcovia sú pri výkone svojej funkcie nezávislí a pri rozhodovaní sú viazaní ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 a zákonom.“. Citovaný článok patrí k pilierom ústavného postavenia súdnej moci v materiálnom právnom štáte. Vymedzuje sa ním legitímny rozsah a obsah sudcovskej nezávislosti, osoby, ktorých spor o právo súd rozhoduje, sa ním chránia pred sudcovskou svojvôľou.

S prihliadnutím na účel, povahu a podstatu noriem ústavného zákona č. 161/2014 Z. z., ktoré sa týkajú overovania predpokladov sudcovskej spôsobilosti, ide o právne normy, ktoré možno identifikovať ako normy vstupujúce do implicitného materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky s ústavnou intenzitou.

⁵ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 52/99.

Ak by sme pri posudzovaní konformnosti ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. uplatnili porovnávaciu metódu s platnou právnou úpravou v desiatich štátoch - Českej republike, Francúzsku, Írskej republike, Litovskej republike, Maďarsku, Poľsku, Rakúsku, Spojenom kráľovstve Veľkej Británie a Severného Írska, Spolkovej republike Nemecko a USA – prideme na to, že v žiadnom z týchto štátov neplatí práva úprava, ktorá by orgánu vykonávajúcemu úlohy v oblasti bezpečnostných previerok umožnila vstúpiť do procesu vymenovania a odvolovania sudcu z funkcie. Iba v dvoch štátoch sa mocenské zložky štátu podieľajú na prístupe k sudcovej funkcii počas výberového konania. V Poľsku je to polícia. Policajný zbor sa na ustanovovaní sudcov nepodieľa začatím osobitného získavania informácií o kandidátoch na sudcov. Policajný zbor poskytuje konzultáciu spočívajúcu v poskytnutí informácií o minulom správaní kandidáta za predpokladu, že tento sa správal protiprávne, a preto polícia proti nemu viedla priestupkové alebo trestné stíhanie. V Litovskej republike má podiel na ustanovovaní sudcu tajná služba.

Ústavnú úpravu sudcovej spôsobilosti prijatú v Slovenskej republike možno hodnotiť ako ojedinelú a výrazne neštandardnú.

4 ZÁVER

Nezávislosť súdov (inštitucionálna nezávislosť) rovnako ako nezávislosť sudcov (individuálna nezávislosť) predstavujú rub a líce totožného prvku materiálneho právneho štátu. Súdny uplatňujú pramene právneho poriadku, čím naplňujú zmysel a podstatu existencie súdnej moci. Bez personálneho substrátu, bez sudcov je vylúčené, aby súdy uplatňovali pramene práva a tým rozhodovali spory o právo vznikajúce v štáte a spoločnosti. Tak inštitucionálna nezávislosť, ako aj (a zároveň) individuálna nezávislosť sú navzájom neoddeliteľné prvky obsiahnuté v implicitnom materiálnom jadre Ústavy Slovenskej republiky.

Ústavná a zákonná úprava overovania predpokladov sudcovej spôsobilosti sa týka aj sudcov, ktorí boli do sudcovej funkcie vymenovaní pred 1. septembrom 2014. Sudcovia sú osoby s ukončeným vysokoškolským právnickým vzdelaním, ktoré uplatňujú súdnu moc ako svoje povolanie. To znamená, že aj zdrojom príjmov sú sudcovia takmer výlučne odkázaní na zaradenie do súdnej moci. Vykonávanie bezpečnostných previerok je zásahom do individuálnej nezávislosti sudcov aj v naznačenej spojitosti. „*Nesplnenie predpokladov sudcovej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, je dôvodom na odvolanie sudcu.*“ (čl. 154d ods. 3, posledná veta Ústavy Slovenskej republiky). Právnym účinkom overovania sudcovej spôsobilosti môže byť strata profesionálnej existencie. Intenzívnejšia hrozba v demokratickom a právnom štáte neexistuje. Nemožno vylúčiť, že pôjde o zastrášujúci právny účinok, ktorý je spôsobilý bližšie neidentifikovateľnú skupinu sudcov primäť k uplatňovaniu súdnej moci podľa želaní vyslovených alebo naznačených orgánom pripravujúcim podklady pre prijatie stanoviska o splnení predpokladov sudcovej spôsobilosti. V prípade osôb blízkych sudcom, o ktorých sa z dôvodu výkonu previerok môžu zhrmažďovať údaje inak chránené zákonom, sa pocit ohrozenia na strane sudcu môže ešte zvýšiť, a preto aj ďalej oslabiť individuálna nezávislosť sudcu. Táto hrozba zvyšuje negatívne účinky zásahu do nezávislosti sudcu a porušuje nezávislosť súdnej moci v kvalite, aká sa musí zachovať, ak nemá dôjsť k porušeniu implicitného materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky s ústavnou intenzitou.

Konečným dôsledkom takej organizácie preverovania sudcov je závažný obmedzujúci zásah do individuálnej nezávislosti sudcov, aký je nezlučiteľný s existenciou súdnictva súladného s ochranou priznanou súdnej moci podľa čl. 141 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Túto argumentáciu je možné uplatniť aj na kandidátov na vymenovanie za sudcov. V tomto prípade síce nepôjde o stratu profesionálnej existencie, ale zastrášujúci právny účinok overovania sudcovej spôsobilosti u kandidáta na vymenovanie za sudcu má tiež potenciál ovplyvniť do budúcnosti, po jeho vymenovaní, uplatňovanie súdnej moci spôsobom, ktorý bude porušením jeho nezávislosti. Takáto situácia môže nastať najmä, ak by bol kandidát na vymenovanie za sudcu po svojom vymenovaní ovplyvňovaný práve informáciami, ktoré boli získané počas overovania predpokladov sudcovej spôsobilosti a boli by voči tejto osobe po jej vymenovaní za sudcu zneužívané na jej ovplyvňovanie.

Čl. 141 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky priznáva súdnictvu ochranu s intenzitou súčasti materiálneho jadra. Ani spoločenský záujem na zvýšení dôveryhodnosti súdnictva v očiach verejnosti zavedením overovania predpokladov sudcovej spôsobilosti u kandidátov na

vymenovanie za sudcov neprevyšuje záujem na ochrane nezávislého súdnictva a jeho personálneho základu, nezávislých sudcov, a to už v momente ich vymenovania.

Ak je ohrozené nezávislé súdnictvo s intenzitou zasahujúcou do materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky, je ohrozená aj individuálna nezávislosť sudcov chránená čl. 144 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý tiež patrí do jej materiálneho jadra. Individuálna nezávislosť sudcu a nezávislosť jeho rozhodovania v medziach čl. 144 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je overovaním predpokladov sudcovskej spôsobilosti spôsobom a s dôsledkami podľa Ústavy Slovenskej republiky ohrozená v intenzite narušajúcej tento princíp materiálneho právneho štátu.

Konečné rozhodnutie v tejto veci je na Ústavnom súde Slovenskej republiky a je potrebné rešpektovať, že ide o vec, ktorá je výnimočná. Predpokladám preto, že bude ešte mnoho príležitostí sa k nej vrátiť.

Použitá literatúra:

Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 52/99.

Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 6/04.

Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 17/2008.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Boris Balog, PhD.

boris.balog@paneurouni.com

Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola Bratislava

Tomášikova 20

Bratislava

821 02

KONTROLNÁ ČINNOSŤ ÚSTAVNÉHO SÚDNICTVA VO VZŤAHU K ČLENSTVU V EURÓPSKEJ ÚNII – REALITA ALEBO FIKCIA?¹

Kamil Baraník

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Abstract: In recent years in respective EU member states, the importance of judicial review dealing with the EU law application in the national legal systems has been increasingly emphasized. This article deliberates whether potential constitutional limitations that have been in certain instances formulated by the constitutional judiciary's decision-making have been of any meaningful significance. The Constitutional Court of the Slovak Republic, in relation to the legal nature of EU and its legal acts, has taken a quite different, more lenient approach in contrast to its Czech, or German counterpart. The unresolved question, thus, remains what can less, or more activist approach of national constitutional judiciary bring to the EU law application ultimately.

Abstrakt: V posledných rokoch sa v jednotlivých členských štátoch EÚ čoraz väčšmi akcentuje význam súdnej kontroly ústavnosti vo vzťahu k uplatňovaniu práva EÚ vo vnútroštátnom právnom poriadku. Predmetom tohto príspevku sa stala otázka, či potenciálne ústavné limity, ktoré boli v niektorých prípadoch naformulované rozhodovacou činnosťou ústavného súdnicstva vo vzťahu k pôsobeniu práva EÚ, majú vôbec nejaký praktický význam. Slovenský ústavný súd si vo vzťahu k právnej povahe EÚ a jej právnych aktov zvolil inú, zmierlivejšiu cestu ako jeho český, či nemecký náprotivok. Stále nezodpovedanou otázkou pri tom zostáva, čo vlastne menej, či viac aktívny prístup ústavného súdnicstva v konečnom dôsledku pre vnútroštátnu aplikáciu práva EÚ znamená.

Keywords: Judicial review, National application of European Union law, Reference question procedure, The Court of Justice of the European Union, *Ultra vires* doctrine.

Kľúčové slová: Súdny prieskum ústavnosti, Vnútroštátna aplikácia práva Európskej únie, Prejudiciálna otázka, Súdny dvor Európskej únie, Doktrína *ultra vires*.

1 ÚVOD

Základnou otázkou tohto príspevku je úvaha nad tým, či má praktický význam, aby sa ústavné sudy jednotlivých členských štátov ohradzovali proti bezpodmienečnému primátu práva EÚ, a to najmä s ohľadom na následnú aplikáciu práva EÚ vnútroštátnymi súdmi. Inými slovami, či istá forma rezistencie ústavného súdnicstva² vo vzťahu k absolútnemu primátu práva EÚ vytvára predpoklady pre alternatívne prístupy vnútroštátnych súdov k právu EÚ a jeho aplikácii. Za kľúčový sa pri tom do úvahy vzala optika tzv. *ultra vires* prieskumu, ktorá s ohľadom na presne vymedzený prenos právomocí z členského štátu na EÚ v primárnom práve, našla odozvu v rozhodnutiach ústavných súdov viacerých členských štátov³.

¹ Tento príspevok je výsledkom riešenia projektu „Úloha súdnicstva pri formovaní spoločného európskeho ústavného dedičstva a identity“, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (projekt č. 1/0884/17).

² Mnohými chápaná aj ako dualisticko-monistická dichotómia prístupu ústavného poriadku konkrétneho členského štátu k medzinárodnému právu, ale aj k právu EÚ (GOEBEL, R., FOX, E., BERMANN, G.: Cases and Materials on European Union Law (American Casebook Series), 3rd Edition. West, 2010. s. 273-275).

³ Akousi „vlajkovou loďou“ sa pri formulácii tejto doktríny stal Ústavný súd Spolkovej republiky Nemecko, ktorý v rozhodnutí Brunner a iní v. Zmluva o EÚ (Maastrichtské rozhodnutie) 2 BvR 2134/92 formuloval základné pojmoslovie doktríny *ultra vires* vo vzťahu ku kompetenciám EÚ.

Európska integrácia dnes s ohľadom na primárne právo a základne doktríny Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „SD EÚ“) ponúka na prvý pohľad pomerne priamočiary obraz úlohy vnútroštátneho súdnictva pri aplikácii práva EÚ. Tento totiž považuje vnútroštátne súdy, najmä prostredníctvom ustanovení čl. 4 ods. 3 Zmluvy o EÚ (ďalej len „ZEU“) v spojitosti s čl. 267 a čl. 291 ods. 1 Zmluvy o fungovaní EÚ (ďalej len ZFEÚ), za „európsky“ decentralizovaný súdny aparát, ktorý má právne akty EÚ povinnosť vždy efektívne aplikovať na národnej úrovni⁴. Národné súdy sú tak v rámci svojej jurisdikcie povolané konať ako súdy EÚ, pričom ich primárnou povinnosťou je predovšetkým zabezpečiť právu EÚ plnú efektívnosť⁵ a tým súčasne podporiť jeho legitimitu, ako aj následnú efektívnosť európskych politických rozhodnutí.⁶ SD EÚ v tomto ohľade dlhodobo presadzuje tzv. decentralizovanú formu kontroly súladnosti vnútroštátnej legislatívy s právom EÚ. Pri tom, na rozdiel od koncentrovaného súdneho prieskumu ústavnosti, sa ale zo strany vnútroštátnych súdov vyžaduje len akási „mäkká forma“ aplikačnej prednosti, teda nie potreba derogácie nesúladného vnútroštátneho právneho predpisu⁷.

Na rozdiel od „európskeho pohľadu“ sa národné ústavné súdy snažia reprezentovať predovšetkým pozíciu národných právnych poriadkov, ako aj definovať celkový vzťah práva EÚ k jeho vnútroštátnej aplikácii. Ústavné súdy sa však často nestotožňovali s „výkladovým diktátom“ SD EÚ, ktorý si okrem nadradeného účinku práva EÚ nárokuje aj európsku „poslušnosť“ vnútroštátneho súdnictva a jeho bezvýhradnú aplikáciu práva EÚ. Predovšetkým vo vzťahu ku konceptu bezpodmienečnej prednosti práva EÚ viaceré z týchto národných súdnych dvorov dlhodobo prejavujú určitú formu rezistencie. Možnosť zásadnej výhrady pri aplikácii práva EÚ bola proklamovaná zväčša na základe centrálného postavenia národných ústavných dokumentov. Navyše otázka bezpodmienečnej prednosti práva EÚ stále zostáva pozitívno-právne neuzavretá, keďže dodnes nebola jeho prednosť potvrdená v záväzných častiach primárneho práva⁸. Jednotlivé ústavné súdy členských štátov si pri absencii vysloveného príkazu nadradenosti vytvorili vlastné spôsoby odôvodnenia nadradeného pôsobenia práva EÚ v národných ústavných poriadkoch.

Ústavné súdy viacerých členských štátov si od čias legendárnej taliansko-nemeckej výhrady „*controlimiti*“⁹ v sedemdesiatych rokoch dvadsiateho storočia okrem definovania práva EÚ vo vnútroštátnom poriadku vytvorili aj možnosti hypotetickej rezistencie proti absolútnemu a neobmedzenému efektu práva EÚ vo svojom ústavnom poriadku¹⁰. Teória „*controlimiti*“ pripúšťajúca určité krajné výnimky prednosti práva EÚ našla medzi ústavnými súdmi členských

⁴ Tzv. inštitucionálny model exekutívnej decentralizácie. K tomu pozri bližšie: SCHÜTZE, R. From Rome to Lisbon: „Executive Federalism“ in the (New) European Union. In: Common Market Law Review, 2010, roč. 47, s. 1385-1427.

⁵ V zmysle logiky stanovenej prípadom 6/64, Costa [1964] E.C.R. 585.

⁶ VARJU M., KOVÁCS, A., G. The Impossibility of Being a National and a European Judge at the Same time: Doctrinal Rifts Between Hungarian and EU Administrative Law, In: BOBEK, M. (eds.): Central European Judges Under the European Influence. The Transformation Power of the EU Revisited. Hart Publishing, 2017, s. 199.

⁷ Aj keď rozhodnutia SD EÚ v prípadoch Brasserie du Pêcheur proti Nemecku C-46/93, C-48/93 and The Queen v Secretary of State for Transport, ex p Factortame [1996] ECR I-1029 súdy členských štátov vyzvali nielen na spomínanú neaplikáciu vnútroštátnych ustanovení, ale aj na „vytvorenie“ nových tzv. implikovaných právomocí s ohľadom na zodpovednosť členského štátu, a to aj vtedy, ak právny poriadok členského štátu zodpovednosť legislatívneho orgánu za porušenie povinnosti dovtedy vôbec nepoznal.

⁸ Dnes existuje len vo forme nezáväznej prílohy k ZFEÚ, ako „Vyhlásenie č. 17 o prednosti“.

⁹ Bližšie som sa touto doktrínou zaoberal na inom mieste: BARANÍK, K. Identita členských štátov EÚ - súdny dialóg alebo diktát? In: Bratislavské právnické fórum 2016: Spoločná európska identita v kontexte súčasných právnych výziev, Univerzita Komenského, Právnická fakulta, s. 16-18.

¹⁰ Rozhodnutie Ústavného súdu Talianska Frontini v. Ministero delle Finanze, Prípad 183, [1974] a taktiež rozhodnutie Ústavného súdu SRN BVerfG 29.5.1974, BvL 52/71 (známy najmä pod označením „Solange I.“).

štátov pomerne silnú odozvu¹¹. Ústavné súdy mnohokrát vyjadrili rezervácie nielen k obsahu práva EÚ, ale aj k procesu¹² aký mal byť pri prejudiciálnych otázkach zo strany národného súdnicstva SD EÚ uplatnený. Navyše sa ústavné súdy zväčša nechápu ako povinne referujúce súdy v zmysle čl. 267 ZFEÚ¹³. Snažia sa tým zvýrazniť svoju unikátnu povahu v národnom ústavnom systéme, ktorá je výsledkom historického zápasu o ochranu ústavnosti a postavenia jednotlivca.

V zmysle takýchto národných chápaní sú to často napokon ústavy a nie autonómny charakter práva EÚ, kto v konečnej inštancii garantuje jeho účinky a aplikáciu v národnom poriadku¹⁴. Pri tom národné ústavné súdy vo svojich rozhodnutiach dokonca sformulovali hypotetické situácie, v ktorých by nadradené postavenie práva EÚ nerešpektovali. V týchto prípadoch by muselo dôjsť k narušeniu základných ustanovení národných ústavných dokumentov. Národné ústavné súdy v judikatúre podčiarkli fakt, že transfer právomocí z členského štátu na EÚ sa musí uskutočňovať len na ústavnom základe, a tak nemôže ohroziť fundamenty existencie ústavných poriadkov.¹⁵ Poňali tým právo EÚ ako vec ústavnú, ktorá je vždy v konečnej kompetencii ústavného súdnicstva (napr. Rakúsko, Nemecko, Francúzsko, ale ako sa nazdávam aj Slovenská republika¹⁶).

2 DOKTRÍNA „ULTRA VIRES“

Pre tento príspevok je kľúčová pravdepodobne najpriamočiarejšia výhrada, ktorú vo svojej rozhodovacej činnosti formulovali ústavné súdy, predovšetkým však Spolkový ústavný súd ako dlhodobo najzásadnejší intelektuálny vyzývateľ SD EÚ a jeho monistického prístupu k právu EÚ. Ide o výhradu *ultra vires*, ktorá evokujúce prekročenie výkonu zverených právomocí EÚ a jej orgánov. Táto logika, nefixujúca sa na žiadne konkrétne špecifiká národných ústav¹⁷, si našla zástancov v rôznych právnych poriadkoch členských štátov. Navyše po prijatí Lisabonskej zmluvy a explicitnom kategorizovaní právomocí v ZFEÚ sa možnosť *ultra vires* konania stalo ešte o čosi viac zreteľné.

Prvýkrát bola zásadným spôsobom doktrína *ultra vires* s ohľadom na právo EÚ formulovaná Spolkovým ústavným súdom v tzv. Maastrichtskom rozhodnutí¹⁸ (známe aj ako rozhodnutie Solange III). V tomto rozhodnutí boli európske inštitúcie, na čele so SD EÚ, varované, že nemecká akceptácia bezvýhradného primátu práva EÚ je podmienená sférou jeho určenej aplikácie.¹⁹

¹¹ CRAIG, P., DE BÚRCA, G.: EU Law: Text, Cases and Materials, 5th Edition, 2011, Oxford University Press, s. 300.

¹² Opakované snahy o odmietnutie referenčného „príkazu“ formulovaného v prípade 106/77 Simmenthal [1978] E.C.R. 629 zo strany národného ústavného súdnicstva.

¹³ Explicitne vyjadrené napr. ústavnými súdmi Nemecka, Talianska, Francúzska, Českej republiky, ale aj Slovenska.

¹⁴ Európske spoločenstvá, ktoré majú svoje východiská v medzinárodnoprávnom poňatí, sa neuspokojili len s politickým postavením založeným na odvodennej suverenite, ale radšej si nárokovali originálnu autoritu (WALKER, N.: Late Sovereignty in the European Union, In: WALKER, N. (ed.): Sovereignty in Transition, Hart, Oxford, 2006, s. 21).

¹⁵ ARNAIZ, A., S., LLIVINA, C., A.: Why Constitutional Identity Suddenly Matters: A Tale of Brave States, A Mighty Union and the Decline of Sovereignty. In: ARNAIZ, A., S., LLIVINA, C., A. (ed.): National Constitutional Identity and European Integration, s. 5.

¹⁶ PL. ÚS 3/09, časť 3.4.

¹⁷ Na rozdiel od napríklad systémových porušení ochrany ľudských práv, či národnej ústavnej identity.

¹⁸ BVerfGE 89, 155; Brunner v Zmluva o Európskej únii [1994] 1 CMLR 57. Pre detailnú analýzu rozhodnutia pozri napr. MAKOWSKI, K. D. Solange III: The German Federal Constitutional Court's Decision on Accession to the Maastricht Treaty on European Union. In: University of Pennsylvania Journal of International Business Law, 1995, č. 1, roč. 16, s. 155-179.

¹⁹ CRAIG, P., DE BÚRCA, G.: EU Law: Text, Cases and Materials, 5th Edition, 2011, Oxford University Press, s. 277.

S ohľadom na možné konštatovanie *ultra vires* do budúcnosti však Spolkový ústavný súd postupne zvolnil kritéria²⁰, a to zásadným spôsobom najmä v rozhodnutí Honeywell²¹. V tomto došlo k zvýšeniu náročnosti konštatovania *ultra vires* z jednoduchého porušenia zverených právomocí na akési kvalifikované porušenie²². Tento reštriktívny prístup nepochybne významne znížil šancu na proklamovanie konania *ultra vires* orgánmi EÚ. Nečakalo sa preto, že zo strany Spolkového ústavného súdu dôjde v blízkej budúcnosti k akejkoľvek zásadnej *ultra vires* výhrade proti efektu práva EÚ. To sa však zmenilo pomerne rýchlo, keď 14. januára 2014 Spolkový ústavný súd položil SD EÚ svoju historicky prvú prejudiciálnu otázku, ktorá sa týkala niektorých veľmi spochybnovaných opatrení Európskej centrálnej banky pri riešení vtedy aktuálne prebiehajúcej finančnej krízy. Položená otázka sa týkala kompatibility vydávaných opatrení s primárnym právom EÚ a v druhom slede aj s kompatibilitou ich vydania s ústavným poriadkom SRN.

V tzv. OMT rozhodnutí (2 BvR 2728/13) z 21 júna 2016, ktorým Spolkový ústavný súd reagoval na odpovede SD EÚ na prejudiciálne otázky, sa dokonca objavila myšlienka, podľa ktorej by sa v prípade *ultra vires* činnosti orgánov EÚ mali jednotlivé orgány národnej aplikácie práva vzoprieť a právo EÚ neaplikovať²³. V zmysle Maastrichtského rozhodnutia však *ultra vires* prieskum mohol uskutočniť len Spolkový ústavný súd, nie iné vnútroštátne súdy²⁴. Preto pri prepojení vnútornej logiky týchto rozhodnutí možno predpokladať, že vnútroštátne súdy nižšej inštalácie by mali mať povinnosť „referovať“ *ultra vires* náznaky Spolkovému ústavnému súdu, ktorý o nich v konečnej inštalácii rozhodne. Z tohto postupu teda vyplýva presný opak toho, čo vo svojej judikatúre dlhodobo požaduje SD EÚ. Podľa doktríny SD EÚ totiž musia orgány aplikácie práva normu práva EÚ aplikovať a v prípade rozporu s vnútroštátnym poriadkom jej majú pripísať bezvýhradnú aplikačnú prednosť. Pri tom nehrá význam právna sila danej vnútroštátnej normy²⁵. Vnútroštátne súdy majú aplikáciu vykonať čo možno najskôr tak, aby bola zabezpečená efektívna prednosť práva EÚ, a to bez potreby zdržiavania sa ústavne predpísaným vnútroštátnym postupom zbavenia účinnosti a platnosti právneho predpisu²⁶.

²⁰ PAYANDEH, M.: Constitutional Review of EU Law after Honeywell: Contextualizing the Relationship Between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice, In: Common Market Law Review, 2011, roč. 48, s. 9 -38.

²¹ Rozhodnutie 2 BvR 2661/06. zo 6. júla 2010.

²² Bod 61 „Prieskum *ultra vires* Spolkovým ústavným súdom sa môže navyše posudzovať len vtedy, ak je zjavné, že právne predpisy európskych orgánov a inštitúcií boli prijaté mimo prenesených právomocí (pozri BVerfGE 123, 267 <353, 400>). Porušenie princípu prenesenia právomocí [tzv. conferral, pozn. autora] je zjavné len vtedy, ak orgány a inštitúcie EÚ prekročili hranice svojich právomocí spôsobom špecificky porušujúcim princíp udelených právomocí (článok 23.1 Základného zákona), inými slovami musí byť porušenie právomocí dostatočne zásadné (pozri slovné spojenie „dostatočne zásadné“ ako prvok zodpovednostného práva Únie, napríklad rozsudok SD EÚ, C-472/00 P, Fresh Marine, z 10. júla 2003, Zb. 2003, s. I-7541, body 26-27). Znamená to, že akt Európskej únie musí zjavne porušovať právomoci a že napadnutý akt je veľmi dôležitý v štruktúre delby právomocí medzi členskými štátmi a Úniou...“ (preklad autora).

²³ Bod 163 rozhodnutia 2 BvR 2728/13: „S ohľadom na vlastnú zodpovednosť v súvislosti s európskou integráciou sú ústavné orgány povinné čeliť aktom inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Európskej únie, ktoré predstavujú porušenie identity, ako aj v prípade aktov, vydaných *ultra vires*...“ (preklad autora).

²⁴ PAYANDEH, M.: Constitutional Review of EU Law after Honeywell: Contextualizing the Relationship Between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice, In: Common Market Law Review, 2011, roč. 48, s. 15.

²⁵ Prípád Internationale Handelsgesellschaft 11/70 [1970] E.C.R. 1125.

²⁶ Prípád 106/77 Simmenthal [1978] E.C.R. 629.

Kedy presne sa však jedná o konanie *ultra vires* orgánov EÚ sme sa od Spolkového ústavného súdu nikdy nedočkali²⁷. Navyše s výnimkou jediného českého súdneho „úletu“²⁸, ktorý konanie *ultra vires* určite *pro futuro* nedefinoval, si ani jeden z ústavných súdov nedovolil *ultra vires* právneho aktu EÚ doteraz deklarovať. Taktiež nebolo v judikatúre Spolkového ústavného súdu určené ani to, aké právne testy by mali byť pri definovaní *ultra vires* použité. Jednoznačného konania takéhoto *ultra vires* razenia sa pravdepodobne tak skoro ani nedočkáme. Konanie za hranou právomocí EÚ, ktoré by bolo všeobecne uznané je veľmi náročné identifikovať. Aj samotné ústavné súdy sa v tejto oblasti rozhodli byť radšej zdržanlivé a [uvážene] do politických procesov tvorby európskych právnych predpisov radšej nevstupovať²⁹. Bolo tomu tak aj v prípadoch, keď na deklaráciu *ultra vires* možno mali „čisté“ príležitosti, a to pri reakciách na kontroverzné rozhodnutia SD EÚ vo veciach *OMT*³⁰, *Melloni*³¹, *Akerberg Fransson*³², či *Mangold*³³.

Medzi ústavnými súdmi, chrániacimi fundamenty vlastných ústavných poriadkov a SD EÚ, usilujúci sa o *effet utile* práva EÚ a snažiaci sa o nepriestrelnosť práva EÚ národnými výnimkami tak vzniká nepochybné napätie. Toto ani jeden zo zainteresovaných súdov nie je spôsobilý autoritatívne rozhodnúť tak, aby takéto riešenie bez výhrad rešpektovala aj druhá strana. SD EÚ sa snaží apelovať na orgány aplikácie práva, aby právo EÚ neodkladne aplikovali a zabezpečili jeho nadradený účinok, kým ústavné súdy zväčša vyzývajú orgány aplikácie práva, aby pri konaní *ultra vires* právo EÚ neaplikovali a radšej mu vec priamo odkázali na rozhodnutie.

²⁷ Aj keď v rozhodnutí vo veci *Honeywell* Spolkového ústavného súdu, bolo v čl. 55 konštatované, že „Spolkový ústavný súd je oprávnený a povinný preskúmať akty európskych orgánov a inštitúcií s ohľadom na to, či sa uskutocňujú na základe zjavného porušenia právomocí [manifest transgressions of competence] alebo na základe výkonu právomocí v oblasti ústavnej identity, ktorá nie je prenositeľná (článok 79.3 v spojení s článkom 1 a článkom 20 Základného zákona) (pozri BVerfGE 75, 223 <235, 242>, 89, 155 <188>, 113, 273 <296>, 123, 267 <353-354>) a v prípade potreby vyhlásiť neuplatniteľnosť daných aktov v nemeckom právnom systéme, a to ak presahujú zverenú právomoc.“ (preklad autora).

²⁸ Rozhodnutie PL. ÚS 5/12, v ktorom sa Ústavný súd ČR rozhodol nerešpektovať výklad SD EÚ. Pri tom skonštatoval, že predchádzajúce rozhodnutie SD EÚ naplnilo znaky *ultra vires*. Jednou z mnohých zaujímavostí tohto prípadu bolo aj to, že k deklarácii porušenia *ultra vires* Ústavným súdom ČR došlo aj bez položenia predbežnej otázky Súdnemu dvoru EÚ, ktorý by pri tom mal možnosť reagovať na právne nejasnosti vzniknuté v predošlom rozhodnutí. K tomu bližšie pozri napr. Napr. KOMÁREK, J.: Czech Constitutional Court – Playing with Matches: The Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra Vires, In: European Constitutional Law Review, 2012, s. 323-337; ZBÍRAL, R.: A Legal revolution or negligible episode? Court of Justice decision proclaimed ultra vires, In: Common Market Law Review, 2012, roč. 49, s. 1475-1492.

²⁹ Prijímanie každého právneho predpisu na úrovni EÚ je nesmierne náročný a komplikovaný, plný rôznych poistiek, veto hráčov a dodatočných diskusií. Toto všetko a ako veľa je v hre si nepochybne uvedomujú predovšetkým ústavné súdy, ktoré k deklarácii *ultra vires* radšej nepristupujú. Aj keď to znie možno paradoxne, je klasická forma legitimacy každého sekundárneho aktu práva EÚ ďaleko vyššia, ako je tomu pri právnych predpisoch na národnej úrovni. Aj pri národnej úrovni sa, najmä v angloamerickej odbornej literatúre, dlhodobo spochybňujú zásahy súdnej moci do sféry politického legislatívneho procesu ako nedemokratické (tzv. „countermajoritarian difficulty“). V prípade legislatívneho procesu na úrovni EÚ je táto premisa o to silnejšia, že do sú nej zakomponované mnohé ďalšie subjekty s právom vetovať celý legislatívny proces.

³⁰ Rozhodnutie SD EÚ C-62/14 z 16.06.2015, ktoré bolo odpoveďou na prejudiciálnu otázku Spolkového súdu v roku 2014.

³¹ Prípád Stefano Melloni v Ministerio Fiscal C-399/11, rozhodnutie z 26. februára 2013.

³² Prípád Åkerberg Fransson C-617/10, rozhodnutie z 26. februára 2013.

³³ Prípád Mangold C-144/04, rozhodnutie z 22. novembra 2005.

3 VNÚTROŠTÁTNA APLIKÁCIA PRÁVA EÚ – DILEMA NÁRODNÉHO SUDCU

V akej pozícii sa teda nachádza národný sudca vo vzťahu k aplikácii práva EÚ a čo sa od neho v tejto súvislosti vyžaduje? V prvom rade takýto sudca, podobne ako tomu je aj v Slovenskej republike, má obvykle povinnosť rozhodovať prípady podľa národnej ústavy, zákonov, ďalších právnych predpisov a zväčša aj medzinárodných zmlúv, ktoré krajina ústavným spôsobom ratifikovala³⁴. Inštrukcia rozhodovania v súlade s právom EÚ sa explicitne nenachádza vo všetkých ústavných poriadkoch jednotlivých členských štátov. Ako ultimátny interpretátor práva EÚ však SD EÚ jeho aplikáciu vo svojich rozhodnutiach jednostranne nadradil nad vnútroštátne normy členských štátov, a to bez ohľadu na ich právnu silu³⁵. Smerom k vnútroštátnym ústavným procesom SD EÚ deklaroval, že „každý vnútroštátny sudca, ktorý rozhoduje v rámci svojej právomoci, má povinnosť plne používať právo Spoločenstva a chrániť práva, ktoré toto právo poskytuje jednotlivcom, tým, že ponechá nepoužitú akékoľvek ustanovenie vnútroštátneho zákona, ktoré by prípadne bolo v rozpore s právom Spoločenstva, či už takéto ustanovenie predchádzalo právu Spoločenstva, alebo bolo vo vzťahu k nemu neskoršie“³⁶. Súčasne bola taktiež formulovaná požiadavka odmietnutia „akejkoľvek právnej, správnej alebo súdnej praxe, ktoré by mali za následok oslabenie účinnosti práva Spoločenstva tým, že by odmietli [národnému] sudcovi, príslušnému pre použitie tohto práva, právomoc urobiť v samotnom okamihu tohto použitia všetko, čo by bolo nevyhnutné, pre to, aby boli ponechané stranou všetky národné legislatívne ustanovenia prípadne tvoriace prekážku pre plnú účinnosť noriem Spoločenstva“³⁷. Z týchto ustanovení vyplýva povinnosť národného sudcu členského štátu rozhodnúť prípadný konflikt medzi vnútroštátnym právom a právom EÚ samostatne a priamo. Učiniť tak má prostredníctvom neaplikovania rozporného domáceho pravidla, čím sa má zabezpečiť plná účinnosť únievého práva³⁸, tzv. „*effet utile*“³⁹.

Je teda reálne, že sa vnútroštátny sudca bude riadiť všetkým, čo bolo doteraz načrtnuté? Teda, že bude postupovať podľa obdobných rezistentných pokynov ako boli konštruované rozhodnutím Spolkového ústavného súdu, čo znamená, že nebude aplikovať právo EÚ v prípade, ak bude takýto akt spĺňať podstatu konania *ultra vires*. V zmysle pokynov SD EÚ ale majú národné sudy aplikovať právo EÚ, bez ohľadu na silu právnej normy, či domáce ústavné procesné postupy.

Národné sudy a ich sudcovia sa tak dostávajú do pomyselného „zveráka“, v ktorom im vlastná ústava zväčša nepriznáva možnosť rozhodnúť spor ústavnej relevancie (do ktorej je väčšinou právo EÚ národnými poriadkami zaradované). Judikatúra SD EÚ ale naopak vyžaduje splnenie povinnosti priamej a bezpodmienečnej aplikácie práva EÚ, prípadne umožňuje obrátenie sa na SD EÚ s prejudiciálnou otázkou. Neaplikovanie práva EÚ pri čítaní zásadných rozhodnutí SD EÚ nie je vôbec prípustné, pretože by tým priamo ohrozilo jednotnú aplikáciu práva EÚ v členských štátoch.

Skúsme si teda v praktickjšom náčrte predstaviť, že národný sudca, v tomto prípade pre zjednodušenie pohľadu národný sudca v Nemecku, na súde najnižšej inštancie bude nasledovať pokyn Spolkového ústavného súdu a rozhodene sa pre deklaráciu *ultra vires* európskeho právneho

³⁴ Príklad z Ústavy SR, ktorá v čl. 144 stanovuje, že „sudcovia sú pri výkone svojej funkcie nezávislí a pri rozhodovaní sú viazaní ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 a zákonom“.

³⁵ Prípad 6/64, Costa [1964] E.C.R. 585 a nadväzujúce prípady, ktoré princíp nadradenosti rozvíjali, a to najmä prípad Internationale Handelsgesellschaft 11/70 [1970] E.C.R. 1125, prípad 106/77 Simmenthal [1978] E.C.R. 629. Z nedávnej minulosti bola táto línia zásadne potvrdená napr. v prípade Winner Wetten v. Bürgermeisterin C-409/06 [2010].

³⁶ Bod 21 prípadu 106/77 Simmenthal [1978] E.C.R. 629.

³⁷ Bod 22 prípadu 106/77 Simmenthal [1978] E.C.R. 629.

³⁸ BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. C. H. Beck, 2011, s. 2-10.

³⁹ Bližšie k tejto problematike pozri napr. TICHÝ, L., KOCÍ, M.: *Effet utile* v právu EU (Kritická skica). In: Právnik, 2016, č. 2, s. 164-181.

predpisu. V takom prípade by sa na tohto sudcu, konkrétny súd a členský štát upriamila pozornosť celej EÚ, ak nie celého sveta. Kto z národných sudcov okresných súdov normu práva EÚ neaplikuje a deklaruje ju *ultra vires*, v priamom rozpore s príkazmi vyplývajúcimi z judikatúry SD EÚ? Navyše dodnes neexistuje ani jasný a explicitný návod na to, ako v takomto prípade postupovať. Presný postup je to, čo tomuto prístupu chýba najviac. Súdny rôznych inšancií v kontinentálnom právnom systéme nie sú v zásade kreatívnymi vykladačmi právnych predpisov, ale skôr aplikátormi, či dokonca kvázi-administrátormi, konajúcimi podľa presného návodu. V prípade náročnej otázky ústavnej povahy nemajú súdy ani len začať „rozmyšľať“ a otázku majú urýchlene adresovať svojmu národnému ústavnému súdu, ktorý poskytne návod ako v danom prípade postupovať.

Naproti tomu však stojí SD EÚ, ktorý pre vnútroštátne súdy naformuloval omnoho náročnejšiu požiadavku, a to zistenia prípadného rozporu vnútroštátneho právneho predpisu a práva EÚ. Pri takomto posúdení majú súdy automaticky uplatniť normu EÚ a nikoho sa nič ďalej nepýtať. Od vnútroštátnych súdov sa týmto odrazu začala požadovať omnoho väčšia miera kreativity, a to hlavne s ohľadom na možný presah spornej otázky do ústavnoprávnej roviny. Vnútroštátne súdy tak musia pri aplikácii práva EÚ zvažovať alternatívy či už rezistencie vo vzťahu k vlastnému ústavnému súdu alebo rezistencie vo vzťahu k doktríne SD EÚ. Ani jedna voľba im neponúka ľahké, či právne čisté riešenie, pretože sa od sudcu v tom, či onom prípade *de facto* očakáva konanie *ultra vires*, a to či už vo vzťahu k vlastnému národnému poriadku alebo k záväzným judikátom SD EÚ a právnomu poriadku EÚ⁴⁰.

4 DVA ZÁKLADNÉ PRÍSTUPY, MNOŽSTVO ALTERNATÍV

Ako už bolo vyššie naznačené ústavné súdy členských štátov pristupujú k otázke práva EÚ nejednotným spôsobom – existujú tzv. dlhodobí intelektuálni vyzývateľa primátu práva EÚ (Nemecko, či Taliansko), ale aj tí, ktorí sa na scénu dostali len nedávno, tzv. krátkodobejší vyzývateľa (Poľsko, ČR). Najzásadnejším z nich sa pravdepodobne stal Spolkový ústavný súd. Ten si v priebehu rokov vo svojich prelomových rozhodnutiach vytvoril až 3 druhy testov, ktorými teoreticky mohol odôvodniť neakceptovanie nadradeného účinku práva EÚ vo vlastnom právnom poriadku (testy základných práv a slobôd⁴¹, *ultra vires* a ústavnej identity⁴²). Spolkový ústavný súd nimi vytvoril hypotetické limity, postavené na princípe prenesených právomocí, ktoré ohraničujú účinok práva EÚ v nemeckom ústavnom poriadku. Európske inštitúcie pri aplikácii práva EÚ nemôžu obísť obmedzenia, ktoré sú dané samotnou podstatou prenesenia právomocí. Tieto prenesenia právomocí na EÚ sa totiž uskutočnili len na základe ústavného splnomocnenia. Výkon právomocí, ktoré nemôže ústava, resp. Základný zákon umožniť by odporoval princípu prenesenia.

Na druhej strane spektra existujú, podľa mnohých, tzv. „odovzdané ústavné systémy“. Ide o prístupy ústavných súdov, ktoré nespochybňujú účinok práva EÚ, explicitne uznávajú jeho prednostný účinok, či sa vyhýbajú priamej odpovedi na túto otázku. Do tejto druhej skupiny je dlhodobo zaraďovaná aj Slovenská republika. Viacero rozhodnutí Ústavného súdu SR nevytvorilo koherentnú doktrínu, ktorá by efekt práva EÚ doteraz na našom území akokoľvek limitovala. V malom počte rozhodnutí, v ktorých sa Ústavný súd SR zaoberal otázkou práva EÚ a jeho efektov v právnom poriadku SR, sa formulovalo len zopár nosných princípov tohto vzťahu. Najjasnejšie

⁴⁰ Primárne právo vyžaduje od súdov aplikáciu práva EÚ a rozhodnutí SD EÚ. V prípade iného konania by šlo o porušenie povinnosti, vyplývajúcej z práva EÚ, ktoré by bolo v zmysle čl. 258 ZFEÚ žalovateľné Európskou komisiou. Vláda členského štátu by sa mohla stať zodpovednou za neplnenie povinnosti vyplývajúcej z práva EÚ.

⁴¹ Rozhodnutie vo veci Solange I, zmiernené rozhodnutím v prípade Solange II (BVerfGE, [1987] 3 CMLR 225) a rozhodnutím v prípade Banana – 2 BvL 1/97 (PAYANDEH, M.: Constitutional Review of EU Law after Honeywell: Contextualizing the Relationship Between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice, 2011, s. 13-14).

⁴² Rozhodnutie Nemeckého spolkového ústavného súdu 2 BVerfG 2/08.

tomu bolo pravdepodobne v rozhodnutí PL. ÚS 3/09 (rozhodnutie o zdravotných poisťovniach), na ktorého argumentáciu v tomto ohľade bolo odkázané v rozhodnutí PL. ÚS 10/14 (rozhodnutie o retenčnej smernici). V oboch prípadoch však šlo len o hypotetické príklady (v prvom konštatovalo rozhodnutie neústavnosť napadnutých ustanovení právneho predpisu pre iné dôvody ako pre nesúlad uvedenej právnej normy s právom EÚ; v druhom prípade bola napadnutá smernica EÚ zrušená SD EÚ⁴³), ktoré, ako sa nazdávam, stále v našom právnom poriadku nevytvára precedenčný efekt. V ďalších rozhodnutiach sa od nich Ústavný súd SR môže podľa môjho názoru odchyliť⁴⁴.

Vo viacerých iných ohľadoch Ústavný súd SR zvykol vo svojich rozhodnutiach, týkajúcich sa práva EÚ, aspoň zohľadniť líniu, ktorú vytýčil Ústavný súd Českej republiky, či Spolkový ústavný súd (napríklad s ohľadom na vylúčenie povinnosti referovať spornú otázku práva EÚ a jeho prepojenie s princípom zákonného sudcu). Naproti týmto dvom súdom však Ústavný súd SR nikdy nestanovil ultimátne limity účinkov práva EÚ vo vnútroštátnom poriadku SR. Doteraz tak z doktrínálneho hľadiska neformuloval konzistentný postoj k právu EÚ.

„Mlčanie“ ústavného súdu však *prima facie* nemožno zamieňať s bezvýhradnou akceptáciou nadradeného účinku práva EÚ vo vnútroštátnom právnom poriadku. To by sa mohlo rovnať rezignácii ochrany fundamentov ústavného poriadku a ústavnosti vo vzťahu k účinkom práva EÚ. Najmä s ohľadom na nedávne rozhodnutia Ústavného súdu SR v pléne (PL. ÚS 7/2017), či v senátnom zložení (I. ÚS 575/2016) to v poslednom čase nevyzerá, že by Ústavný súd SR mienil kompletne rezignovať na ochranu ústavnosti. Naopak sa k nej stavia pomerne aktívne, pričom explicitne naznačil už aj existenciu obsahového základu materiálneho jadra Ústavy SR⁴⁵. To by mohlo byť predzvesťou vytvorenia nezmeniteľného základu slovenského ústavného poriadku, podobne ako to formulovali aj ústavné súdy SRN a ČR. Tento by následne mohol vytvoriť základ pre jeho ochranu, a to v určitých hraničných prípadoch aj proti absolútnemu primátu práva EÚ.

Navyše tzv. „default“, resp. východiskový stav „nevyjadrenia sa“ ústavného súdu k otázke práva EÚ môže znamenať viacero výkladových alternatív:

- a) Ústavný súd považuje účinky práva EÚ v každom okamihu za kompatibilné s ústavným poriadkom SR, pričom právny konflikt je z povahy týchto dvoch právnych poriadkov nemožný;
- b) Ústavný súd implicitne považuje účinok práva EÚ, v zmysle základného rozhodnutia SD EÚ vo veci *Internationale Handelgesellschaft*, za nadradený, a to aj bez potreby to špecificky deklarovať. Inými slovami ústavný poriadok Slovenskej republiky vždy a bez ohľadu na druh konfliktu, ustúpi právu EÚ;
- c) Ústavný súd doteraz považuje účinky práva EÚ za kompatibilné s ústavným poriadkom, bez potreby sa k tomu účelovo vyjadrovať v hypotetických prípadoch. Inými slovami sa čaká na konkrétny prípad, v ktorom by Ústavný súd mohol zaujať relevantné stanovisko;
- d) Ústavný súd implicitne nerešpektuje nadradenosť práva EÚ v každom momente, resp. existujú „mantinely“ ústavne konformného pôsobenia práva EÚ v právnom poriadku SR. Zatiaľ sa však k tomu Ústavný súd SR nevyjadril.

⁴³ Rozhodnutia SD EÚ C-293/12 a C-594/12 *Digital Rights Ireland* [2014].

⁴⁴ Pre zaujímavosť možno dodať, že aj samotný Ústavný súd SR vidí svoju rozhodovaciu činnosť pomerne flexibilne. V náleze PL. ÚS 27/2015 ÚS SR vyslovil, že „...judikatúru ústavného súdu týkajúcu sa akejkoľvek problematiky, ..., nemožno interpretovať a aplikovať rigidne a ako navždy danú (nemennú), ale naopak, vnímať ju, interpretovať ju a aplikovať vo vývoji. Judikatúra ústavného súdu či iných orgánov súdneho typu v akejkoľvek oblasti nevyhnutne zahŕňa aj prelamanie už skôr vyslovených (vlastných) právnych názorov. Ide o prirodzený jav, ktorý sa v rozhodovacej činnosti súdnych orgánov objektívne musí skôr, či neskôr objaviť“.

⁴⁵ PL. ÚS 7/2017, s. 121-122.

5 IMPLIKÁCIE STANOVISKA ÚSTAVNÉHO SÚDNICTVA NA OSTATNÉ NÁRODNÉ SÚDY

Centrálnym problémom tohto príspevku stále zostáva, či pri aplikácii vnútroštátnymi súdmi existuje rozdiel medzi prístupom v tých členských štátoch, v ktorých boli formulované výhrady k absolútnemu pôsobeniu práva EÚ a prístupom tzv. „národnej odovzdanosti“ k právu EÚ. Taktiež je dôležité zodpovedanie otázky aká je prípadná pridaná hodnota rezistentného prístupu vnútroštátneho súdnicva.

Na nasledujúcich riadkoch sa pokúsím sformulovať aké sú pravdepodobné očakávania kladené na národné súdy pri aplikácii potenciálneho *ultra vires* právneho aktu EÚ. Referenčným kritériom rezistentných súdov bude prístup Spolkového ústavného súdu, a to najmä kvôli najširšiemu rozpracovaniu argumentov, ako aj z dôvodu nasledovania jeho rozhodnutí mnohými ďalšími ústavnými súdmi. Treba však upozorniť, že nasledujúci model predstavuje jednu z viacerých možností, no asi najpravdepodobnejší model posúdenia konania *ultra vires* národnými súdmi.

1. V prvom rade by malo dôjsť k odhaleniu právneho predpisu, vydaného *ultra vires*, aplikujúcim sudcom národného súdu;
2. Následne musí takýto sudca, v zmysle požiadaviek OMT rozhodnutia⁴⁶, neaplikovať tento domnelý *ultra vires* právny akt EÚ a odkázať prípad na rozhodnutie ústavnému súdu⁴⁷. Ústavný súd totiž nikdy, na rozdiel od SD EÚ, neočakáva od národných súdov kreativitu pri výklade sporných zakotvení ústavnej relevancie;
3. Ústavný súd podnet posúdi. Ak sa mu právny predpis EÚ zdá byť „podozrivý“, resp. priamo *ultra vires*, môže sa podľa čl. 267 ZFEÚ stať referenčným súdom a položiť SD EÚ v tomto ohľade prejudiciálnu otázku. Takýto postup je pre rozhodnutie *ultra vires* nevyhnutný, keďže bez prejudiciálnej otázky a možnosti SD EÚ sa k veci vyjadriť, prípadne uznať chybu, by išlo o veľmi jednostranné rozhodnutie národného ústavného súdnicva⁴⁸. Súčasne, pri položení prejudiciálnej otázky, podobne ako tomu bolo pri položení prejudiciálnej otázky v prípade OMT, môže ústavný súd pre SD EÚ priamo naformulovať alternatívy posúdenia predmetných prejudiciálnych otázok;
4. SD EÚ vec posúdi a odpovie na položené prejudiciálne otázky. S vysokou pravdepodobnosťou však výsledkom nebude „priznanie viny“ v zmysle akceptácie *ultra vires*, aj keď sa to nedá a priori vylúčiť;
5. Po odpovedi ústavný súd buď deklaruje *ultra vires* konanie alebo SD EÚ položí ešte jednu spresňujúcu prejudiciálnu otázku tak, ako to už opakovane niektoré ústavné sudy spravili. Inými slovami sa nepriamo zisťuje, či aj napriek výhradám ústavného súdnicva, SD EÚ na svojom pôvodnom stanovisku skutočne trvá;
6. Po prijatí ďalšieho stanoviska SD EÚ buď ústavný súd uzná argumentáciu SD EÚ (prípadne vo výroku vznesie určitú výhradu, no výsledok akceptuje ako ústavne konformný), nájde vzájomne kompatibilnú interpretáciu alebo ultimátne rozhodne o konaní *ultra vires*⁴⁹.

Ako je možné vidieť, ide o pomerne komplikovanú procedúru, v ktorej hrajú iniciačnú úlohu národné, dobrovoľne referujúce súdy. Tie majú v rukách možnosť výberu referenčného súdu, a to či už ústavného alebo SD EÚ. Dôležité je pri tom povedať, že deklarácia *ultra vires* je tak komplikovane nastavená, že sa nedá očakávať, že národný súd aplikácie práva by pred sebou zrazu zbadal absolútne zjavný prípad prekročenia právomoci orgánmi EÚ, teda výkonu niečoho, čo

⁴⁶ Bod 163 rozhodnutia Spolkového ústavného súdu 2 BvR 2728/13.

⁴⁷ V zmysle rozhodnutia Spolkového ústavného súdu BVerfGE 89, 155; Brunner v Zmluva o Európskej únii [1994] 1 CMLR 57.

⁴⁸ Bod 60 rozhodnutia Spolkového ústavného súdu 2 BvR 2661/06. „Pred tým ako dôjde k deklarovaniu právneho aktu *ultra vires* by SD EÚ mal mať možnosť vyložiť zmluvy a rozhodnúť o platnosti a výklade predmetných aktov v kontexte prejudiciálneho konania v súlade s článkom 267 ZFEÚ, v rozsahu, v akom ešte nevysvetlil vzniknuté otázky.“ (preklad autora).

⁴⁹ K tomu THIELE, A. Friendly or Unfriendly Act? The „Historic“ Referral, In: German Law Journal, roč. 15., s. 245-246.

evidentne nebolo zverené do právomoci EÚ⁵⁰. V prípadoch zjavného prekročenia právomocí by ale mali hrať veto poistku národné komponenty legislatívneho procesu v EÚ, nie národné sudy aplikácie práva.

Na základe uvedeného je možné nazdávať sa, že ústavné sudy sa nemôžu zbaviť povinnosti deklarovať *ultra vires* a preniesť ju na akýkoľvek iný vnútroštátny orgán. Ani argumentačne najsilnejšie ústavné sudy pri najspornejších prípadoch neboli nielenže ochotné deklarovať situáciu *ultra vires*, ba dokonca ani schopné vytvoriť dostatočne jasné právne testy⁵¹, ktoré by bolo možné v budúcnosti nasledovať. Na základe toho zostáva možnosť deklarácie *ultra vires* vnútroštátnymi súdmi len čisto hypotetická a veľmi nepravdepodobná. Pre národného sudcu ide na základe týchto hypotetických konštruktov pravdepodobne stále o teoretický konflikt prebiehajúci „kdesi v inej galaxii“, a to aj napriek tomu, že právo EÚ sa stalo súčasťou jeho každodenného života.

Pri uvedenej kritike neschopnosti formulácie konkrétnych právnych testov ústavnými súdmi však netreba opomenúť ani kritiku SD EÚ a jeho odpovedí národným súdnym inštanciam. Odpovede na prejudiciálne otázky národných súdov nižších inšancií vždy tvorili „motor“ vývoja práva EÚ, keďže v drvivej väčšine prípadov sa práve tak SD EÚ dostal k interpretácii práva EÚ. Často pri tom však nebral ohľad na adresátov svojich rozhodnutí, t. j. súdne inštancie nižšieho stupňa a odpovede na položené otázky formuloval v akademickom štýle, ktorých nasledovanie je pre tieto sudy komplikovanou záležitosťou. Aplikčné alternatívy a naznačenia SD EÚ zamotávajú hlavu predovšetkým najvyšším súdnym inštanciam a právnym akademikom. Bežný súd nemá pri veľkom nápade čas rozmyšľať v abstrakciách a študovať spleť jednotlivých formulácií SD EÚ⁵². V tomto ohľade sa SD EÚ správa ako typický ústavný súd. Národný súd nižšej inštancie však potrebuje konať v konkrétnej veci, zväčša rýchlo a následne sa presunúť k ďalšiemu prípadu. Ak nedostane jasne čitateľný návod ako na to, či už z predchádzajúcej výkladovej činnosti SD EÚ, prípadne vo výnimočnom prípade na základe prejudiciálnej otázky a namiesto očakávanej inštruktážnej odpovede sa mu vráti nejasne formulovaný polemický, akademický výstup, aplikuje právo EÚ v najlepšom prípade nepresne, v horšom nesprávne, resp. ho neaplikuje vôbec⁵³. Navyše do budúcnosti pravdepodobne úplne stratí záujem o angažovanie sa v tejto oblasti.

6 ZÁVER: DÁVA REZISTENCIA PRIMÁTU PRÁVA EÚ ZMYSEL?

Pri odpovedi na otázku opodstatnenosti národnej rezistencie vo vzťahu k právu EÚ je potrebné do úvahy vziať viacero faktorov a argumentačných dôvodov na oboch stranách. Predchádzajúci text dospel k záveru, že národná rezistencia ústavného súdnictva k bezvýhradnému primátu práva EÚ nedáva zásadný význam vo vzťahu k potenciálnej rezistencii súdov nižších inšancií pri ich každodennej aplikácii práva. Ak niekto má vo vzťahu k právu EÚ zaujať principiálny postoj, môže to byť len orgán, ktorý je na to najlepšie personálne, technicky a organizačne usposobený. Tým je v kontinentálnom právnom systéme jedine ústavný súd, ktorý výhrady k právu EÚ môže spôsobiť formulovať v ústavnej rovine. Podústavná rovina národnej ochrany je

⁵⁰ Ani explicitné vylúčenie právomocí však nemusí znamenať, že nepôjde o vec v kompetencii EÚ. K tomu pozri rozhodnutie Spolkového ústavného súdu 1 BvR 1215/07 o ústavnosti protiteroristickej databázy.

⁵¹ Ku kritike rozhodnutia a arbitrárnosti kritérií Spolkového ústavného súdu v prípade tzv. identity review v rozhodnutí týkajúcej sa Lisabonskej zmluvy (Lisbon Urteil) pozri HALBERSTAM, D., MÖLLERS, CH.: The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland“, In: German Law Journal, 2009, č. 8, s. 1241-1258.

⁵² K tomu bližšie pozri: POSNER, A. R. How Judges Think. Harvard University Press, 2010, s. 204-229 (Kapitola č. 8 „Judges Are Not Law Professors“).

⁵³ BOBEK, M. Of Feasibility and Silent Elephants: The Legitimacy of the Court of Justice through the Eyes of National Courts. In: ADAMS, M., DE WAELE, H., MEEUSEN, J., STRAETMANS, G. (eds.) *Judging Europe's Judges. The Legitimacy of the Case Law of the European Court of Justice*. Hart Publishing, 2013, s.201-208.

v mnohých prípadoch dokonca ústavne explicitne vylúčená⁵⁴. Preto je to jedine ústavný súd, ktorý môže vo väčšine právnych poriadkov členských štátov aktívne spolupôsobiť pri stanovovaní akýchkoľvek mantinelov práva EÚ vo vlastnom ústavnom poriadku⁵⁵. Samozrejme doktrína *ultra vires* predstavuje len o jedno z mnohých referenčných kritérií, ktoré môžu byť v danom kontexte vzaté do úvahy.

Moja odpoveď na otázku zmysluplnosti vymedzovania limitov práva EÚ je však naproti všetkej doteraz naznačenej kritike kladná, pretože som presvedčený, že medzi-súdny dialóg, resp. kvázi-dialóg na európskej úrovni má zmysel. Nie však z dôvodu nevyhnutnosti vytyčovania akýchsi červených línií, ktoré nie je možné nikdy prekročiť, či z dôvodu obrany jednotlivých ústavných systémov pred externými zásahmi, ale z dôvodu posúvania práva EÚ vpred. Prostredníctvom výhrad národných identít, či dovolávania sa čl. 4 ods. 2 ZEÚ, sa berú národné volania do úvahy, a to aj keď len nepriamo.

Nemyslím však, že by bolo vhodné, aby všetky ústavné súdy rozvíjali a nebudaj aj dokonca aplikovali doktrínu potenciálnej deklarácie *ultra vires*. Niektoré členské krajiny nemajú rozvinutú hlboko zakorenenú tradíciu súdneho prieskumu ústavnosti (Francúzsko⁵⁶), či dokonca ani len ústavné súdy (Holandsko, Švédsko, Fínsko, či Veľká Británia). Naproti tomu iné členské štáty položili svoje ústavné systémy práve na ochrane pred bezbrehou dominanciou politickej väčšiny, ktorá ich v minulosti historicky sklamala (Nemecko, či Taliansko), či v ktorých bola demokratická forma zriadenia pošliapaná (Španielsko, Česká republika, či Poľsko). Ústavné súdy týchto dvoch posledných kategórií členských štátov majú tendenciu vytvárať doktríny, opreté o základné hodnoty celých ústavných systémov. Vytvárajú tým pomyselný „dáždnik“ národných ústavných hodnôt, ktoré formulujú a neustále rozvíjajú zásadné myšlienky európskeho konštitucionalizmu, podobne ako tomu je v čl. 2 ZEÚ, v ktorom sú tieto hodnoty explicitne stanovené⁵⁷. Základné motto európskej integrácie „zjednotený v rozmanitosti“ sa v tomto ohľade posúva ďalej, keďže rozmanitosť prístupov sa prejavuje aj odlišnou intenzitou akou ústavné súdy chránia svoje ústavné poriadky. Právo EÚ však svojím efektom chce na všetky právne poriadky pôsobiť rovnako a bezvýhradne. Odlišný prístup jednotlivých súdov napomáha dialogickému prístupu medzi ústavnými poriadkami a právom EÚ. Vzájomný mnohostranný dialóg predsa nemusí znamenať, že každý právny poriadok hovorí rovnakou silou a intenzitou. V konečnom dôsledku ide skôr o zhuk jednotlivých hlasov, ktoré SD EÚ zoberie, alebo nezoberie v danom momente do úvahy. Nepochybne však naň pôsobia. Následný efekt, ktorý rozhodnutie SD EÚ vyvolá v danom právnom poriadku konkrétneho členského štátu je pre SD EÚ irelevantný. Rozdielom je však ak ústavný súd prispieva do debaty, čím sa zvýrazňujú národné ústavné princípy a ochraňujú sa hodnoty demokracie pred intergovernmentálnym a technokratickým zásahom.⁵⁸

Navyše nosné myšlienky európskej integrácie taktiež prispeli k artikulácii a kryštalizácii fundamentálnych ústavných princípov jednotlivých členských štátov.⁵⁹ Ústavné systémy získali často intelektuálnu „silu“ a presvedčivosť nie napriek európskej integrácii, ale často práve vďaka tomuto procesu a obrane ústavných poriadkov proti neoliberalnej agende, ktorá historicky v EÚ

⁵⁴ Napr. čl. 7 ods. 2 Ústavy SR.

⁵⁵ Treba však akceptovať aj skutočnosť, že každá prejudiciálna otázka môže svojim obsahom a položením predstavovať určitú preferenciu a nepriamo ovplyvnenie, či návrh na želanú odpoveď, ktorú poskytne SD EÚ.

⁵⁶ GIBA, M. *Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzsku*. Wolters Kluwer, 2017, s. 31-63.

⁵⁷ Určite to platí predovšetkým pre legendárne rozhodnutia Spolkového ústavného súdu (k tomu bližšie: THIELE, A. *Friendly or Unfriendly Act? The „Historic“ Referral of the Constitutional Court to the ECJ Regarding the ECB’s OMT Program*. In: *German Law Journal*, roč. 15, 2014, s. 241-264).

⁵⁸ DANI, M. *National constitutional courts in the European constitutional democracy: A reply to Jan Komárek*. In: *International Journal of Constitutional Law*, 2017, roč. 15, č. 3 s. 787.

⁵⁹ KOMÁREK, J. *National constitutional courts in the European constitutional democracy: A rejoinder*. In: *International Journal of Constitutional Law*, 2017, roč. 15, č. 3 s. 823-824.

dominovala⁶⁰. Inými slovami európska integrácia mnohokrát prinútila jednotlivé členské štáty a ich ústavné sudy zamyslieť sa hlbšie nad tým, čo vytvára ich nosné ústavné hodnoty. To zvyrazňuje dôležitosť a zmyslupnosť obojstranného dialógu.

Posilňujúcim faktorom, ktorý neustále prispieva k tomu, že ústavné sudy a ich názory sa v Luxemburgu aspoň čiastočne musia brať do úvahy, resp. že budú vypočítané, je kompozícia samotného súdu. Sudcovia SD EÚ nereprezentujú členské štáty, ale národné právne poriadky a ich špecifiká. Navyše mnohí zo sudcov a generálnych advokátov SD EÚ boli v minulosti sami sudcami národných ústavných súdov (napr. slovenský Daniel Šváby, poľský Marek Safja, bulharský Alexander Arabadjiev, litovský Egidijus Jarašiūnas, či český Jiří Malenovský), akademikmi, ktorí o vzájomných súdnych interakciách písali alebo dodnes píšu (napr. Allan Rosas, Koen Lenaerts, Antonio Tizzano), či sudcami ďalších najvyšších súdnych inštancií. Len málokto sudca, či generálny advokát SD EÚ neprišiel vo svojej kariére pred vstupom na súd do priameho a aktívneho kontaktu so svetom súdnych dialógov. Sudcovia si naznačené súvislosti a ďalšie skutočnosti nepochybne uvedomujú a berú ich do úvahy. Nie je možné, aby na tieto aspekty po vstupe do európskej súdnej služby v Luxemburgu zabudli. Keďže sa však v jednotlivých prípadoch na SD EÚ rozhoduje vo väčšine, bez možnosti disentu, môže to na prvý pohľad vyzeráť, že názory národných právnych poriadkov zostávajú často nevyslyšané a SD EÚ rozhoduje ako blok, neberúc do úvahy nič viac ako vlastnú dokonalosť. Kompozícia súdu však takúto ignoranciu jednoducho neprípúšťa.

SD EÚ vykonáva v mnohom obdobné úlohy ako najvyšší federálny a súčasne ústavný súd. Federálne sudy sa v demokratických zriadeniach určite nesnažia „ničit“ právne poriadky jednotlivých členských štátov a vtlačovať im uniformitu za každú cenu. Napriek tomu, že je možné badať expanzívne federalistické tendencie, verím, že SD EÚ sa v prvom rade snaží úprimne zabezpečiť efektívnu aplikáciu práva EÚ. Možné hrozby fundamentov národných poriadkov by mali byť ojedinelé. V mnohých prípadoch je to práve SD EÚ, ktorý pozitívne vykladá politicky ušitú vestu ustanovení práva EÚ a dáva jej zmysel, berúc do úvahy rozmanitosť svojich adresátov, aj keď často len implicitne a často nedokonalou.

Použitá literatúra:

- ADAMS, M., DE WAELE, H., MEEUSEN, J., STRAETMANS, G. (eds.) *Judging Europe's Judges. The Legitimacy of the Case Law of the European Court of Justice*. Hart Publishing, 2013. ISBN: 978-1-84946-355-5.
- ARNAIZ, A., S., LLIVINA, C., A. (ed.): *National Constitutional Identity and European Integration*. Intersentia, 2013. ISBN: 978-1-78068-160-3.
- AVBELJ, M., KOMÁREK, J. (eds.): *Constitutional pluralism in the European Union and beyond*. Hart Publishing Limited, 2012. ISBN: 1849461252.
- BARANÍK, K. *Identita členských štátov EÚ - súdny dialóg alebo diktát?* In: Bratislavské právnické fórum 2016: Spoločná európska identita v kontexte súčasných právnych výziev, 2016, Univerzita Komenského, Právnická fakulta, s. 11-23.
- BOBEK, M. (eds.): *Central European Judges Under the European Influence. The Transformation Power of the EU Revisited*. Hart Publishing, 2017. ISBN 978-1-50991-836-2
- BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. C. H. Beck, 2011. ISBN: 978-80-7400-377-6.
- CARDONNEL, P., ROSAS, A., WAHL, N., *Constitutionalising the EU Judicial System*, Bloomsbury Publishing, 2012, ISBN 9781849463362.
- CRAIG, P., DE BÚRCA, G.: *EU Law: Text, Cases and Materials*, 5th Edition. Oxford University Press, 2011. ISBN: 9780199576999.
- CRAIG, P., DE BÚRCA, G.: *The Evolution of EU Law*, 2nd Edition. Oxford University Press, 2011. ISBN: 9780199592968.
- DANI, M. *National constitutional courts in the European constitutional democracy: A reply to Jan Komárek*. In: *International Journal of Constitutional Law*, 2017, roč. 15, č. 3 s. 785-800.

⁶⁰ Tamtiež, s. 819.

- GIBA, M. *Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzsku*. Wolters Kluwer, 2017, ISBN: 9788081687419.
- GOEBEL, R., FOX, E., BERMANN, G.: *Cases and Materials on European Union Law (American Casebook Series)*, 3rd Edition. West, 2010. ISBN: 9780314184207.
- KOMÁREK, J.: *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*, In: *European Constitutional Law Review*, 2012, s. 323-337.
- KOMÁREK, J. *National constitutional courts in the European constitutional democracy: A rejoinder*. In: *International Journal of Constitutional Law*, 2017, roč. 15, č. 3 s. 815-825.
- MADURO, M., P., AZOULAI, L.: *The Past and Future of EU Law – The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Hart Publishing, 2010. ISBN: 9781841137124.
- MÖLLERS, CH.: *Constitutional Ultra Vires Review of European Acts Only Under Exceptional Circumstances; Decision of 6 July 2010, 2 BvR 2661/06 Honeywell*. In: *European Constitutional Law Review*, 2011, s. 161-167.
- PAYANDEH, M.: *Constitutional Review of EU Law after Honeywell: Contextualizing the Relationship Between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice*, In: *Common Market Law Review*, 2011, roč. 48, s. 9-38.
- THIELE, A. *Friendly or Unfriendly Act? The „Historic“ Referral of the Constitutional Court to the ECJ Regarding the ECB's OMT Program*. In: *German Law Journal*, roč. 15, 2014, s. 241-264.
- WALKER, N. (eds.): *Sovereignty in Transition*. Hart Publishing, 2003. ISBN: 9781841133379.
- WEILER, J., H., H.: *The Constitution of Europe – Do the New Clothes have an Emperor? And Other Essays on European Integration*. Cambridge University Press, 1999, ISBN: 9780521585675.

Kontaktné údaje:

JUDr. Kamil Baraník, PhD., LL.M.
kamil.baranik@flaw.uniba.sk
Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta
Šafárikovo námestie č. 6
P.O. BOX 313
810 00 Bratislava 1
Slovenská republika

SPECIFIKA INTERPRETACE LIDSKÝCH PRÁV A ROLE ÚSTAVNÍHO SOUDNICTVÍ

Michal Bartoň

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta

Abstrakt: The paper deals with the interpretation of the human rights law and with the role of the constitutional judiciary (constitutional courts) in this interpretation. It focuses on the question of whether the interpretation of „frame of government“ law can be different from interpretation of human rights law.

Abstrakt: Příspěvek se zabývá výkladem práva lidských práv a rolí ústavního soudnictví (ústavních soudů) při této interpretaci. Zaměřuje se též na otázku, zda se může lišit přístup k výkladu ústav u ústavního organizačního práva státu na straně jedné a práva lidských práv na straně druhé.

Klíčové slová: constitution, human rights, constitutional judicial review, interpretation

Klíčové slová: ústava, lidská práva, ústavní soudnictví, interpretace

1 ÚVOD

Ve svém příspěvku se chci věnovat otázce výkladu práva lidských práv, jako součásti ústavního systému každého státu, a s tím související roli soudů, jako konečných interpretů práva lidských práv. Z hlediska vnitrostátního hraje roli konečného arbitra v lidskoprávních otázkách ústavní soudnictví, resp. ústavní soudy.

Každá ústava obsahuje dvě klíčové části bez ohledu na to, zda jde o ústavu monolegální či polylegální, tj. bez ohledu na to, zda jsou tyto dvě části nějak formálně odděleny v samostatných dokumentech či jsou součástí ústavy jako dokumentu jednoho. Těmito částmi jsou zakotvení organizačního práva státu (frame of government) a zakotvení vztahu státu a jednotlivce zejm. v podobě ochrany základních práv a svobod (bill of rights).

Normy ústavního organizačního práva nebudou mít při každodenní aplikaci a interpretaci podústavního práva takový význam (zejm. z hlediska četnosti jejich použití), jako normy práva lidských práv. Důvodem je zejména odlišný okruh adresátů právních norem, resp. nositelů subjektivních práv, která z nich plynou. Právo lidských práv zavazuje primárně veřejnou moc a oprávněnými subjekty jsou všechny fyzické i právnické osoby. Z organizačního ústavního práva státu v zásadě neplynou žádné subjektivní ústavní nároky (ústavní práva) a při každodenní aplikaci práva tudíž nejsou trvale „ve hře“, na rozdíl od subjektivních lidských práv. Pokud tedy ústava stanoví, kolik komor má parlament, kolik má ta která komora členů, jaké je hlavní město republiky, či které kompetence náleží hlavě státu, nejde z hlediska praktické aplikace podústavního práva o normy, se kterými by orgány aplikující právo měly být v každodenním kontaktu. Naopak lidskoprávní otázky mohou být (resp. latentně jsou) přítomny v každém správním řízení i řízení soudním, ať již jde o trestní, civilní, či správní soudnictví.

2 INTERPRETACE LIDSKÝCH (ZÁKLADNÍCH) PRÁV

2.1 Metody výkladu

Ze základních výkladových metod (jazykový, historický, systematický, teleologický výklad, popř. komparativní)¹ bude hrát u výkladu práva lidských práv hlavní roli výklad teleologický, tedy

¹ K metodám výkladu podrobně srov. FILIP, J. Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR, 4. vydání, MU, Doplněk, 2011, s. 310 an., MELZER, F. Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace. C. H. Beck, 2010 či WINTR, J. Metody a zásady interpretace práva. Auditorium, 2013.

výklad zjišťující účel, smysl a cíl příslušného ustanovení chránícího určité základní právo. Při pohledu na jednotlivé lidskoprávní katalogy je zřejmé, že jde o velmi stručně formulované záruky se značnou mírou obecnosti (a tedy i nadčasovosti). Lidskoprávní katalogy tedy neobsahují definice pojmů, které jsou pro určen rozsahu toho kterého práva klíčové, jako např. život, soukromí, majetek, obydlí, nucené práce, shromáždění, rodina, rovnost, důstojnost atd. Základní metodou pro interpretaci uvedených pojmů bude hledání účelu a smyslu právní ochrany hodnot vymezených příslušnými slovy toho kterého lidskoprávního katalogu.

ESLP též hovoří o potřebě efektivní ochrany základních práv, kdy cílem a účelem Úmluvy je zajistit práva „praktická a účinná“, nikoli „teoretická a iluzorní“², což je opět pouze a jen důraz na nutnost vhodně vyložit smysl a účel lidskoprávní ochrany, nikoli výkladem formálním či textualistickým tento účel popřít.

Zpravidla je dávana přednost objektivně-teleologickému výkladu před subjektivně-historickým, tedy přednost výkladu dle aktuálního společenského vnímání lidských práv, resp. konkrétních hodnot (práv) podle aktuálních okolností a podmínek, před výkladem, který mohli zamýšlet tvůrci příslušného dokumentu v době, kdy byl dokument vytvářen (výklad historický). V kontextu vnitrostátního práva lze historický výklad dovozovat např. z důvodových zpráv či stenoáznamů ze schůzí parlamentů, v kontextu mezinárodních smluv lze vycházet z dokumentů z přípravných prací na mezinárodní smlouvě (tzv. „travaux preparatoires“)³.

V praxi ESLP se o výkladu objektivně-teleologickém hovoří též jako o výkladu evolutivním či dynamickým, resp. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „Úmluva“) je označována jako „živoucí instrument“ umožňující výkladem reagovat na změnu okolností⁴. Podobně např. v USA existují při určitém zjednodušení výkladové směry spočívající v trvání na původním (originálním) významu textu Ústavy (originalismus) na straně jedné a naopak spočívající v přizpůsobení výkladu aktuálním podmínkám („living constitution“), na straně druhé⁵.

Jazykový, historický či systematický výklad nebude (dle okolností) zcela bez významu, ale na rozdíl od interpretace některých velmi podrobných předpisů podústavního práva, bude význam těchto metod při výkladu základních práv výrazně nižší. Nejen při vymezování rozsahu základních práv, ale též při formulování podmínek pro omezování těchto práv je taktéž využito z povahy věci velmi neurčitých pojmů jako „v demokratické společnosti nezbytné“ omezení či ochrana „podstaty a smyslu“ základních práv.

Pokud se v obecné rovině vedou spory o míru využití objektivního teleologického či evolutivního výkladu na straně jedné (přizpůsobení výkladu aktuálním podmínkám), a výkladu subjektivního historického či textualistického, na straně druhé (přidržení se doslovného znění a původního záměru normotvůrce), je nutno vždy brát v potaz též předmět výkladu. Spor mezi zastánci konceptu „living constitution“ a originalisty bude jistě jinak intenzivní v otázkách výrazně hodnotových jako např. výklad pojmu manželství či rodina, na straně jedné, a v otázkách řekněme technických či technologických, na straně druhé. I nejzarytější originalista musí při výkladu I. Dodatku americké Ústavy hovořící o svobodě slova a tisku připustit, že pojem „press“ nelze v dnešní době vykládat jen jako tisk, ale též jako televizní a rozhlasové vysílání či jiné formy mediální komunikace, aniž by bylo nutno Ústavu novelizovat a každou novou platformu pro šíření názorů výslovně zmiňovat či nahradit pojem „press“ obecnějším zastřešujícím pojmem.

Při výkladu základních práv je též často argumentováno komparačně, což s ohledem na velmi podobné dikce jednotlivých ústavních katalogů základních práv, vázanost mezinárodními závazky i s ohledem na teorii univerzální povahy lidských práv (srov. níže) má své silné opodstatnění. Jinými slovy bude-li většina států určitou formu zacházení pojímat jako zacházení nelidské, je namístě se při pochybnostech při výkladu tohoto pojmu přiklonit k tomu, jak je uvedený

² Srov. HARRIS, D., O'BOYLE, M., WARBRICK, C. *Law of the European Convention on Human Rights*, 2nd ed., Oxford University Press, 2009, s. 5, 15. KOSAŘ, D. *Základní principy výkladu a aplikace Úmluvy*. In KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Komentář. C. H. Beck, 2012, s. 77-78.

³ Srov. čl. 32 Vídeňské úmluvy o smluvním právu vyhlášené pod č. 15/1988 Sb.

⁴ Srov. HARRIS, D., O'BOYLE, M., WARBRICK, C., *Law of the European Convention on Human Rights*, op. cit., s. 7-8, KOSAŘ, D. *Základní principy výkladu a aplikace Úmluvy*, op. cit., s. 81-82.

⁵ Srov. např. POST, R., SIEGEL, R. *Originalism as a Political Practice: The Right's Living Constitution*, *Fordham Law Review*, č. 2, 2006, s. 545-574.

pojem chápán většinově, neboť to odráží aktuální smýšlení společnosti o rozsahu a intenzitě ochrany lidských práv.

2.2 Role soudů, zejm. ústavních soudů

Při interpretaci a aplikaci základních práv hraje klíčovou roli soudní moc. Pokud je samotné zakotvení a slovní vyjádření toho kterého práva z povahy věci velmi obecné (např. „nedotknutelnost osoby a jejího soukromí je zaručena“), je zřejmé, že pro rozsah a intenzitu ochrany daného práva bude rozhodující, jak interpret vyloží příslušné pojmy a jak vyhodnotí kolizi takto vyloženého práva s jinými právy či veřejnými statky.

Sám normotvůrce zakotvující příslušné slovní vyjádření základního práva do příslušného pramene práva nemá zdaleka takový vliv na kvalitu a míru ochrany těchto práv, jako soudní moc, která text interpretuje a fakticky uvádí v život.

Význam a silný vliv soudní moci není dán pouze tím, že má v lidskoprávních otázkách - alespoň z pohledu právního - „poslední slovo“, ať již jde o vnitrostátní ústavní soudnictví či mezinárodní soudní orgány ochrany lidských práv, ale právě ve specifické povaze předmětu interpretace, tedy z povahy věci velmi obecně formulovaných základních, resp. lidských práv.

Pokud jde o vztah textu příslušného lidskoprávního dokumentu a výsledku jeho interpretace, je třeba dodat, že některá základní práva byla uznána či „nalezena“ až soudním rozhodováním bez toho, že by byla vůbec explicitně zakotvena v příslušném ústavním katalogu. Typickým příkladem je svoboda sdružovací (spolčovací) v USA, kterou výslovně uvedenou v žádném ústavním dodatku nenajdeme, ale judikaturou Nejvyššího soudu USA byla uznána a dovozena z I. dodatku Ústavy USA (svoboda projevu, shromažďování, vyznání) jakožto ústavně zaručené právo⁶.

Při některých právních debatách týkajících se omezování základních práv jde často více než o ryze právní argumentaci o primární morálně-filosofický pohled na věc, který se následně promítá do volby interpretačních postupů či přesněji do zdůvodnění již apriorně učiněných závěrů (v teorii se hovoří o předvedění či předporozumění interpreta⁷). Bude-li tedy zkoumáno, zda je ústavně souladné omezit konkrétní základní právo např. z důvodu ochrany „mravnosti“ (v Listině základních práv a svobod v ČR je tato možnost dána u omezení svobody projevu, práva shromažďovacího a svobody projevu vyznání), bude velmi záležet na hodnotové popř. i světonázorové orientaci konkrétního interpreta, tedy na tom, jak on sám vnímá pojem mravnost. P. Holländer hovoří o principu „úměrnosti abstrakce předmětu výkladu a podílu předvedění interpreta“, podle něhož „[č]ím abstraktněji, obecněji je formulován předmět, o to větší míru při jeho interpretaci sehrává předvedění interpreta, a menší míru samotný text“⁸. Omezení svobody jedince z důvodu ochrany určitého veřejného statku (např. mravnost, veřejný pořádek, veřejné zdraví, veřejná bezpečnost) je značně závislé na subjektivní představě interpreta o obsahu a rozsahu jak samotného omezovaného práva, tak onoho veřejného statku, z čehož se teprve následně odvíjí použitá právní argumentace ve prospěch či naopak v neprospěch restrikce daného práva.

Z tohoto důvodu hrají významnou roli samotná odůvodnění soudních rozhodnutí, která by měla být jasná, srozumitelná, přesvědčivá a konzistentní. Stejně tak se soudy snaží předcházet možné libovůli při rozhodování formulováním určitých doktrín či testů (typicky test proporcionality), optikou kterých jsou zásahy do základních práv přezkoumávány. Přehlednost, srozumitelnost a transparentnost jednotlivých testů (tj. určitých předem daných algoritmů postupu soudu) tak sice nevyloučí subjektivní prvek při soudcovské práci (což není ani možné, ani žádoucí), ale může jednak omezit případné excesy při rozhodování, snížit nekonzistentnost rozhodovací praxe toho kterého soudu a v důsledku zvýšit vážnost soudních rozhodnutí, jejich obecnou legitimitu a respekt k nim.

⁶ Srov. např. O'BRIAN, D. Constitutional Law and Politics, Volume 2, W.W. Norton and Company, New York, 1995, s. 628 an.

⁷ Srov. např. HOLLÄNDER, P. Ústavněprávní argumentace: ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu, Linde, 2003, s 60 - 61.

⁸ HOLLÄNDER, P. Ústavněprávní argumentace: ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu, op. cit., s. 60.

2.3 Význam lidských práv při výkladu a aplikaci podústavního práva

Od interpretace základních práv je nutno odlišit otázku interpretace podústavního práva, tedy té části právního řádu, která má být se základními právy (přesněji s právem základních práv jakožto objektivním právem) v souladu. Část ústavy představující objektivní právo základních práv představuje východisko pro činnost celé veřejné moci a zavazuje všechny orgány veřejné moci při jejich činnosti.

Ústavní soud ČR v již etablované judikatuře mnohokrát zdůraznil princip tzv. ústavně konformní interpretace podústavního práva, přičemž tento princip se netýká pouze lidskoprávních otázek, ale veškeré materie obsažené v ústavněprávních normách⁹.

V nálezu Pl. ÚS 21/96 Ústavní soud ještě zdůraznil, že při ústavně konformní interpretaci právního předpisu musí jazykový výklad ustoupit výkladovým metodám jiným. Podle Ústavního soudu „*je nutno rozlišovat případy, ve kterých lze soulad ustanovení právního předpisu s ústavním pořádkem zabezpečit jeho ústavně konformní interpretací a kdy tak učinit nelze a je nutno přistoupit k jeho zrušení. Soud přitom není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případech, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci*“¹⁰.

Podobně v nálezu Pl. ÚS 19/98 Ústavní soud uvádí, že „*povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé, konkrétní a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem, ústavních zásad, ustanovení Listiny základních práv a svobod a závazků plynoucích z mezinárodních smluv. Prostor takové interpretace a její význam, je nepochybně větší tam, kde jde o aplikaci zákonných předpisů, které nejsou sice již zcela vyhovující, avšak nejsou ve své podstatě ani protiústavní. Z mnoha myslitelných výkladů zákona je třeba v každém případě použít pouze takový, který respektuje ústavní principy (je-li takovýto výklad možný), a ke zrušení ustanovení zákona pro neústavnost přistoupit teprve, nelze-li dotčené ustanovení použít, aniž by byla porušena ústavnost (princip minimalizace zásahu)*“¹¹.

Jak již však bylo zmíněno již v úvodu, v každodenní praxi se orgány aplikující právo setkají spíše s lidskoprávní otázkou, než s výkladem ústavního organizačního práva.

Ústavní soud ČR mnohokrát zopakoval, že smyslem ústavy je mj. povinnost orgánů veřejné moci interpretovat a aplikovat právo pohledem ochrany základních práv a svobod¹². Ústava ČR v čl. 4 zakotvuje, že „základní práva jsou pod ochranou soudní moci“¹³. Všechny soudy, nejen Ústavní soud, jsou tak povinny základní práva chránit a lidskoprávní argumentaci brát v potaz. Ačkoli existuje speciální procesní prostředek sloužící k ochraně základních práv, a to ústavní stížnost, jde o procesní prostředek nejzazší a použitelný až ve chvíli, kdy nebylo možno se ochrany svých základních práv domoci jinak, zpravidla právě v rámci obecné justice (subsidiarita přezkumu, resp. subsidiarita ústavní stížnosti).

Taktéž z teorie nepřímého horizontálního působení základních práv, která plyne právě z povahy základních práv jako objektivního řádu hodnot, plyne, že je nutno při interpretaci podústavního práva zohledňovat dopad základních práv na tu kterou oblast regulovanou podústavním právem (ať již veřejným či soukromým), jakkoli se stále vedou diskuse o míře či formě tohoto horizontálního působení.

V oblasti základních práv tak platí, že pokud při aplikaci a interpretaci podústavního práva existuje více výkladů, je nutno vždy zvolit ten, který je k dotčeným základním právům nejšetrnější, resp. který z každého základního práva, která jsou dotčena, zachovává maximum. Ústavní soud tak

⁹ Srov. též ŠIMÍČEK, V. Imperativ ústavně konformní interpretace a aplikace právních předpisů. Právník, č. 12, 1999, s. 1081 – 1093 či HOLLÄNDER, P. Role Ústavního soudu při uplatňování Ústavy v judikatuře obecných soudů. In ŠIMÍČEK, V. (ed). Ústava České republiky po pěti letech. Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 38 – 60.

¹⁰ Nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.).

¹¹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/98 ze dne 3. 2. 1999 (N 19/13 SbNU 131; 38/1999 Sb.).

¹² Srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 139/98 ze dne 24. 9. 1998 (N 106/12 SbNU 93)

¹³ Podrobně k čl. 4 Ústavy srov. FILIP, J. Soudní ochrana základních práv a svobod. In BAHÝL'OVÁ L. a kol., Ústava ČR – komentář, Linde, 2010, s. 73-92.

přistoupí ke zrušení právního předpisu až v situaci, kdy žádný relevantní výklad právní předpisu, který by se nepřičil ústavnímu pořádku, není možný.

Zároveň je tím dán prostor všem orgánům aplikujícím právo, aby při výkladu podústavního práva dostatečně zohlednily existenci základních práv a svobod, které na tu kterou oblast regulovanou podústavním právem dopadají.

3 NÁRODNÍ POVAHA ÚSTAVNÍ ORGANIZACE STÁTU VERSUS NADNÁRODNÍ POVAHA LIDSKÝCH PRÁV

Zásadní rozdíl mezi ústavním právem organizačním a ústavním právem lidských práv je v míře státu ovlivnit, co bude obsahem těch kterých norem. Zatímco organizační ústavní právo je v zásadě věcí každého státu, úprava lidských práv by se měla víceméně shodovat.

Pro ilustraci: jen v rámci Evropské unie máme vedle sebe republiky i monarchie, státy s parlamentní formou vlády, kancléřskou formou vlády i poloprezidentským systémem, federální i unitární státy, státy s dvoukomorovými i jednokomorovými parlamenty atd. Vliv nadnárodních struktur na ústavní organizační právo státu (a tedy z toho plynoucí potřeba uniformity řešení) nelze sice vyloučit¹⁴, ovšem při srovnání s právem lidských práv jde spíše o výjimky. Zde se naopak národní právní řády, resp. národní ústavy nemohou příliš odchylovat od nadnárodního standardu, resp. od představy určitého přirozeného standardu podoby lidských práv.

Budeme-li totiž nahlížet na základní práva jako na práva lidská, přirozená, předstátní, která existují mimo rovinu práva pozitivního, pak se často hovoří o jejich univerzalitě, tedy obecné platnosti pro všechny lidské bytosti, bez ohledu na jejich zakotvení či dodržování v tom kterém právním řádu. Pak lze dost těžko připustit zásadně odlišné úpravy v jednotlivých státech.

Myšlenka univerzality práv je spojena zejména se Všeobecnou deklarací lidských práv (1948), která by měla jako mezinárodní lidskoprávní deklarace sjednaná na půdě OSN zakotvovat určitý celosvětový lidskoprávní standard¹⁵. Ačkoliv ideové zdroje lidských práv se mohou teritoriálně lišit, dle teorie univerzality práv by měl existovat určitý celosvětový společný jmenovatel lidských práv, tedy určité základní lidskoprávní společně sdílené hodnoty.

Myšlenky spočívající v tom, že jinému není možno působit utrpení (ať již fyzické či psychické), tj. např. že určitá forma zacházení s lidskou bytostí je nepřipustná by tak měla být společná všem lidem jako univerzální lidskoprávní hodnota. Pouze filosofické či náboženské zdůvodnění se může rétoricky odlišovat, obsah by však měl být stejný, resp. minimálně obdobný.

Zkoumání kulturních rozdílností (diverzity) různých lidských společenství žijících na planetě však může vést zároveň ke skepsi o možnosti shody na univerzálních hodnotách zhmotněných v lidských právech společných všem lidem. Skepse k principu univerzality je však často vyvolávána formulováním nových a dalších lidskoprávních nároků.

Obecně platí, že čím vyšší lidskoprávní nároky jakožto vynutitelné univerzální právní nároky (subjektivní přirozená práva) budeme formulovat, tím menší je pravděpodobnost, že budou, ať již teoreticky či prakticky, celosvětově akceptovány. Čím úžeji bude naopak stanoveno či vymezeno univerzální a společné jádro lidských práv, resp. čím více bude při interpretaci respektována kulturní odlišnost jednotlivých zemí, resp. národů či kulturních okruhů, tím spíše bude existovat konsenzus na teorii univerzálních práv a respekt k této myšlence. Částečně je možno napětí mezi teorií univerzality lidských práv a odlišnými kulturními a politickými zvyklostmi jednotlivých zemí řešit právě interpretací práv, resp. jejich rozsahu (např. odlišné pojetí soukromí v jednotlivých kulturách).

Univerzalita by neměla značit absolutní homogenitu. Ostatně i v rámci hodnotově a kulturně relativně homogenní Evropy existuje řada otázek, které sice úzce souvisejí s mírou ochrany lidských práv, ovšem ne vždy existuje ohledně nich celoevropský konsenzus. ESLP specifika jednotlivých států zohledňuje aplikací doktríny margin of appreciation (tzv. prostor pro uvážení), kdy v některých citlivých otázkách poskytuje ESLP státům širší prostor pro uvážení týkající se zásahů do Úmluvou

¹⁴ Základ požadavků na organizační právo státu může být navíc taktéž právě lidskoprávní, např. pravidla pro organizaci justice plynoucí z práva na spravedlivý proces (čl. 6 Úmluvy), či pravidla pro organizaci voleb plynoucí z práva na svobodné volby (čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě) apod.

¹⁵ BREMS, E. Human Rights: Universality and Diversity, Kluwer Law International, 2001, s. 20.

garantovaných práv (např. v otázkách mravnostních, náboženských, kulturních či historických)¹⁶. Tento přístup umožňuje ESLP v citlivých či sporných otázkách, na kterých není zřejmá celoevropská shoda, zachovat zdrženlivost či opatrnost. Koncept společně sdílených práv a hodnot, pak nebude členskými státy Rady Evropy zpochybňován, bude-li u citlivých otázek, které by mohly vést ke konfliktům a skepsi vůči kontrolnímu mechanismu ESLP, státům ponechána širší míra uvážení, tedy fakticky širší možnost zásahu do určitého práva. To, co je nutno respektovat v relativně homogenní Evropě, bude tím spíše nutno respektovat ve výrazně heterogenním celosvětovém měřítku.

Navzdory opatrnosti ESLP pouštět se do snahy o sjednocení některých sporných otázek na celoevropské úrovni je zjevné, že přílišné rozdíly ve způsobu zakotvení a ochraně lidských práv v jednotlivých zemích nebudou existovat, má-li jít o země demokratické, resp. o právní státy.

Zde je však nutno upozornit, že hovoříme o skutečných lidských právech, nikoli o jakémkoli nároku, resp. právu, který se rozhodne ten který stát do své ústavy zakotví jako nárok ústavní povahy. Budou-li totiž v ústavách zakotvovány nároky, které se sice stanou jen z titulu svého ústavního zakotvení ústavními právy (tj. subjektivními ústavně zaručenými právy), nestanou se tím automaticky právy lidskými s nárokem na univerzální platnost. Zde se pak ústavní úpravy mohou z povahy věci odlišovat, neboť půjde o národní specifické ústavní nároky, nikoli o univerzální lidská práva.

4 ZÁVER

Jakkoli je pro výklad ústavy role ústavního soudnictví nepopiratelná, jeho role, význam i případná rizika jsou patrnější právě v lidskoprávní oblasti.

Otevřená textura lidskoprávních norem dává prostor interpretovi určovat či spíše nalézat s konečnou platností obsah jednotlivých lidských práv, jakož i určovat jejich meze. Prostor pro interpreta ústavy je ve většině případů mnohem širší právě u výkladu lidskoprávních norem, než při výkladu organizačního práva státu. I zde je sice řada otázek, kde je ústavní úprava poměrně obecná a vyžaduje hledání účelu a smyslu normy (např. spory o to, zda prezident republiky určité funkcionáře jmenovat musí či může), zároveň je však většina norem organizačního práva ve svých základech poměrně jasná a přílišný prostor interpretům nedává (počet komor, počet poslanců a senátorů, soustava soudů, vymezení kompetence státních orgánů, podoby mimořádných stavů, pravidla legislativního procesu, délka volebních a funkčních období apod.).

U lidskoprávních částí ústav je situace opačná. Těch ustanovení, u kterých si vystačíme jen se samotným textem předpisu, je minimum, ale existují. Např. lhůtu 48 hodin při povinnosti propustit zadrženého lze těžko interpretovat odlišně pomocí teleologického výkladu a výkladu textualistického. Prostě 48 hodin je 48 hodin, lze se přit maximálně o způsob počítání dle hodin či minut. Většina ustanovení však naopak určité dotváření formou výkladu vyžaduje a samotný text ustanovení nám toho o obsahu základních práv, či rozsahu jejich ochrany moc nefekne. Ze samotných pojmů jako např. soukromí, obydlí, projev, svědomí, mučení, nelidské zacházení apod. toho bez další interpretace a hledání účelů a cíle příslušné lidskoprávní ochrany ještě mnoho nedovodíme. Stejně tak téměř nic nedovodíme z formulací o tom, že případné omezení práv má být „v demokratické společnosti nezbytné“. I samotná zdánlivě zřejmá podmínka omezení práv formou zákona je interpretována nejen s ohledem na formální existenci zákona, ale též na některé jeho obsahové požadavky (jasnost, srozumitelnost, předvídatelnost), tudíž umožňuje opět poměrně široké pole úvah o kvalitě zákona pro účely posouzení splnění podmínky výhrady zákona.

Jinak řečeno, role interpreta, v praxi tedy role ústavního soudnictví (na nadnárodní úrovni mezinárodního soudnictví), je při aplikaci základních práv klíčová, nezastupitelná a v mnoha ohledech nesrovnatelná s rolí soudů v jiné oblasti práva. Nejen proto, že oblast základních práv je normována z povahy věci velmi obecně a otevřeně, čímž je ponechán soudcovské interpretaci velmi významný prostor, ale též proto, že je interpretována (zůstaneme-li na vnitrostátní úrovni) právě ústava jakožto předpis nejvyšší právní síly. Tato interpretace totiž předurčuje výklad a aplikaci zbytku právního řádu (srov. výše), jakkoli by tento „zbytek“ byl formulován přesně, exaktně, precizně a

¹⁶ K uvedené doktríně srov. podrobně KOPA, M. Doktrína prostoru pro uvážení v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, Leges, 2014, ARAI-TAKAHASHI, Y. The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR, Intersentia, 2002

podrobně. Platí však, že „vyšší bere“, navzdory tomu, že „vyšší“ může vycházet jen z několika málo neurčitých slov v ústavě, zatímco „nižší“ může představovat zákony s mnoha stovkami paragrafů.

Tato moc, která je ústavním soudům svěřena, pak nutně vyžaduje jednak vědomí si této moci, vědomí si z ní plynoucí odpovědnosti a tomu odpovídající sebereflexi a sebeomezení, neboť omezení „externí“ (formální autorita, která by ústavní soudy „klepla přes prsty“) již není u práva posledního slova k dispozici. Nadnárodní systémy ochrany lidských práv (např. ESLP) sice mohou některé chyby ústavních soudů napravit, ale jen tehdy, pokud tato chyba spočívá v nedostatečné ochraně, resp. porušení lidských práv ze strany ústavních soudů (potažmo států). Vyvarovat se chybám v opačném směru však může pouze a jen sebereflexe (podpořena např. akademickou kritikou soudních rozhodnutí) a pokora ze strany soudů, resp. soudců samotných. Možnost sebereflexe (resp. též relevantní kritiky zvenčí) pak předpokládá existenci jasných, srozumitelných, přesvědčivých a konzistentních odůvodnění soudních rozhodnutí, jakož i přehlednost a transparentnost použité metodologie či argumentačních kroků, ať již je budeme nazývat testy, algoritmy či jakkoli jinak.

Použitá literatura:

- ARAI-TAKAHASHI, Y. The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR, Intersentia, 2002.
- BAHÝLOVÁ L. a kol. Ústava ČR – komentář, Linde, 2010.
- BREMS, E. Human Rights: Universality and Diversity, Kluwer Law International, 2001.
- FILIP, J. Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR, 4. vydání, MU, Doplněk, 2011, 556 s.
- HARRIS, D., O'BOYLE, M., WARBRICK, C. Law of the European Convention on Human Rights, 2nd ed., Oxford University Press, 2009.
- HOLLÄNDER, P. Role Ústavního soudu při uplatňování Ústavy v judikatuře obecných soudů. In ŠIMÍČEK, V. (ed). Ústava České republiky po pěti letech. Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 38 – 60.
- HOLLÄNDER, P. Ústavněprávní argumentace: ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu, Linde, 2003.
- KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. C. H. Beck, 2012.
- KOPA, M. Doktrína prostoru pro uvážení v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, Leges, 2014.
- MELZER, F. Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace. C. H. Beck, 2010, 304 s.
- O'BRIAN, D. Constitutional Law and Politics, Volume 2, W.W. Norton and Company, New York, 1995
- POST, R., SIEGEL, R. Originalism as a Political Practice: The Right's Living Constitution, In: Fordham Law Review, č. 2, 2006, s. 545-574.
- ŠIMÍČEK, V. Imperativ ústavně konformní interpretace a aplikace právních předpisů. In: Právník, 1999, č. 12, s. 1081 – 1093.
- WINTR, J. Metody a zásady interpretace práva. Auditorium, 2013, 232 s.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Michal Bartoň, Ph.D.
michal.barton@upol.cz
Katedra ústavního práva
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
tř. 17. listopadu 8
771 11 Olomouc
Česká republika

KONTROLA ÚSTAVNOSTI V PODMIENKACH PRIMÁTU EURÓPSKEHO PRÁVA¹

Klaudia Bederková

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The principle of primacy constitutes a basis of EU law in the context of ensuring its effectiveness and uniformity. Its parameters were formulated in the case-law of the Court of Justice of the EU and are not enshrined in the primary Union law. The Court of Justice considers the primacy absolute, dominating over the entire legal system of a Member State, including constitutional provisions. The constitutional courts of Member States have taken various stances towards the principle of primacy, the most significant being the positions of the German Federal Constitutional Court, subjecting the absolute character of primacy to certain constitutional limits. The contribution focuses on the approaches of constitutional judiciary in the post-2004 EU Member States, particularly in the Slovak and Czech Republic, to the notion of absolute primacy of EU law in terms of their affinity to German considerations.

Abstrakt: Princíp prednosti patrí medzi východiská práva EÚ v kontexte zabezpečovania jeho efektivity a uniformity. Jeho parametre formulovala rozhodovacia činnosť Súdneho dvora EÚ, pričom dodnes nie je súčasťou primárneho práva Únie. Z pohľadu Súdneho dvora má právo EÚ absolútny primát a dominuje nad celým právnym poriadkom členského štátu, vrátane ústavných ustanovení. Ústavné sudy členských štátov zaujali k princípu prednosti rôzne postoje, pričom medzi najvýraznejšie patria pozície Nemeckého spolkového ústavného súdu, podriaďujúce absolútny charakter prednosti určitým ústavným limitom. Príspevok sa venuje prístupu ústavného súdnictva členských štátov prístupujúcich v roku 2004, osobitne Slovenskej a Českej republiky, k princípu absolútnej prednosti práva EÚ z hľadiska ich afinity k nemeckému prístupu.

Key words: constitutional court, constitutional review, primacy of EU law, constitutional pluralism

Kľúčové slova: ústavný súd, kontrola ústavnosti, prednosť práva EÚ, ústavný pluralizmus

1 PREDNOSŤ PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE

Princíp prednosti patrí k najstarším a najdôležitejším znakom práva Európskej únie. Vychádza z reality koexistencie vnútroštátneho práva s úniovým, pri ktorej nevyhnutne v členských štátoch prichádza k ich vzájomným stretom. Aplikčná prax by sa nezaobišla bez zásad, ktoré posilňujú súdržnosť systému európskeho práva a adresujú prípadný konflikt s vnútroštátnou normou. Vzťah európskeho a vnútroštátneho práva je tak vymedzený princípom prednosti. Prednosť je dôsledkom prenosu právomocí členských štátov na EÚ; pokiaľ totiž v určitých oblastiach preniesli štáty svoje právomoci na EÚ, nemôžu v nich vydávať normy, ktoré by činnosť EÚ znemožňovali². Súdny dvor EÚ postuloval tento princíp vychádzajúc z celkovej interpretácie úniového systému ako nutný doplnok osobitnej povahy, ktorú priznáva právu EÚ. Vo veci *Costa v. ENEL* z roku 1964, jednom zo svojich najslávnejších rozhodnutí, Súdny dvor judikoval: „štáty nemôžu [...] presadiť neskoršie jednostranné opatrenie, ktoré je v rozpore s nimi prijatým právnym poriadkom. [...] Voči právu prameniacemu zo Zmluvy ako nezávislého zdroja práva, nemožno teda z dôvodu jeho špecifickej a jedinečnej povahy odporovať na základe vnútroštátneho právneho predpisu [...] bez

¹ Príspevok je výsledkom riešenia projektu „Úloha súdnictva pri formovaní spoločného európskeho ústavného dedičstva a identity“, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (projekt č. 1/0884/17)

² Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen 26/62

toho, aby nestratilo svoj komunitárny charakter a aby nebol spochybnený právny základ samotného Spoločenstva³. Účelom princípu prednosti je jednotná a uniformná aplikácia práva EÚ naprieč jej členskými štátmi, ako aj jeho efektívnosť. Ak by totiž občan EÚ mohol pred národným súdom stratiť nároky plynúce z práva EÚ v dôsledku arbitrárnej aplikácie národných predpisov, priamy účinok práva EÚ by stratil význam.

Šesť rokov od prípadu *Costa* bol Súdny dvor konfrontovaný otázkou, ako vysoko v hierarchii právnej sily vnútroštátnych predpisov podľa jeho interpretácie táto prednosť siaha⁴. Rozhodnutím *Internationale Handelsgesellschaft* povýšil prednosť úniového práva nad ústavné princípy členských štátov. „*Platnosť komunitárneho predpisu alebo účinnosť v rámci jedného členského štátu nemôžu byť ovplyvnené skutočnosťou, že predpis je v rozpore so základnými právami vyplývajúcimi z ústavy daného štátu alebo s podstatnými štruktúrnymi črtami ústavy. [...] Prednosť je absolútna: aj najmenšia technická norma komunitárneho práva je nadradená tej najmilovanejšej ústavnej norme*“⁵. Z pohľadu Súdneho dvora tak prednosť siaha aj pred ústavy členských štátov, dokonca pred všeobecné zásady ústavného práva⁶.

Z uvedených rozhodnutí však jasne nevyplývalo, aké dôsledky má judikovaná prednosť pre aplikáciu vnútroštátnych súdov. Národné právne poriadky zväčša právomoc pozastavujú účinnosť normy, ktorá je v rozpore s normou vyššej právnej sily, zverujú osobitným orgánom kontroly ústavnosti. Náprava kolidujúcej vnútroštátnej normy by teda mala prebiehať buď zmenou normy jej autorom (zákonodarným zborom) alebo pozastavením účinnosti zo strany orgánu kontroly ústavnosti (ústavného súdu). Rozhodnutie *Simmenthal II* však každému vnútroštátnemu súdu ukladá povinnosť „*v plnej miere aplikovať právo Spoločenstva [...] pričom musí prípadne neaplikovať akékoľvek vnútroštátne ustanovenie právneho predpisu, ktoré je s ním v rozpore*.“ Všeobecný súd má tak *ex officio* povinnosť neuplatniť vnútroštátnu normu, ktorá je v rozpore s normou EÚ, „*bez toho, aby musel najprv žiadať alebo čakať na jeho zrušenie legislatívnou cestou alebo iným ústavným postupom*.“

Ani vyše 50 rokov od prípadu *Costa* však tento princíp nie je súčasťou primárneho práva EÚ. Jeho zakotvenie obsahoval návrh Ústavy pre Európu, po neúspešných ratifikačných pokusoch bol však rozhodnutím Európskej rady z textu vyradený. Do Lisabonskej zmluvy sa nedostal práve v snahe o zníženie jej ústavného charakteru v reakcii na obavy viacerých štátov z federalizácie EÚ. Ustanovenie o prednosti sa tak presunulo len do nezáväzného Vyhlásenia (č.17)⁷, ako výsledok „*pragmatického želania nedestabilizovať vzťah medzi právnym poriadkom Únie a členských štátov prenesením princípu prednosti z roviny judikatúry do formy zmluvného zakotvenia*“⁸.

1.1 Súdny dvor hráčom v európskej integrácii

Aj kontext primátu práva EÚ svedčí o výraznej úlohe Súdneho dvora v prehlbovaní právnej integrácie. Viacerí autori poukazujú na fakt, že spočiatku pomerne nevýrazný luxemburský súd sa stal aktívnym aktérom integrácie a svojimi rozhodnutiami dokonca „konštitucionalizuje“ štruktúru EÚ

³ *Costa v. ENEL* (6/64)

⁴ Hoci *Costa v. ENEL* na otázku prednosti pred ústavou neodpovedá, riešenie prípadnej kolízie naznačuje. Slovenský oficiálny preklad v tomto prípade nie je celkom jednoznačný: „*Voči právu prameniacemu zo Zmluvy [...], nemožno [...] odporovať na základe vnútroštátneho právneho predpisu*“, pričom nešpecifikuje, o aký druh vnútroštátneho predpisu ide. Anglická verzia odôvodnenia naznačuje, že ide o vnútroštátny právny predpis „*v akejkoľvek forme*“ (*domestic legal provisions, however framed*). Taktiež francúzska verzia textu hovorí o „*vnútroštátnom predpise, nech je akýkoľvek*“ (*un texte interne quel qu'il soit*).

⁵ *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* 11/70

⁶ *Commission v. Italy* (162/99) – prednosť pred zásadou rovnakého zaobchádzania, ktorá je dodržiavaná aj na úrovni EÚ.

⁷ Vyhlásenie č. 17 k Lisabonskej zmluve: „*Konferencia pripomína, že v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie majú zmluvy a právo prijaté Úniou na základe zmlúv prednosť pred právom členských štátov za podmienok ustanovených v uvedenej judikatúre Súdneho dvora EÚ*“.

⁸ STEINER, J., WOODS, L.: *EU Law*, 10. vyd. Oxford; New York: Oxford University Press, 2009, s. 19.

„tak, že sa pokúša odstrániť rozdiely medzi Rímskou zmluvou a bežnou ústavou“⁹. Jeho úloha je zvýraznená aj článkom 267 Zmluvy o fungovaní EÚ, podľa ktorého je v prejudiciálnom konaní na jednej strane komunikačného kanála so súdmi členských štátov. Práve toto nenápadné ustanovenie Zmluvy sa stalo motorom súdneho dialógu a významným prvkom v procese právnej integrácie.

2 PREDNOSŤ AJ PRED ÚSTAVAMI ČLENSKÝCH ŠTÁTOV (?)

Pri absencii primárneho príkazu však nie je tézu Súdneho dvora o absolútnej prednosti práva EÚ, dominujúcej aj nad tými najfundamentálnejšími ústavnými normami, pre ústavné súdy členských štátov jednoduché akceptovať. Ako konštatuje profesor Weiler, v prípade Súdneho dvora EÚ ide „o súdneho giganta, ktorý sa úspešne postavil do ústavného centra Európy, v ktorej sa národné právne poriadky zrazu cítia ohrozené“¹⁰.

Vzťah a potenciálna kolízia práva EÚ s ústavnými normami členských štátov zostáva jedným z najsopornejších momentom pri aplikácii únieového práva. Absolútnu prednosť pred ústavami, akokoľvek logickú z pohľadu Luxemburgu, akceptujú ústavné súdy členských štátov len pomaly a neochotne a v určitých prípadoch podriaďujú aplikáciu práva EÚ pod základné princípy konštitucionalizmu.

Väčšina členských štátov reagovala na vývoj práva EÚ, resp. vlastný vstup do EÚ novelou ústavy¹¹. Ústavné dokumenty väčšiny členských štátov obsahujú všeobecné recepčné normy zabezpečujúce prednosť práva EÚ pred vnútroštátnym právom¹². V zmysle týchto noriem je však nadradené zákonom, nie ústavám, pričom za zdroj jeho platnosti považujú vlastné ústavy, nie únieové právo *per se*¹³. V prípade konfliktu európskej a ústavnej normy je v tomto ponímaní nepravdepodobné, že by ústavné súdy akceptovali, že európske právo môže jednoducho „prevážiť“ samotný zdroj, z ktorého pochádza jeho právna sila¹⁴.

Otázkou pri tom je, ako ústavné súdy určili svoju pozíciu (do istej miery) interpreta nadštátneho práva v zmysle, že samozrejme nemôžu len reprodukovat koncepciu a zásady práva EÚ v ich oficiálnom znení. Musia vyložiť vlastné chápanie myšlienok zmlúv alebo rozhodnutí resp. zhodnotiť faktické pôsobenie toho ktorého orgánu.¹⁵

Národné ústavné súdy preto vo svojej judikatúre formulovali určité limity, ktoré nie sú pri aplikácii práva EÚ ochotné prekročiť a modelovali hypotetické situácie, kedy by prednostné postavenie práva EÚ nerešpektovali. Pri neexistencii záruk ochrany vlastných ústavných systémov na úrovni EÚ sa snažili chrániť základné hodnoty, na ktorých bol ich štát postavený pred vplyvmi, ktoré s prehlbujúcou sa integráciou pôsobili na ústavné štruktúry čoraz intenzívnejšie. Národné

⁹ COLOTKA, P. Ľudskoprávne aspekty Zmluvy o ústave pre Európu. 2005. s. 26.

¹⁰ WEILER, J.H.H.: The Judicial Apres Nice," in The European Court of Justice, eds. Grainne de Burca and J. H. H.Weiler, New York: Oxford University Press, 2001

¹¹ V podmienkach SR ústavný zákon č. 90/2001 (tzv. euronovela)

¹² V podmienkach SR čl. 7 ods. 2 Ústavy SR: „[...]Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky [...]“.

¹³ Napr. čl. 24 Základného zákona Spolkovej republike Nemecko umožňuje preniesť niektoré zvrchované práva na medzištátne entity. V zmysle rozhodnutia Spolkového súdu však „tento článok nemôže byť chápaný doslovne [...] musí byť podobne ako každá ústavná norma vykladaná v kontexte ústavy [...] neumožňuje zmeniť základnú štruktúru ústavy, ktorej je súčasťou, len na základe založenia medzinárodnej entity.“ (Rozhodnutie Solange I)

¹⁴ Špecifickým prípadom je Holandsko, ktoré v ústave uznáva, že platnosť práva EÚ nevychádza z ústavy, ale autonómne z jeho samotnej podstaty. Podobne v Belgicku, kde súdy vychádzajú z monistickej koncepcie prednosti medzinárodného práva od začiatku plne rešpektovali prednosť práva EÚ, ak mali ustanovenia priamy účinok. V tejto súvislosti je známe rozhodnutie belgického najvyššieho súdu z r. 1971 (vo veci Fanco-Suisse Le Ski), v ktorom odvodil prednosť od samého „základu a charakteru medzinárodného práva ustanoveného Zmluvou“.

¹⁵ KLÍMA, K. a kol.: Evropské právo. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 53-54

ústavné súdy tak vo svojej rozhodovacej činnosti zdôraznili, že transfer právomocí na EÚ sa môže uskutočňovať len na ústavnom základe a nemôže ohroziť národnú suverenitu¹⁶.

2.1 Perspektíva ústavného súdnictva

Jedným zo zakladajúcich členov Európskych spoločností bolo Nemecko, ktoré bolo medzi prvými konfrontované s princípom absolútnej prednosti enunciovaným Súdny dvorom. Nemecký Spolkový ústavný súd uznal prednosť práva EÚ pomerne skoro, súčasne však začal formulovať aj vlastné výhrady a limity. Vo svojej judikatúre vytvoril až 3 druhy testov, ktoré mohli odôvodniť odmietnutie primátu práva EÚ nad vlastným právnym poriadkom a stal sa „najzásadnejším intelektuálnym vyzývateľom a komentátorom prednosti práva EÚ“¹⁷. Hypotetické limity účinku práva EÚ podľa Spolkového ústavného súdu možno zarámčovať nasledovne:

a) Základné práva: Spolkový ústavný súd si vo významnom uznesení *Solange I*¹⁸ vyhradil možnosť limitovať primát práva EÚ vzhľadom na dodržanie základných práv garantovaných nemeckou ústavou. Táto výhrada mala byť relevantná „pokiaľ integračný proces Spoločenstva nepokročí natoľko, že právo Spoločenstva bude obsahovať [...] katalóg základných práv, ktorý bude adekvátne zodpovedať katalógu základných práv Základného zákona“. Toto rozhodnutie, v ktorom si Spolkový súd vyhradil posledné slovo v prípade ohrozenia tak významného ústavného fundamentu akým sú základné práva, však skomplikovalo vzťah s Luxemburgom a pridalo otázky v nejasnom spore kto je finálnym arbitrom. O niekoľko rokov však prišla z Berlína čiastočná korekcia tohto prístupu. V prípade *Solange II*¹⁹ Spolkový súd svojím spôsobom vyjadril spokojnosť so stupňom ochrany ľudských práv na úrovni Únie. Právomoc rozhodnúť v prípade stretu v prospech Základného zákona síce nevyúlčil, avšak uviedol, že ju nebude vykonávať „pokiaľ Európske spoločenstvá a najmä judikatúra Súdneho dvora garantujú účinnú ochranu základných práv“.

b) Rozhodovanie ultra vires: V Maastrichtskom rozhodnutí²⁰ Spolkový súd rozšíril svoju kontrolnú právomoc aj na akty *ultra vires*, teda tie, ktoré prekračia rámec prenesených právomocí. Interpretácia prenesených právomocí sa podľa Spolkového súdu nesmie rovnať ich rozšíreniu a takýto výklad by „pre Nemecko nebol záväzný“. Hoci Spolkový súd uviedol, že prípadnú kontrolu bude vykonávať v spolupráci so Súdny dvorom EÚ, argumentácia v prípade Maastricht bola pre mnohých znepokojujúca. Naznačovala totiž, že Spolkový súd z opatrnej tendencie v prístupe k absolútnej prednosti práva EÚ načrtnutej v *Solange I* neustupuje, práve naopak.

c) Prieskum identity: Limit bezvýhradnému primátu práva EÚ formuloval Spolkový súd aj pri posudzovaní Lisabonskej zmluvy²¹. Keďže (hypoteticky) nemožno vylúčiť, že by bola európskym aktom narušená ústavná identita členského štátu, Spolkový súd si vyhradzuje možnosť skúmať akty európskych inštitúcií z hľadiska ich konformity s princípmi zakotvenými v tzv. nezmeniteľných článkoch Základného zákona²².

Z pôvodných členov Spoločenstva nie je však Nemecko jediným vyzývateľom tézy absolútnej prednosti práva EÚ. Taliansky ústavný súd k vzťahu prednosti práva EÚ pred ústavnými normami od roku 1974²³ konštantne judikoval, že právo EÚ sa môže odchýliť od „obyčajných“

¹⁶ ARNAIZ, A., S., LLIVINA, C., A.: Why Constitutional Identity Suddenly Matters: A Tale of Brave States, A Mighty Union and the Decline of Sovereignty. In: ARNAIZ, A., S., LLIVINA, C., A. (ed.): National Constitutional Identity and European Integration, s. 5.

¹⁷ BARANÍK, K: Identita členských štátov EÚ – súdny dialóg alebo diktát?, In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2016, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016, s. 14

¹⁸ Rozhodnutie Spolkového ústavného súdu z 29. mája 1974, BVerfGE 37, 271.

¹⁹ Rozhodnutie Spolkového ústavného súdu z 22. októbra. 1986, BVerfGE 73, 339 at 375

²⁰ Rozhodnutie Spolkového ústavného súdu z 12. októbra 1993, BVerfGE 89, 155. Bližšie k problematike testu *ultra vires* pozri: PAYANDEH, M.: Constitutional Review of EU Law after Honeywell: Contextualizing the Relationship Between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice, In: Common Market Law Review, 2011, roč. 48

²¹ Rozhodnutie Spolkového ústavného súdu z 30. júna 2009, BVerfGE 123, 267

²² Bližšie k testu identity pozri: HALBERSTAM, D., MÖLLERS, CH.: The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland“, In: German Law Journal, 2009,

²³ Rozhodnutie Ústavného súdu Talianska Frontini v. Ministero delle Finanze, 183, [1974]., neskôr rozšírené v prípade SpA Granital v. Amministrazione delle Finanze dello State, 170/84 [1984]

pravidiel ústavného práva, ale nie od určitých základných ústavných princípov alebo základných práv, v ktorých vidí limity²⁴. Podobne ani francúzsky ústavný systém neakceptoval absolútny a bezpodmienečný primát práva EÚ pred ústavou republiky²⁵.

Pravda, pre tieto štáty princíp absolútnej prednosti nebol takpovediac „súčasťou prístupového balíka“, keďže ho formovala od 60. rokov judikatúra Súdneho dvora. U silných, etablovaných a odolných ústavných súdov našiel prirodzenú rezistenciu.

3 REAKCIA POST- 2004 ČLENSKÝCH ŠTÁTOV STREDNEJ A VÝCHODNEJ EURÓPY

Štáty, ktoré rozšírili EÚ v r. 2004 vstupovali do Únie „poznajúc pravidlá“ a ustálenú luxemburskú judikatúru. V prípade „veľkého rozširovania“ však išlo osobitne v strednej a východnej Európe o veľmi špecifickú skupinu štátov, trápenú ťažkou nedemokratickou históriou. Na jednej strane vstupovali v euro-optimistických náladách, mnohé berúc do úvahy právo EÚ dokonca ešte pred samotným vstupom, zdôrazňujúc nutnosť euro-konformného prístupu²⁶. Na strane druhej, akceptovať nadradenosť európskeho práva podľa dikcie Luxemburgu nad národnú ústavu nie je jednoduché ani pre tých najväčších euro-optimistov. Pri rozširovaní Únie na východ tak mnoho autorov očakávalo zo strany ústavných súdov „nových“ členských štátov nasledovanie nemeckého príkladu a podstatné rozšírenie „kacírskych“ skupiny okolo Nemecka a Talianska, vzpierajúcej sa absolútnej prednosti úniového práva²⁷.

Očakávanie pomerne logické, keďže v týchto post-komunistických štátoch vznikali ústavné súdy v podmienkach revolučnej reakcie na bývalé režimy, ktorých ústavy často disponovali ustanoveniami, ktoré pripomínali demokratické inštitúty a práva, tieto však zostávali na papieri. V porevolučných snahách boli ústavy rýchlo zbavené totalitných prvkov a exekutívne snahy zamerané najmä na prechod k trhovej ekonomike. Ústavné súdy tak vznikali ako potrebné nezávislé a nestranné inštitúcie, oddelené od legislatívy a výkonnej moci, ktoré by dali nový význam a vymáhali ustanovenia demokratickej ústavy, ktorú už teraz bolo treba „brať vážne“.²⁸ V tejto prvej vlnе fundamentálnych zmien a „čistenia“ právnych poriadkov s prílevom množstva novej legislatívy, boli ústavné súdy vyzbrojené centralizovanou abstraktnou kontrolou ústavnosti a formovali sa ako silní, vplyvní a aktívni hráči, ktorí často diktovali pravidlá hry ostatným účastníkom politického systému²⁹, pripravení brániť znovu-nájdene princípy deľby moci a ľudských práv. Ako nezávislí ochrancovia hodnôt roky odopieraného právneho štátu si získali rešpekt verejnosti.

V tejto súvislosti však nastáva zvláštna situácia, akýsi „paradox suverenity“³⁰. Takmer bezprostredne po páde železnej opony a získaní vlastnej suverenity sa začali krajiny strednej a východnej Európy začleňovať do medzinárodných organizácií a s EÚ sa mali stať členmi supranacionálneho zväzku. Ústavné súdy stáli pred problémom ako zmieriť integračné ambície, ktorých neoddeliteľnou súčasťou bol priamy účinok a prednosť práva EÚ, so stigmou limitovanej suverenity v nedávnej minulosti. Otázka suverenity členských štátov a vzájomný vzťah európskeho práva s ústavnými normami sú úzko prepojené. Jednou z podôb latentného „sporu o suverenity“ medzi členskými štátmi a inštitúciami EÚ je aj konflikt o vzťah práva EÚ k ústavám jej členov³¹. Ústavy sa vo vývoji úniového práva stávajú doslova obranným mechanizmom vlastnej suverenity členských štátov, najmä tých, ktoré v justičnej štruktúre zakotvujú špecializované ústavné súdy. Ak

²⁴ Z talianskeho právneho slovníka vzišlo pomenovanie bízdy, ktoré vytvárajú ústavné súdy absolútnej prednosti práva EÚ, známe ako *controlimiti*

²⁵ Bližšie pozri: GIBA, M: Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzsku, Wolters Kluwer, 2017, s. 184 - 206

²⁶ Napr. v prípade Škoda auto, III. ÚS 31/97

²⁷ KÜHN, Z.: The application of European Law in the new Member States: Several (early) Predictions, German Law Journal, 2005, 6(3), 563–582

²⁸ TEITEL, R: Post-communist Constitutionalism: a transitional Perspective, Columbia Human Rights Law Review, 1994, 26(1), s. 170 a nasl.

²⁹ SADURSKI, W.: "Solange, Chapter 3": Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union, European Law Journal, 2006/40, 14(1), s. 1–5

³⁰ W. Sadurski v citovanom diele pomenúva uvedený fenomén ako „*sovereignty conondrum*“

³¹ BARÁNY, E.: Funkcionálna suverenity? In: GERLOCH, A., WINTR, J. (eds): Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 115

sa totiž proti primátu práva EÚ nezdvihla výrazná vlna odporu na politickom poli, ústavné sudy trvajú na platných ústavných princípoch.³²

V podobnej línii možno vidieť aj určitý „paradox demokracie“. Jedným z hlavných argumentov pre vstup do EÚ pre tieto krajiny bola konsolidácia mladej demokracie a posilnenie ochrany ľudských práv, pričom práve členstvo v EÚ malo podporovať ich odolnosť, demokratickú výstavbu a zabezpečiť „návrat do Európy“. Paradoxne, po začlenení do EÚ ústavné sudy (po príklade Nemecka) často považujú európske právo a jeho prednosť za ohrozenie tých hodnôt, ktoré malo v prvej línii argumentu chrániť. Európske právo je tak cez osvojenie si argumentov *Solange I.* či *Maastrich* vnímané ako zdroj a šíriteľ demokracie a súčasne ako jej ohrozenie, ktorému treba stanoviť limity.

Často tak aj v rozhodnutiach ústavných súdov týchto krajín možno doslova „čítať dilemy“ medzi snahou o euro-pozitívny prístup, ako napr. už v spomínanom pred-prístupovom období v sérii rozhodnutí českého či poľského ÚS a asertivitou a domáhaním sa vlastného rešpektu.

Zložitosť otázky sa prejavuje aj v prístupe ústavného súdu na Slovensku a v Českej republike.

3.1 Vymedzenie vzťahu SR a ČR k prednosti práva EÚ v koncepcii ústavných súdov

Judikatúra ústavného súdu SR ani ČR vo veciach vzťahu úniového a vnútroštátneho práva a jeho prednosti nie je početná.

V podmienkach Slovenskej republiky upravuje vzťah zákonov k právu EÚ druhá veta čl. 7 ods. 2 Ústavy SR: „Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky“³³. Otázka vzťahu európskeho práva a Ústavy SR však v samotnom ústavnom texte explicitne vyriešená nie je. Ústavný súd Slovenskej republiky do dnešného dňa, napriek tomu že sa v niektorých prípadoch vyjadroval k presunu výkonu práv na EÚ a k prednosti jej práva, nedefinoval jasne svoj postoj.

Jedno z podaní, ktoré ponúkalo príležitosť vysporiadať sa s touto otázkou bola ústavná sťažnosť z roku 2005. Občan SR namietal porušenie svojich práv na základe doručenia rozhodnutia o vydaní európskeho zatýkacieho rozkazu krajským súdom v Poľskej republike. Odvolával sa na rozhodnutia ústavných súdov Poľskej republiky a Spolkovej republiky Nemecko, ktoré medzičasom rozhodli, že príslušné ustanovenia ich právneho poriadku, týkajúce sa európskeho zatýkacieho rozkazu odporujú ich ústavám. Ústavný súd sťažnosť odmietol ako zjavne neopodstatnenú³⁴.

Príležitosť zreteľnejšie definovať svoj postoj mal Ústavný súd SR aj pri posudzovaní Zmluvy o Ústave pre Európu. Zmluva o Európe o. i. priznávala EÚ právnu subjektivitu a právu EÚ primát *expressis verbis*. Sťažovatelia argumentovali, že Zmluva o Ústave konštituuje EÚ ako štátny zväzok, pričom o vstupe SR do štátneho zväzku, musí byť v súlade s čl. 7 ods. 1³⁵ Ústavy SR rozhodnuté ústavným zákonom, ktorý sa potvrdí referendum.³⁶

Uvedená ústavná sťažnosť predstavovala dovtedy najpriamočiarejšiu výzvu Ústavnému súdu SR formulovať doktrínu voči integrácii³⁷. Uvedené konanie mohol ÚS SR „využiť“ aj vzhľadom na fakt, že neúspešné referendum medzi tým Zmluvu o Ústave pochovali. Samotné rozhodnutie teda (po 3 rokoch od ústavnej sťažnosti) bolo už vyhlásené ako obsolétne, keďže v roku 2008 sa už

³² OROSZ, L. - SVÁK, J. - BALOG, B.: Základy teórie konštitucionalizmu. Bratislava: Eurokódex, 2011, s. 263

³³ Ústava touto vetou určuje prednosť pred zákonmi. Pojem „právne záväzné akty EÚ“ zvolený ústavodarcom však nie je konformný s terminológiou EÚ. Bližšie pozri: ČORBA, J. – KL'UČKA, J. – PROCHÁZKA, R. – VÁVROVÁ, B.: Uplatňovanie európskeho práva na Slovensku. In: ČORBA, J (ed.): Európske právo na Slovensku, Bratislava: Kaligram, 2002, s. 235 a DRGONEC, J: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 237-240

³⁴ Uznesenie Ústavného súdu SR zo 4. januára 2006 III. ÚS 3/06

³⁵ Čl. 7 ods. 1 Ústavy SR: „Slovenská republika môže na základe slobodného rozhodnutia vstúpiť do štátneho zväzku s inými štátmi. O vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku sa rozhodne ústavným zákonom, ktorý sa potvrdí referendum.“

³⁶ Nález Ústavného súdu SR z 27. februára 2008 II. ÚS 171/05-175.

³⁷ Z ústavnej sťažnosti: „Ak by chcel niekto toto konštatovanie spochybniť, musel by sa vysporiadať s otázkou, pri akej inej príležitosti, ak nie pri schvaľovaní Zmluvy o Ústave pre Európu, by sa mal uplatniť postup podľa čl. 7 ods. 1 týkajúci sa vstupu do štátneho zväzku s inými štátmi [...]“

väčšina členských štátov a ich ústavných súdov zaoberala mladšou Lisabonskou zmluvou. Ani v uvedenom prípade však reakcia ÚS SR neprispela k jasnému formulovaniu doktríny. Za zmienku však stojí niekoľko pozorovaní ÚS SR v odôvodnení rozhodnutia. Ústavný súd síce nesúhlasil s názorom sťažovateľov, že EÚ v zmysle Zmluvy o Ústave už by bolo možné považovať za štátny zväzok. Na výzvu definovať „aké ďalšie znaky, funkcie, kompetencie, inštitúcie a symboly by musela ešte nadobudnúť“ aby jej ÚS SR tento charakter priznal, súd reagoval: „vývoj v Európskej únii nepochybne tenduje k štátnej forme, teda k štátnemu zväzku, ale serióznym spôsobom určiť moment, kedy sa tak stane, nie je podľa názoru ústavného súdu nateraz možné. [...] a podľa ústavného súdu Slovenská republika nemôže sama priznať Európskej únii tento štatút. Takéto rozhodnutie môžu urobiť jedine orgány Európskej únie so súhlasom všetkých členských štátov“. Z hľadiska vyššie predpokladaného kopírovania prísneho postoja Spolkového ústavného súdu znie uvedené tvrdenie až príliš benevolentne. Hoci možno oceniť otvorený prístup ÚS SR k európskej integrácii v uvedenom rozhodnutí, „vzdanie sa“ možnosti posúdiť charakter EÚ z hľadiska aplikácie čl. 7. ods. 1 v prospech orgánov Únie by mohlo v budúcnosti spôsobiť interpretačný problém.

V kontexte dialógu so Súdny dvorom pri riešení prípadnej kolízie ústavnej normy s normou EÚ je potrebné zmieniť rozhodnutie sp. zn. IV. ÚS 206/08, v ktorom ústavný súd pripustil možnosť predloženia predbežnej otázky Súdnemu podľa čl. 267 Zmluvy o fungovaní EÚ, keď uviedol, že „sa môže pri výkone svojich právomocí dostať do situácie, keď sa aj na neho bude vzťahovať povinnosť predložiť prejudiciálnu otázku na rozhodnutie Súdnemu dvoru“.

Vzťahu vnútroštátneho a únieového práva sa Ústavný súd dotkol a v náleze týkajúcom sa zisku zdravotných poisťovní, v ktorom skupina poslancov namietala o. i. nesúlady ustanovení zákona so Zmluvou o fungovaní EÚ³⁸. Hoci v uvedenom prípade sa ÚS SR nezaoberal rozporom ústavnej a únieovej normy, uvedené rozhodnutie možno zmieniť v kontexte jeho pro-európskeho charakteru. Ústavný súd konštatuje možnosť preskúmať súlad vnútroštátneho zákona s primárnym právom EÚ v konaní o súlade právnych predpisov podľa č. 125 ods. 1 Ústavy. V argumentácii ÚS SR cituje judikatúru Súdneho dvora vo veci *Simmenthal*, pričom konštatuje, že „[t]akéto chápanie zásady prednosti práva Európskej únie je podľa názoru ústavného súdu uplatniteľné v konaní o súlade právnych predpisov“, pričom z okruhu subjektov legitimovaných iniciovať toto konanie vylučuje všeobecné súdy, keďže tie sú v zmysle princípov enunciovaných v rozhodnutí *Simmenthal* povinné zabezpečiť plný účinok týchto noriem a z úradnej moci³⁹ neuplatniť každé vnútroštátne ustanovenie, hoci by išlo o neskoršie ustanovenie, ktoré je v rozpore s právom EÚ.⁴⁰

V Českej republike vytvorila Ústava po novele v r. 2001 (ústavný zákon č. 395/2001 Sb.) osobitnú konštrukciu „prenosu právomocí niektorých štátnych orgánov na orgány nadštátne“ pre vstup ČR do EÚ. Samotná ústava neurčuje vzťah vnútroštátneho práva k právu nadštátnemu.

K povahe EÚ a prednosti jej práva zaujal ÚS ČR stanovisko v prípade *Cukerní kvóty*⁴¹. V tomto prípade ústavný súd adresuje doktrínu prednosti a uznáva aplikačnú prednosť pred právnymi poriadkami členských štátov. „Tam, kde ide o výlučnú reguláciu komunitárnym právom, má toto prednosť a nemôže byť popreté skrze referenčné kritériá stanovená vnútroštátnym právom, vrátane kritérií uplatňovaných v ústavnej rovine“. Súčasne však cituje postoje Nemecka a Talianska, ktoré sa nepodriadili doktríne absolútnej prednosti. Zdôrazňuje, že „prepožičanie časti právomocí je podmienením, delegácia právomocí môže trvať len pokiaľ sú orgánmi Spoločenstva vykonávané

³⁸ Nález Ústavného súdu SR z 26. januára 2011 PL. ÚS 3/09, pozri najmä s. 75-81

³⁹ Z nálezu PL. ÚS 3/09: „Vychádzajúc zo zásady prednosti práva Európskej únie všetky orgány verejnej moci, t. j. nielen všeobecné súdy, sú povinné z úradnej moci nepoužiť vnútroštátne právo, ktoré podľa ich názoru odporuje právu Európskej únie, pričom všeobecné súdy majú navyše možnosť overiť si takýto právny názor predložením prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru Európskej únie podľa čl. 267 Zmluvy o fungovaní EÚ. Z toho vyplýva, že do rozhodnutia ústavného súdu o nesúlade napadnutého právneho predpisu (alebo odloženia jeho účinnosti podľa čl. 125 ods. 2 ústavy), jeho časti alebo jednotlivého ustanovenia sú všeobecné súdy, ako aj iné orgány verejnej moci povinné vylúčiť použitie takého vnútroštátneho práva ex offa a po rozhodnutí ústavného súdu o ich nesúlade s ústavou alebo ústavným zákonom je odstránený jeho nesúlady nielen s ústavou alebo ústavným zákonom, ale aj možný nesúlady napadnutého vnútroštátneho práva s právom Európskej únie.“

⁴⁰ Judikatúru z prípadu PL. ÚS 3/09 potvrdil ÚS SR nálezom PL. ÚS 10/2014 z 29. apríla 2015

⁴¹ Nález Ústavného súdu ČR zo dňa 8. marca 2006 Pl. ÚS 50/2004

spôsobom zlučiteľným so zachovaním základov suverenity a spôsobom, ktorý neohrozuje materiálny právny štát“.

V rozhodnutí *Cukerní kvóty* tak ústavný súd priznal rešpekt a lojalitu právu EÚ ako systému. Čiastočne tak „europeizoval“ Ústavu ČR uznaním zmluvnej nadradenosti práva EÚ nad vlastným ústavným systémom, no s výhradou vlastnej ústavy voči potencionálnemu ohrozeniu suverenity. Súčasne ústavný súd predložil výkladovú tézu (podľa prof. Klímu zatiaľ nemožno hovoriť o doktríne) podmieneného prenosu právomocí, ako možnú časovú otázku zintenzívňovania integrácie. V tomto ohľade bola formulovaná otázka „bariéry“ a obsahu prenosu kompetencií, ktorý takto v určitej fáze ohrozí suverenitu. Nepriamo formulovaná je tiež možnosť zablokovať vlastnú účasť v integrácii a návratu kompetencií.⁴²

Svoju pozíciu ÚS ČR potvrdil aj v prípade PI. ÚS 66/04 zo dňa 3. mája 2006, ktorý sa týkal európskeho zatýkacieho rozkazu. V rozhodnutí pripomenul: „Ústavný súd odmietol uznať doktrínu Súdneho dvora, ak vyžaduje absolútnu prednosť komunitárneho práva“.

Priestor na ďalšie hodnotenie práva na možný prieskum ústavnosti práva EÚ dostal ÚS ČR pri posudzovaní súladu Lisabonskej zmluvy⁴³ s českou ústavou. Zachoval pomerne zdržanlivé stanovisko a konštatoval kompatibilitu, pritom však uviedol: „Ústavný súd ČR bude (môže) – hoci so zreteľom na predchádzajúce zásady – pôsobiť ako ultima ratio a môže skúmať, či nejaký akt orgánu Únie nevybočil z právomocí, ktoré Česká republika podľa čl. 10a Ústavy na Európsku úniu preniesla“. Hoci sa nevzdal práva na prieskum, vyjadrenie zjemnil dodatkom: „Ústavný súd však predpokladá, že takáto situácia môže nastať len vo výnimočných prípadoch, za ktoré by bolo možné považovať najmä opustenie hodnotovej identity a [...] prekročenie rozsahu zverených právomocí“.

Aj vzhľadom na vyššie uvedené pôsobí nekoherentne rozhodovanie v prípade známom ako *Landtová*⁴⁴. Ústavný súd ČR v tomto prípade nerespektoval výklad Súdneho dvora a uviedol, že rozhodnutie Súdneho dvora EÚ naplnilo znaky konania *ultra vires*.

Zaujímavým aspektom pritom je, že k deklarácii rozhodnutia *ultra vires* ÚS ČR pristúpil aj bez predchádzajúceho dialógu so Súdny dvorom položením prejudiciálnej otázky. Ako však naznačujú viacerí rešpektovaní komentátori⁴⁵ tohto prípadu, Ústavný súd ČR pri vyhlásení rozhodnutia za *ultra vires* zrejme nesledoval intelektuálne spochybnenie Súdneho dvora EÚ, ale predovšetkým prejavil vlastnú nevôľu, keďže súčasťou ságy bolo vzopretie sa Najvyššieho správneho súdu ČR jeho jurisdikcii. Ústavný súd ČR v rozhodnutí PL. ÚS 5/12 konštatoval, že nezoznámením sa so spoločnou ústavnou tradíciou so Slovenskou republikou nedošlo zo strany Súdneho dvora EÚ k zachovaniu objektivity. Celkovo sú myšlienky v tomto rozhodnutí ťažko čitateľné a nedostatočne vyargumentované.⁴⁶ V kontexte hľadanie celkového prístupu ÚS ČR k otázke absolútnej prednosti práva EÚ ho tak možno vzhľadom na domáce a politické okolnosti prípadu považovať skôr za anomáliu ako precedens.

4 ÚSTAVNÝ PLURALIZMUS (?)

Otázka vzťahu práva EÚ s ústavnými normami teda zostáva právne nedoriešenou. V zásade existuje niekoľko možností, ako ju adresovať:

a) Vymedziť tento vzťah záväzne v primárnom práve EÚ – prednosť práva EÚ je, ako už bolo spomínané vyššie, dovodzovaná z judikatúry Súdneho dvora EÚ a snaha o jej zakotvenie v primárnom práve už raz zlyhala so Zmluvou o ústave pre EÚ. Opätovné snahy o jej explicitné uvedenie v zakladajúcich zmluvách nemožno vylúčiť, čo by však nepochybne narazilo na politický

⁴² KLÍMA, K. a kol.: Evropské právo. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 54

⁴³ Nález Ústavného súdu ČR zo dňa 26. novembra 2008 PI. ÚS 19/2008 (tzv. Lisabon I) a Nález Ústavného súdu ČR zo dňa 3. novembra 2009 PI. ÚS 29/09 (tzv. Lisabon II)

⁴⁴ Nález Ústavného súdu ČR zo dňa 31. januára 2012 PI. ÚS 5/12 (Slovenské dôchody XVII - aplikácie Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, závazky z mezinárodního a unijního práva)

⁴⁵ KOMÁREK, J.: Czech Constitutional Court – Playing with Matches: The Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra Vires, In: European Constitutional Law Review, 2012, s. 323 – 337

⁴⁶ BARANÍK, K.: Identita členských štátov EÚ – súdny dialóg alebo diktát?, In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2016, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016, s.18

odpor a silné pozície ústavných súdov. Je otázne, či integrácia bude pokračovať hlbšie aj smerom k prevážaniu argumentov o potrebe uniformity a efektivity práva EÚ podporenej rigoróznym spôsobom jeho prijímania nad rétorikou ústavných súdov brániacich základné ústavné princípy.

b) Vymedziť tento vzťah v ústavnom práve – aj napriek príkladom ústavného vymedzenia aplikačnej prednosti (nad zákonmi) možno konštatovať, že v ústavách členských štátov zriedkavo nachádzame výslovné riešenie postavenia európskeho práva. Je málo pravdepodobné, že by ústavodarca zahrnul do ústavy absolútnu prednosť európskeho práva pred celým právnym poriadkom, vrátane ústavy. Takáto zmena by si v niektorých členských štátoch vyžiadala ratifikačné referendum.

c) Vytvoriť politicko-právny orgán, ktorý by spory tohto typu rozhodoval – takýto orgán by musel byť vytvorený podľa kľúča, ktorý by zohľadnil zastúpenie EÚ a Súdneho dvora na jednej strane a ústavných (resp. najvyšších) súdov členských štátov na strane druhej.⁴⁷

Zatiaľ čo diskusia o konečnom rozhodcovi v Európe zostáva živá, v doktríne je atraktívnou alternatívou pre jednoznačný národno-centrický verzus EÚ-centrický monizmus myšlienka tzv. ústavného pluralizmu.⁴⁸

Myšlienka pluralizmu je vyjadrením toho, že vzťah medzi normami (vnútroštátnymi a európskymi) ako aj súdmi (členských štátov a Súdneho dvora) nie je hierarchický, ale nachádzajú sa na horizontálnej úrovni. Neexistuje teda konečná autorita. Keďže právne poriadky EÚ a členských štátov vychádzajú z rovnakých hodnôt (čo je dané už len tým, že sila európskeho práva pramení priamo z ústav a nie je v tomto smere autonómne), prípadnú kolíziu je možné riešiť len vzájomnou spoluprácou ústavných súdov a Súdneho dvora. Táto má podobu dialógu (aj prostredníctvom využívania inštitútu prejudiciálnej otázky) týchto súdnych inšancií, ktoré sa navzájom rešpektujú a spolupracujú za účelom udržania integrity celého právneho systému vnútri EÚ⁴⁹. Funkcionalita systému so súperiáciami autoritami a bez jednoznačnej hierarchie noriem je zabezpečená spoluprácou, dialógom a neprístupovaním k jednostranným, nekooperatívnym úkonom. Impulz a empirický základ tohto uvažovania poskytlo rozhodnutie Spolkového ústavného súdu v prípade *Maastricht*⁵⁰. Ani ústavy členských štátov ani právo EÚ si tak nemôžu nárokovať postavenie na vrchole hierarchie.

Za pozitívny aspekt pluralizmu všeobecne možno považovať „dynamiku skrze konflikt“⁵¹, hľadanie riešení ako výsledok vzájomnej súťaže. Na druhú stranu, v právnej sfére predstavuje pomerne problematický koncept, kedy pri sebe koexistujú dve či viac nekonformných noriem, pričom nie je možné doktrínálne určiť, ktorá z nich má byť aplikovaná.

Súdny dvor nikdy nevybočil, ani nezjemnil svoju pozíciu absolútnej prednosti európskeho práva bez možnosti výnimky. Pre Súdny dvor myšlienka ústavného pluralizmu teda nie je zaujímavý koncept. Služi najmä potrebám národných/ ústavných súdov, ktoré namietajú absolútny primát práva EÚ, pričom jeho samotná podstata vychádza z tézy porušujúcej právo EÚ⁵².

5 ZÁVER

Princíp aplikačnej prednosti patrí k výstavbovým princípom práva Únie, pričom Súdny dvor mu vo svojej judikatúre pripísal absolútny charakter. Tak ako je vnútroštátny právny poriadok budovaný na modeli pyramídy, na vrchole ktorej stojí ústava, tak aj európsky právny poriadok je vystavaný hierarchicky. Problém je však v ich vzájomnom prepojení z hľadiska relácie medzi

⁴⁷ K tomu pozri: OROSZ, L. - SVÁK, J. - BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava: Eurokódex, 2011, s. 263 a nasl.

⁴⁸ CRAIG, P., DE BÚRCA, G.: *EU Law: Text, Cases and Materials*, 6th Edition, Oxford University Press, 2016, s. 309 a nasl.

⁴⁹ HAVELKA, L.: *Konkurencia jurisdikcií v Evropské unii z pohľadu ústavného pluralizmu*. JURISPRUDENCE, ročník XX, č. 2/2011, s.16.

⁵⁰ BAQUERO CRUT, J.: *the Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement*, *European Law Journal*, 2008, 14(4), s. 412

⁵¹ DUMBROVSKÝ, T.: *Constitutional pluralism and judicial cooperation in the EU after the Eastern enlargement: a case study of the Czech and Slovak courts*. In: Topidi, K. - Morawa, A.H.E., ed. *Constitutional evolution in Central and Eastern Europe : expansion and integration in the EU*. 1. vyd. Farnham: Ashgate, 2010, s. 91

⁵² *Ibid*, s. 91-92

predpismi s najvyššou právnou silou. V zmysle požiadavky na uniformnú aplikáciu a interpretáciu európskeho práva by sa ako logická javila prednosť práva EÚ. Na druhej strane, EÚ nedisponuje kompetenčnou kompetenciou a pôsobí na základe právomocí prenesených členskými štátmi na základe ich ústav. Práve preto vyslovili ústavné súdy viacerých členských štátov dôvody, pre ktoré sa môžu vyhnúť aplikácii európskeho práva v prípade, že sa stavia do kolízie so základnými hodnotami, na ktorých stojí ich ústavné zriadenie.

Slovenská a Česká republika, ako aj ďalšie krajiny strednej a východnej Európy, prichádzali do EÚ nesúc pamiatku limitovanej suverenity a nedemokratických režimov, z ktorých sa prirodzene odvíjali aj ich ďalšie postoje k európskej integrácii a jej prehlbovaniu.

V Českej republike sa ústavný súd po nemeckom vzore jasne vyhranil k absolútnej prednosti práva EÚ a reagoval formuláciou referenčných kritérií posudzovania ústavnoprávnej suverenity ČR. Odkázal pritom aj na materiálne jadro ústavy a podstatné náležitosti právneho štátu.

Odôvodnenia nálezov ústavného súdu ČR však zatiaľ nepredkladajú ucelené doktrínálne riešenie zásadných teoretických problémov, obmedzujú sa skôr na naznačenie autentického výkladu pojmov, s ktorými sťažovatelia či navrhovatelia konfrontujú svoje návrhy. Pre budúcnosť tak majú zásadný význam otázky ako:

- Čo presne definuje obsah podstatných náležitostí demokratického štátu?
- Čo je presne obsahom pojmu národnej (ústavnej, hodnotovej) identity?
- Kde je hranica únosnosti prenosu právomocí (podmienečne) zverených Únij?⁵³

Jednoznačne však je, že ÚS ČR svojou interpretačnou činnosťou dopĺňa ústavodarcu a rozširuje výklad Ústavy ČR o kapitolu vzťahu Českej republiky k originálnemu mocenskému systému EÚ⁵⁴.

Celkovo možno označiť prístup ÚS ČR za rezistentný a neochotný podriaďiť fundamentálne ústavné princípy právu EÚ, podľa vzoru rešpektovaného Spolkového ústavného súdu. Uvedené nemožno konštatovať v podmienkach Slovenskej republiky. Ústavný súd SR doposiaľ jasne nedefinoval svoj postoj k prehlbovaniu integrácie, ani prípadným výhradám k požiadavke podriaďiť ústavné princípy európskemu právu. V judikatúre navyše nachádzame množstvo prvkov, ktoré sú značne nekoherentné a mohli by v budúcnosti viesť k interpretačným ťažkostiam.

V situácii, kedy si v prípade konfliktu ústavných a európskych noriem nárokuje posledné slovo viacero inštancií sa ako najlogickejšia javí požiadavka dialógu. Pri existencii dvoch paralelných línií v rozhodovacej praxi je vhodné posilňovať kooperáciu medzi Súdny dvorom EÚ a ústavnými súdmi. Podpora vzájomného dialógu je žiaduca, najmä s ohľadom na princíp právnej istoty. Ako bolo možné vnímať v prípade *Landtová*, komunikačný šum a absencia dialógu vedie k stavu neistoty. Riešenia možno nachádzať v diskusii, na ktorú zmluvy predvídali prejudiciálne konanie. Pri prejudiciálnom konaní stále existuje množstvo miskoncepcií a predsudkov v zmysle akéhosi ohrozenia postavenia, prestíže či posilnenia vlastnej úlohy na úkor spolupráce, ktoré je potrebné prekonávať. Uvedené je však dvojstranný proces. Aj Súdny dvor by sa mal vyvarovať nedôvodnému rozširovaniu svojich právomocí a v situáciách, kedy sa otázkou stávajú základné ústavné princípy, postupovať nanajvyš prezieravo.

Hoci sa limity postulované ústavnými súdmi len málokedy materializujú, v určitom zmysle majú potenciál ovplyvňovať Súdny dvor smerom k väčšej senzitivite v otázkach fundamentálnych ústavných princípov členských štátov.

Zoznam použitej literatúry:

ARNAIZ, A., S., LLIVINA, C., A. (ed.): National Constitutional Identity and European Integration. Intersentia, 2013.

BARANÍK, K: Identita členských štátov EÚ – súdny dialóg alebo diktát?, In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2016, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016, s.11-23.

BAQUERO CRUT, J.: the Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement, European Law Journal, 2008, 14(4), s.389–422.

BARÁNY, E.: Funkcionálna suverenity? In: GERLOCH, A., WINTR, J. (eds): Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s.115-121.

⁵³ KLÍMA, K. a kol.: Evropské právo. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 56

⁵⁴ KLÍMA, K. a kol.: Evropské právo. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 55

- COLOTKA, P. Ľudskoprávne aspekty Zmluvy o ústave pre Európu. In: Aktuálne otázky tvorby práva v Slovenskej republike a Českej republike. Bratislava, SAP 2005, s.25-32.
- CLAES, M.: The validity and primacy of EU law and the 'cooperative relationship' between national constitutional courts and the European Court of Justice. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, 23(1), s.151-170.
- CRAIG, P., DE BÚRCA, G.: *EU Law: Text, Cases and Materials*, 6th Edition, Oxford University Press, 2016.
- CRAIG, P., DE BÚRCA, G.: *The Evolution of EU Law*, 2nd Edition. Oxford University Press, 2011.
- ČORBA, J. – KL'UČKA, J. – PROCHÁZKA, R. – VÁVROVÁ, B.: Uplatňovanie európskeho práva na Slovensku. In: ČORBA, J. (ed.): *Európske právo na Slovensku*. Bratislava: Kaligram, 2002, s.215 – 304.
- DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2012, 1620s.
- DUMBROVSKÝ, T.: Constitutional pluralism and judicial cooperation in the EU after the Eastern enlargement: a case study of the Czech and Slovak courts. In: Topidi, K. - Morawa, A.H.E, ed. *Constitutional evolution in Central and Eastern Europe : expansion and integration in the EU*. 1. vyd. Farnham: Ashgate, 2010, s.89-116.
- GIBA, M.: *Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzsku*, Wolters Kluwer, 2017, 280s.
- HALBERSTAM, D., MÖLLERS, CH.: The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland“, in: *German Law Journal*, 2009, s.1241 – 1258.
- HAVELKA, L.: Konkurencia jurisdikcií v Evropskej únii z pohľadu ústavného pluralizmu. *JURISPRUDENCE*, ročník XX, č. 2/2011.
- KLÍMA, K. a kol.: *Evropské právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 579s.
- KOMÁREK, J.: 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*, In: *European Constitutional Law Review*, 2012, s.323 – 337.
- KÚHN, Z.: The application of European Law in the new Member States: Several (early) Predictions, *German Law Journal*, 2005, 6(3), s.563–582
- MÖLLERS, C.: German Federal Constitutional Court: Constitutional Ultra Vires Review of European Acts Only Under Exceptional Circumstances; Decision of 6 July 2010, 2 BvR 2661/06, *Honeywell*. *European Constitutional Law Review*, 7, 2011, s.161-167.
- OROSZ, L. - SVÁK, J. - BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava: Eurokódex, 2011, 544s.
- PAYANDEH, M.: Constitutional Review of EU Law after Honeywell: Contextualizing the Relationship Between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice, In: *Common Market Law Review*, 2011, roč. 48, s.9 – 38.
- SADURSKI, W.: "Solange, Chapter 3": Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union, *European Law Journal*, 2006/40, 14(1), 37s.
- STEINER, J., WOODS, L.: *EU Law*, 10. vyd. Oxford; New York: Oxford University Press, 2009.
- TEITEL, R.: Post-communist Constitutionalism: a transitional Perspective, *Columbia Human Rights Law Review*, 1994, 26(1), s.167-190.
- WEILER, J.H.H.: The Judicial Apres Nice," in *The European Court of Justice*, eds. Grainne de Burca and J. H. H.Weiler, New York: Oxford University Press, 2001, s.220-221.

Kontaktné údaje:

Mgr. Klaudia Bederková
Klaudia.Bederkova@flaw.uniba.sk
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Šafárikovo nám. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika

ÚSTAVNÝ ZÁKON O KONFLIKTE ZÁUJMOV: LEX SPECIALIS ALEBO LEX INFERIOR?

Vincent Bujňák

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta¹

Abstrakt: The constitutional framework of the Slovak Republic consists not only of the Constitution, but also of several constitutional acts. The Constitutional Act no. 357/2004 Coll., which is regularly interpreted by the Constitutional Court of the Slovak Republic, is one of them. In his decision-making practice, the court had to deal with the question of whether the constitutional act should be placed under the Art. 152, section 4 of the Constitution, or whether it should be interpreted in accordance with the principle *generalia specialibus non derogant*. In this regard, the article focuses on the relevant decision-making practice of the Constitutional Court of the Slovak Republic and analyzes which approach is preferred by this independent judicial authority vested with the mandate to protect the constitutionality.

Abstrakt: Ústavný systém Slovenskej republiky sa skladá nielen z ústavy, ale aj viacerých ústavných zákonov. Jedným z nich je aj ústavný zákon č. 357/2004 Z. z., ktorý je pravidelne predmetom interpretácie zo strany Ústavného súdu Slovenskej republiky. Ten sa musel vo svojej rozhodovacej praxi vysporiadať s otázkou, či ústavný zákon podradí pod režim čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, alebo ho bude interpretovať v súlade so zásadou *generalia specialibus non derogant*. Príspevok sa v tejto súvislosti sústreďuje na relevantnú rozhodovaciu prax Ústavného súdu Slovenskej republiky a analyzuje, ku ktorému prístupu sa tento nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti prikláňa.

Kľúčové slová: The Constitution of the Slovak Republic, public interest, constitutional interpretation.

Kľúčové slová: Ústava Slovenskej republiky, verejný záujem, interpretácia ústavného textu.

1 ÚVOD

V právnom systéme Slovenskej republiky je ústavná matéria obsiahnutá popri Ústave Slovenskej republiky aj v ďalších ústavných zákonoch. Tento stav zodpovedá domácim ústavným tradíciám, pričom už v čase schválenia Ústavy Slovenskej republiky u nás existovala polylegálna ústava, ktorú tvorili platné federálne ústavné predpisy. Navyše, už z pôvodného textu ústavy vyplývalo, že ústavodarca predpokladal aj do budúca pluralitu ústavných predpisov.²

Delegovaný ústavodarca sa na túto cestu vydal už pätnásty mesiac po vzniku Slovenskej republiky³ a na ústavnú tradíciu opätovne nadviazal v máji 1995 schválením ústavného zákona č. 119/1995 Z. z. o zamedzení rozporu záujmov pri výkone funkcií ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov, ktorý bol nahradený súčasným ústavným zákonom č. 357/2004 Z. z.

¹ Tento príspevok je výsledkom riešenia projektu „Úloha súdnictva pri formovaní spoločného európskeho ústavného dedičstva a identity“, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (projekt č. 1/0884/17).

² OROSZ, L.: Ústavný systém Slovenskej republiky – Všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy, s. 67.

³ Schválením ústavného zákona č. 70/1994 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky dňa 17. marca 1994.

o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.⁴ Jeho zmyslom a účelom je zabezpečiť právny mechanizmus ochrany verejného záujmu pri výkone verejných funkcií spočívajúci v zamedzení vzniku rozporu osobných záujmov verejných funkcionárov s uvedeným verejným záujmom v súvislosti s výkonom svojej funkcie a predchádzať zneužívaniu verejnej funkcie, prípadne postavenia s ňou spojeného na osobný prospech. V záujme tohto cieľa ukladá Ústavný zákon o konflikte záujmov verejným funkcionárom (najmä v článkoch 4 až 8) rôzne povinnosti a obmedzenia týkajúce sa vlastného výkonu verejnej funkcie alebo výkonu činností, funkcií a zamestnaní nezlučiteľných so zastávanou verejnou funkciou.⁵ Nesplnenie stanovenej povinnosti či obmedzenia má za následok spustenie obligatórneho mechanizmu ukladania sankcií,⁶ pričom jednou z nich je aj strata verejnej funkcie.⁷

Bežuc do úvahy rozsah osobnej pôsobnosti právnej úpravy konfliktu záujmov, zakotvenie sankcie straty verejnej funkcie nevyhnutne vyžadovalo, aby táto úprava bola na úrovni ústavného práva.⁸ Verejnými funkcionármi totiž sú aj poslanci Národnej rady Slovenskej republiky a prezident Slovenskej republiky,⁹ ktorých verejná funkcia zaniká len z taxatívne vymedzených dôvodov určených Ústavou Slovenskej republiky.¹⁰ Za týchto okolností bolo možné dosiahnuť zakotvenie sankcie strany verejnej funkcie za porušenie právnej úpravy konfliktu záujmov dvoma spôsobmi: (i) buď ústavným zákonom, ktorý by priamo novelizoval Ústavu Slovenskej republiky, alebo (ii) samostatným ústavným zákonom. Delegovaný ústavodarca sa rozhodol pre druhý z týchto spôsobov, čím vytvoril priestor pre budúce interpretačné otázky.

2 NÁZORY PRÁVNÝCH AUTORÍT K SAMOSTATNEJ ÚSTAVNEJ ÚPRAVE KONFLIKTU ZÁUJMOV

Postoj právnej vedy k Ústavnému zákonu o konflikte záujmov je ovplyvnený predovšetkým tézou taxatívnej ústavnej blankety. Podľa tejto tézy môže Národná rada Slovenskej republiky prijať iba taký ústavný zákon, na prijatie ktorého je explicitne splnomocnená. Požiadavkám tejto tézy tak vyhovuje povedzme ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, a to v nadväznosti na čl. 51 ods. 2 a čl. 102 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky. Bez explicitného splnomocnenia zaraďujú zástancovia tejto tézy

⁴ V znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z. (ďalej len „Ústavný zákon o konflikte záujmov“).

⁵ Napríklad nález Ústavného súdu Slovenskej republiky (v ďalšom texte len „Ústavný súd“) sp. zn. III. ÚS 24/07 zo 17. apríla 2007, nález sp. zn. I. ÚS 93/07 z 5. júna 2008 alebo uznesenie sp. zn. III. ÚS 141/2010 zo 4. mája 2010.

⁶ Pozri uznesenie Ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 169/08 z 3. septembra 2008, uznesenie sp. zn. I. ÚS 234/09 zo 17. augusta 2009 alebo uznesenie sp. zn. IV. ÚS 511/2012 z 9. októbra 2012.

⁷ „V prípade opakovaného nesplnenia alebo porušenia povinnosti alebo obmedzenia ustanoveného ústavným zákonom alebo zákonom zo strany verejného funkcionára, ak sa v predchádzajúcom konaní proti verejnému funkcionárovi právoplatne rozhodlo, že nesplnil alebo porušil povinnosť alebo obmedzenie ustanovené týmto ústavným zákonom alebo zákonom, je príslušný (podľa ústavného zákona) orgán verejnej moci (napr. výbor) povinný obligatórne uložiť sankciu straty mandátu alebo verejnej funkcie. Finančná pokuta by pri opakovanom konštatovaní nesplnenia alebo porušenia povinnosti alebo obmedzenia ustanoveného týmto ústavným zákonom alebo zákonom a obligatórnou uložením sankcie v podobe straty mandátu alebo verejnej funkcie neplnila svoj preventívny účel. Represívny účel plní sankcia v podobe straty mandátu alebo verejnej funkcie.“ Nález Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 185/2014 z 13. novembra 2014, bod 16, rovnako nález sp. zn. I. ÚS 667/2016 z 30. novembra 2016, bod 19.

⁸ Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 119/1995 Z. z. uvádza: „Navrhované legislatívne riešenie formou ústavného zákona je potrebné preto, že jednotlivými uvažovanými ustanoveniami má dôjsť k modifikácii viacerých ustanovení platnej ústavy.“

⁹ Čl. 2 ods. 1 písm. a) a b) v spojení s čl. 3 ods. 1 Ústavného zákona o konflikte záujmov.

¹⁰ K zániku mandátu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky pozri čl. 81a, ako aj čl. 137 ods. 3, k zániku funkcie prezidenta Slovenskej republiky čl. 105 ods. 2, čl. 106 a čl. 107 Ústavy Slovenskej republiky.

Ústavný zákon o konflikte záujmov medzi tzv. nepredpokladané ústavné zákony.¹¹ Ďalší prístup k tomuto ústavnému zákonu možno rozdeliť do troch názorových prúdov.

Prvý z nich rozlišuje aj medzi samotnými nepredpokladanými ústavnými zákonmi a nezaraďuje Ústavný zákon o konflikte záujmov do rovnakej skupiny ako tzv. ad hoc účelové ústavné zákony, ktorými sa skrčuje volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky.¹² Kým tieto sa označujú ako prelamanie ústavy so záverom, že sa nimi až spochybňuje legitimita parlamentu, Ústavný zákon o konflikte záujmov je zaradený do skupiny ústavných zákonov, ktoré tematicky už v ústave zakomponované sú a patrili by priamo do textu ústavy.¹³ Tento názorový prúd tak nespochybňuje samotný Ústavný zákon o konflikte záujmov, ale skôr jeho legislatívne prevedenie.¹⁴ Ďalší názorový prúd dáva nad ústavnú úpravu konfliktu záujmov nemalé otázky kvôli podozreniu z nekompatibility niektorých jej ustanovení s Ústavou Slovenskej republiky (v kontexte s požiadavkami vyplývajúcimi z čl. 152 ods. 4), vo vzťahu k ústavnej úprave však podčiarkuje sledovanie ochrany legitímneho verejného záujmu.¹⁵

Tretí názorový prúd už priamo spochybňuje Ústavný zákon o konflikte záujmov, a to jeho ústavnosť a tým aj možnosť aplikácie. Dôvodom má byť nesplnenie troch pojmových znakov: podmienky procedurálnej, podmienku splnomocnenia a podmienku materiálnu. Dostalo sa mu dokonca označenia quasi ústavný zákon, nenapĺňajúci znaky ústavného zákona. Do vyslovenia jeho nesúladu s Ústavou Slovenskej republiky sa na neho má aplikovať čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a konštatovať jeho nepoužiteľnosť.¹⁶

Tá časť právnej doktríny, ktorá tézu taxatívnej ústavnej blankety neprijala, v zásade ústavnosť právnej úpravy konfliktu záujmov nespochybňuje. Tézu ústavnej blankety pritom odmieta silným argumentom: tak, ako čl. 86 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky predstavuje generálnu blanketu pre národnú radu pri vydávaní zákonov, predstavuje to isté ustanovenie generálnu blanketu pri vydávaní ústavných zákonov.¹⁷ Tento argument navyše podporuje doterajšou ústavnopolitickou praxou: „(...) nikto z doterajších nositeľov príslušnej návrhovej právomoci ani jeden jediný raz nespochybnil právomoc národnej rady prijať ústavný zákon aj bez konkrétneho zmocnenia.“

Zjavným problémom tretieho názorového prúdu je, že pri jeho konzistentnom uplatňovaní¹⁸ sa nielenže vyhlasujú všetky sankcie uložené verejným funkcionárom za porušenie ústavnej úpravy za protiprávne (keďže do vyslovenia nesúladu Ústavného zákona o konflikte záujmov s Ústavou Slovenskej republiky sa má konštatovať jeho nepoužiteľnosť), ale spochybňuje sa dokonca legalita legislatívneho procesu na úrovni Národnej rady Slovenskej republiky. Ústavná úprava totiž v čl. 5 ods. 8 uvádza: „Ak bol do verejnej funkcie vedúceho ústredného orgánu štátnej správy, ktorý nie je členom vlády Slovenskej republiky, alebo do funkcie štátneho tajomníka vymenovaný poslanec Národnej rady Slovenskej republiky, jeho mandát počas výkonu tejto verejnej funkcie nezaniká, iba

¹¹ Napríklad BALOG, B.: Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky, s. 1578 v nadväznosti na PRUSÁK, J.: Zákon a konštitucionalizmus, s. 139 a 140.

¹² Ústavný zákon č. 70/1994 Z. z., ústavný zákon č. 82/2006 Z. z., ústavný zákon č. 230/2011 Z. z.

¹³ Ďalšími sú ústavný zákon č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie a ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.

¹⁴ Napríklad NIKODÝM, D.: Ústavná legislatíva a otvorené problémy, s. 9.

¹⁵ OROSZ, L.: Ústavný systém Slovenskej republiky – Všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy, s. 79 a 97.

¹⁶ Pozri predovšetkým BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: Neústavné ústavné zákony? - II. časť, s. 181–192.

¹⁷ Prominentne PROCHÁZKA, R.: Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii, s. 19 – 23, k názoru o adekvátnom spôsobe doplnenia právomocí parlamentného výboru ako dohľadového orgánu do ústavného systému Slovenskej republiky DOBRÍK, Ľ.: Trojdelenie moci, teória a prax v realite jedného ústavného konania; Justičná revue, 63, 2011, č. 11, s. 1652 – 1661.

¹⁸ Tretí názorový prúd totiž spochybňuje Ústavný zákon o konflikte záujmov ako celok, nie jeho určité ustanovenie ako napríklad L. Orosz pri čl. 2 ods. 2 ústavného zákona č. 397/2004 Z. z.: „(...) dôsledná aplikácia čl. 152 ods. 4 Ústavy na čl. 2 ods. 2 tohto ústavného zákona viesť k jeho vyradeniu z uplatňovania, t. j. k jeho obsolétosti.“ K celkovému kontextu pozri OROSZ, L.: K problémom kompatibility ústavného systému Slovenskej republiky. Justičná revue 57, 2005, č. 3, s. 323 – 341.

sa neuplatňuje.¹⁹ Ak sa ale pri „quasi ústavnom zákone“ ako celku má konštatovať jeho nepoužiteľnosť, znamená to aj nepoužiteľnosť čl. 5 ods. 8. Tým pádom by podľa predloženej koncepcie náhradníci na mandát poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, ktorí sa stali štátnymi tajomníkmi, vykonávali svoj mandát bez opory v právnom poriadku. Rovnako ako je nepoužiteľný „quasi ústavný zákon“, musia byť následne nepoužiteľné aj všetky úkony „quasi náhradníkov“. To zahŕňa najmä hlasovanie v pléne Národnej rady Slovenskej republiky, v jej výboroch, legislatívna iniciatíva či predkladanie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. V súlade so zásadou vylúčenia absurdných záverov je preto prakticky vylúčené, aby sa takýto názorový prúd konzistentne presadil aj v aplikačnej praxi.

3 NÁZORY ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

V súlade s čl. 10 ods. 2 až 4 Ústavného zákona o konflikte záujmov môže podať osoba s uloženou sankciou návrh na preskúmanie rozhodnutia ústavnému súdu. Keďže právomoc všeobecných súdov na vecné preskúmanie správnosti uloženej sankcie je ústavnou úpravou vylúčená,²⁰ je to práve ústavný súd, ktorý k nej zaujíma kľúčové stanoviská. Relevantnými budú aj názory vyslovené k predchodcovi platnej a účinnej ústavnej úpravy, t. j. ústavnému zákonu č. 119/1995 Z. z.

3.1 Kompatibilita s ústavným systémom

V čase schválenia ústavného zákona č. 119/1995 Z. z. bol delegovaný ústavodarca oboznámený s rozhodnutím ústavného súdu, v ktorom sa konštatuje, že medzi ústavou a ústavnými zákonmi nie je rozdiel v právnej sile, a nie sú teda usporiadané vertikálne.²¹ Delegovaný ústavodarca tak prijímal ústavnú úpravu konfliktu záujmov s vedomím, že pôjde o všeobecne záväzný právny predpis rovnakého stupňa právnej sily ako v prípade Ústavy Slovenskej republiky. Neskôr bol takto chápaný aj prezidentom Slovenskej republiky²² a jeho ustanovenie vedúce k nástupu náhradníka na neuplatňovaný mandát poslanca počas výkonu funkcie štátneho tajomníka aplikoval aj Ústavný súd.²³ Ten však nemal možnosť preskúmať žiadne uznesenie prijaté podľa ústavného zákona č. 119/1995 Z. z., nakoľko počas jeho účinnosti nedošlo zo strany dohľadového orgánu (parlamentného výboru) k jeho vydaniu.²⁴

Naopak, od účinnosti Ústavného zákona o konflikte záujmov bolo pred ústavným súdom vedených 180 konaní týkajúcich sa preskúmania rozhodnutia vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov.²⁵ Počas dvanásťročného obdobia od účinnosti novelizovaného Ústavného zákona o konflikte záujmov nebola ani v jednom prípade naznačená potreba jeho vyradenia z ústavného systému z dôvodu jeho nesúlady s Ústavou Slovenskej republiky. Ak by chcel Ústavný súd vysloviť opačné stanovisko, nepochybne by tak učinil, keďže v ostro sledovanom

¹⁹ Čl. 77 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky hovorí len o členovi vlády: „Ak bol poslanec vymenovaný za člena vlády Slovenskej republiky, jeho mandát poslanca počas výkonu tejto funkcie nezaniká, iba sa neuplatňuje.“

²⁰ Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sžo 90/2008 z 3. septembra 2008. Podobne aj uznesenie Krajského súdu Nitra sp. zn. 11 S/137/2010 z 30. novembra 2011: „(...) ide o osobitý zákon, v ktorom je upravená vecná (ale i miestna) príslušnosť súdu (právomoc) pre celú Slovenskú republiku, a to ústavného súdu (čl. 10 ods. 3 úst. zákona) i na preskúmanie rozhodnutia obecného zastupiteľstva žalovanej o uložení pokuty žalobcovi. Zo žiadneho ustanovenia ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. nevyplýva vecná príslušnosť civilného súdu konať a rozhodovať v konaní správneho súdnictva podľa piatej hlavy Občianskeho súdneho poriadku vo veci starostu obci, ak ide o rozhodnutie v súvislosti s porušením alebo nesplnením povinnosti podľa tohto zákona.“

²¹ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 39/93 z 2. júna 1993.

²² Pozri uznesenie Ústavného súdu PL. ÚS 41/95 zo 7. novembra 1996.

²³ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 85/01 z 19. decembra 2001.

²⁴ Všeobecná časť dôvodovej správy k návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (III. volebné obdobie, parlamentná tlač 547).

²⁵ Údaje čerpané z webového sídla ústavného súdu <https://www.ustavnysud.sk/vyhľadavanie-rozhodnuti> k 31. decembru 2017.

náleze sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017²⁶ neváhal spochybníť už len samotný návrh na vydanie ústavného zákona o zrušení niektorých rozhodnutí o amnestii²⁷ (s doplnením, že by išlo o ústavný zákon len z hľadiska formy, nie z hľadiska jeho obsahu, a s odkázaním na argumentáciu Ústavného súdu Českej republiky v tzv. kauze Melčák²⁸).

Možno preto konštatovať, že nami spomenutý tretí názorový prúd sa pri ústavnej úprave konfliktu záujmov v aplikačnej praxi absolútne nepresadil.²⁹ Zodpovednosť verejných funkcionárov podliehajúcich ústavnej úprave konfliktu záujmov bola nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti charakterizovaná ako osobitná ústavnoprávna,³⁰ pričom mechanizmus uplatňovania tohto druhu verejnoprávnej zodpovednosti bol vyhodnotený ako nespochybniteľný a vzhľadom na sledovaný verejný záujem aj dostatočne legitímny a kompatibilný s ústavou.³¹ Skrze jeho ustanovení sa dokonca pripúšťa vykonanie testu ústavnosti.³² Čo sa týka formy, ústavná úprava konfliktu záujmov je v zmysle rozhodovacej praxe Ústavného súdu obsiahnutá v právnom predpise najvyššieho stupňa právnej sily.³³ V tejto súvislosti je potrebné doplniť, že na námietku verejného funkcionára po obligatórnom uložení sankcie (smerujúcu k primeranosti ukladania sankcií a spochybňujúcu ústavnosť čl. 9 ods. 16³⁴) bolo vyslovené jasné stanovisko: „[dohľadový orgán] napadnutým rozhodnutím postupoval v plnom súlade s príslušnými ustanoveniami ústavného zákona. To napokon nenamieta ani navrhovateľka. Výbor nebol oprávnený posudzovať ústavnosť navrhovateľkou namietaného porušenia ustanovení ústavného zákona. Takúto právomoc nemá ani ústavný súd, lebo z ustanovenia čl. 125 ods. 1 ústavy vyplýva právomoc ústavného súdu posudzovať súlad právnych noriem nerovnakej právnej sily. Ani ústavný súd preto nemôže posudzovať súlad ústavného zákona s ústavou.“³⁵

Prirodzene, Ústavný zákon o konflikte záujmov sa zo strany ústavného súdu nevyhol ani kritike. Táto kritika však bola zameraná (minimálne implicitne) na jeho legislatívnu kvalitu,³⁶ ako

²⁶ Predovšetkým v časti III.2.1 „K právnej povahe uznesenia národnej rady prijatého na základe čl. 86 písm. i) Ústavy Slovenskej republiky a jeho právny účinok“.

²⁷ Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona o zrušení niektorých rozhodnutí o amnestii zo dňa 4. novembra 2016, parlamentná tlač 318. Dostupné na <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=318>.

²⁸ Išlo o prelomové rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 27/09 z 10. septembra 2009, ktorým bol zrušený ústavný zákon č. 195/2009 Sb. o zkrátení pátého volebného obdobia Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

²⁹ O čom podobne svedčí postoj Ústavného súdu k inému tzv. nepredpokladanému ústavnému zákonu - ústavnému zákonu č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti: „Rovnako tak má ústavný súd primeraný rešpekt k základnému cieľu sledovanému ústavným zákonom č. 493/2011 Z. z. (...), ktorým je dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti finančného hospodárenia Slovenskej republiky.“ Nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 27/2015 z 25. novembra 2015.

³⁰ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 460/2010 z 20. decembra 2010 alebo uznesenie sp. zn. IV. ÚS 613/2013 z 3. októbra 2013.

³¹ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 115/08 z 10. apríla 2008 a nález ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 114/08 z 27. mája 2008.

³² Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 436/2014 z 24. júla 2014 a I. ÚS 421/2014 z 13. augusta 2014.

³³ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 460/2010 z 20. decembra 2010, uznesenie ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 115/08 z 10. apríla 2008, nález ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 114/08 z 27. mája 2008, nález sp. zn. I. ÚS 252/07 z 1. októbra 2008.

³⁴ „V prípade, ak mesačný plat verejného funkcionára, voči ktorému vedie konanie orgán uvedený v čl. 9 ods. 1 písm. a), je nižší ako priemerná mesačná nominálna mzda v hospodárstve Slovenskej republiky za predchádzajúci kalendárny rok, pri výpočte sumy podľa odseku 10 [suma uloženej pokuty] sa za mesačný plat považuje priemerná nominálna mesačná mzda v hospodárstve Slovenskej republiky za uplynulý kalendárny rok.“

³⁵ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 109/08 zo 6. marca 2008.

³⁶ „Nad rámec uvedenej argumentácie ústavný súd dodáva, že nie je jeho úlohou posudzovať legislatívnu kvalitu ústavného zákona o ochrane verejného záujmu. Zároveň konštatuje, že nemá moderačné oprávnenie, a preto nemôže rozlišovať medzi závažným a menej závažným porušením povinností vyplývajúcich pre verejného funkcionára z ústavného zákona č. 357/2004 Z. z., a v

aj nedokonanosť.³⁷ Je však zrejmé, že táto kritika nesmeruje k spochybneniu jeho ústavnosti, ale skôr predstavuje dobre mienené odporúčania delegovanému ústavodarcovi pri novej novelizácii ústavnej úpravy.

3.2 Vzťah ústavnej úpravy konfliktu záujmov k čl. 152 ods. 4 ústavy

Text Ústavy Slovenskej republiky sa o ústavných zákonoch zmieňuje na viacerých miestach. Jedným z nich je aj čl. 152 ods. 4 v rámci prechodných a záverečných ustanovení: „*Výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.*“ Čl. 152 ods. 4 bol zo strany ústavného súdu v krátkom časovom slede označený za všeobecné interpretačné pravidlo,³⁸ avšak s tým, že toto všeobecné interpretačné pravidlo je možné uplatniť iba u všeobecne záväzných právnych predpisov s právnou silou nižšou ako ústava sama.³⁹ ⁴⁰ V nadväznosti na tento názor by sa mohlo zdať, že ústavný súd naň nebude odkazovať pri uplatňovaní Ústavného zákona o konflikte záujmov, nakoľko aj v zmysle vyššie citovanej rozhodovacej praxe ide o všeobecne záväzný právny predpis najvyššieho stupňa právnej sily.

V októbri 2007 sa ústavný súd rozhodol pristúpiť k zrušeniu rozhodnutia prijatého podľa ústavnej úpravy netypickou cestou: v konaní o sťažnostiach, a nie v konaní o preskúmaní rozhodnutia vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov. Preskúmaný prípad sa týkal uloženia pokuty v nesprávnej výške, t. j. nad rámec sumy vypočítanej v zmysle ústavnej úpravy. Ústavný súd najprv odmietol návrh verejných funkcionárov na preskúmanie rozhodnutia dohľadového orgánu z dôvodu, že v zmysle § 73a a § 73b zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov nemôže byť otázka výšky pokuty predmetom tohto konania. Verejných funkcionárov následne odkázal na čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky a individuálnu sťažnosť,⁴¹ aby v tomto konaní rozhodol o porušení základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, o zrušení rozhodnutia dohľadového orgánu a o vrátení veci na ďalšie konanie.⁴² Odôvodnenie nálezov obsahuje okrem iného aj odkaz na čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky: „*Citované ustanovenie (...) má v štruktúre ústavných noriem charakter generálneho princípu výkladu a uplatňovania práva, pričom z jeho textu vyplýva, že sa vzťahuje aj na výklad a uplatňovanie ústavných zákonov. Inak povedané aj príslušné ustanovenia ústavného zákona o ochrane verejného záujmu treba vykladať a uplatňovať tak, aby ich výklad a aplikácia boli v súlade s ústavou, t. j. aj v súlade s obsahom a kvalitou základného práva na súdnu a inú právnu ochranu garantovanú čl. 46 ods. 1 ústavy.*“

nadväznosti na to prípadne znížiť pokutu javiacu sa ako neprimerane vysokú.“ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 69/2012 z 2. februára 2012.

³⁷ „(...) nemožno vylúčiť vznik takej situácie, keď v dôsledku nedodržania poriadkovej lehoty dôjde ku kumulácii konaní (...) vo vzťahu k tomu istému verejnému funkcionárovi, a to prípadne aj za rôzne volebné (funkčné) obdobia, ktorá je spojená s reálnou hrozbou uloženia najprísnejšej sankcie. Negatívne právne dôsledky vzniku takejto situácie, ktorému nepochybne napomáha aj nedokonanosť ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, ale nemožno odstraňovať takým výkladom jeho ustanovení, ktorý by bol v rozpore s účelom tohto ústavného zákona a verejnoprospešnými cieľmi, ktoré sa ním sledujú.“ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 789/2016.

³⁸ Nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 15/98 z 11. marca 1999.

³⁹ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 30/1999 z 28. júna 1999.

⁴⁰ Na tomto mieste je vhodné podotknúť, že časť právnej vedy označuje čl. 152 ods. 4 za všeobecné interpretačné pravidlo odmieta. Opiera sa nielen o systematický výklad (argument per rubricam), ale aj o znenie ako také, keď podľa jej názoru prvý odsek predmetného článku vcelku jednoznačne vymedzuje svoju pôsobnosť práve na predpisy, ktoré boli v Slovenskej republike súčasťou platného práva v čase prijatia ústavy. Pozri PROCHÁZKA, R.: *Ľud a sudcovia v konstitučnej demokracii*, s. 37.

⁴¹ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 21/07 zo 7. marca 2007, rovnako uznesenie sp. zn. III. ÚS 25/07 zo 7. marca 2007.

⁴² Nález Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 125/07 zo 4. októbra 2007, rovnako nález sp. zn. IV. ÚS 136/07 zo 4. októbra 2007 a nález sp. zn. I. ÚS 252/07 z 1. októbra 2008.

Niekoľko mesiacov po odkaze na čl. 152 ods. 4 v rámci individuálnej sťažnosti naň ústavný súd odkázal aj v konaní o preskúmaní rozhodnutia vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov. V posudzovanej veci išlo o uloženie pokuty vo výške mesačného platu verejného funkcionára (člena Súdnej rady Slovenskej republiky), ktorému však za výkon funkcie neprináležala žiadna odmena.⁴³ Dohľadový orgán aplikoval čl. 9 ods. 16 ústavnej úpravy tak, že pokuta činila priemernú nominálnu mesačnú mzdu v hospodárstve Slovenskej republiky. Táto interpretácia bola ústavným súdom posúdená ako extenzívna, ale ústavne konformná: „(...) ak by porušovanie povinností a obmedzení ustanovených verejným funkcionárom (...) nebolo možné vo vzťahu k niektorým z týchto verejných funkcionárov sankcionovať uložením pokuty, tak by nebolo možné naplniť ani jeho účel. Vo vzťahu k členom súdnej rady by ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. mal charakter imperfektného právneho predpisu deklaratórnej povahy. (...) výbor pri určení výšky pokuty postupoval správne a interpretoval dotknuté ustanovenia ústavného zákona ústavne konformným spôsobom (čl. 152⁴⁴ ods. 4 ústavy).“⁴⁵ Zvolená argumentácia kontrastuje s názorom, ku ktorému sa opätovne prihlásilo plénum ústavného súdu tri mesiace predtým: „Zo zásady ústavne konformného výkladu vyplýva tiež požiadavka, aby v prípadoch, ak pri uplatnení štandardných metód výkladu prichádzajú do úvahy rôzne výklady súvisiacich právnych noriem, bol uprednostnený ten, ktorý zabezpečí plnohodnotnú, resp. plnohodnotnejšiu realizáciu ústavou garantovaných práv fyzických alebo právnických osôb.“⁴⁶

Ústavný súd si mohol vybrať medzi interpretáciou, ktorá zabezpečí plnohodnotnejšiu realizáciu ústavných práv dotknutého verejného funkcionára, a teleologickým výkladom nadväzujúcim na účel Ústavného zákona o konflikte záujmov. Prihlásil sa k teleologickému výkladu, čím dostal účel osobitnej ústavnej úpravy prednosť. Prednosť účelu osobitnej ústavnej úpravy je pozoruhodná v tom, že bola zvolená po opomenutí zásadnej skutočnosti: finančná pokuta je len jednou zo sankcií zavedených ústavou úpravou konfliktu záujmov. Nemôže preto obstať tvrdenie, že ak by sa zvolila interpretácia zabezpečujúca plnohodnotnejšiu realizáciu ústavných práv verejného funkcionára, tak by mal Ústavný zákon o konflikte záujmov vo vzťahu k členom súdnej rady charakter imperfektného právneho predpisu deklaratórnej povahy, lebo aj pri týchto verejných funkcionároch prichádzala po splnení predpísaných podmienok do úvahy najvyššia sankcia v podobe straty verejnej funkcie.

K ďalšiemu odkazovaniu na čl. 152 ods. 4 došlo pri procesných pochybeniach dohľadového orgánu: nesprávne a nedostatočne zistený skutkový stav,⁴⁷ s dôrazom na základné právo na súdnu a inú právnu ochranu.⁴⁸ Odkaz na čl. 152 ods. 4 nájdeme tiež pri náleze vo veci nesprávne vypočítanej výšky pokuty,⁴⁹ ako aj pri náleze kritizujúcom skutočnosť, že dohľadový orgán vo svojom rozhodnutí generálne odmietol všetky námietky verejného funkcionára výlučne s tým, že „tieto námietky považoval za nedôvodné“. Do základného práva podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky totiž patrí aj právo dotknutej osoby na náležité odôvodnenie rozhodnutia týkajúceho sa jej veci.⁵⁰

⁴³ § 8 ods. 1 zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom do 22. decembra 2008: „Funkcia člena súdnej rady nie je spojená s nárokom na odmenu.“

⁴⁴ Zverejnené znenie uznesenia Ústavného súdu odkazuje na čl. 142 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, čo hodnotíme ako zrejmu chybu v písaní, nakoľko čl. 142 sa prejedávaného prípadu netýkal, a v tom čase (a ani v súčasnosti) neobsahoval žiadny odsek 4.

⁴⁵ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 115/08 z 10. apríla 2008, rovnako uznesenie sp. zn. III. ÚS 114/08 z 27. mája 2008.

⁴⁶ Pozri zjednocujúce stanovisko sp. zn. PLz. ÚS 1/08 zo 16. januára 2008.

⁴⁷ V konaní vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov má dohľadový orgán „povinnosť zistiť skutočný stav veci“ (nález Ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 380/2012 z 12. septembra 2012). V inom rozhodnutí Ústavný súd hovorí o povinnosti „dostatočne zistiť skutkový stav“ (nález sp. zn. I. ÚS 45/2011 z 9. marca 2011).

⁴⁸ Nález Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 278/08 z 5. marca 2009.

⁴⁹ Nález Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 463/2015 z 11. februára 2016 prijatý po zjednocujúcom stanovisku pléna PLz ÚS 1/2016 z 3. februára 2016.

⁵⁰ Nález Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 69/2017 z 22. júna 2017.

3.3 Ústavný zákon ako lex specialis

Rozhodnutia zaoberajúce sa ústavnou úpravou konfliktu záujmov, pri ktorých ústavný súd odkazoval na čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky majú spoločne to, že v nich išlo o konanie dohľadových orgánov mimo ich právomoci, resp. po nesprávnej aplikácii procesných ustanovení.

Bolo by veľkým a nesprávnym zjednodušením povedať, že Ústavný súd teda aplikuje čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky na procesnoprávne ustanovenia obsiahnuté v ústavnej úprave konfliktu záujmov. Medzi procesnoprávne ustanovenia totiž patrí aj obligatórny mechanizmus ukladania sankcií (čl. 9 ods. 6 a 10 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z.): „Zároveň ústavodarca s nespĺnením alebo porušením povinnosti alebo obmedzenia (...) spojil obligatórny právny následok vo forme sankcie – pokuty, prípadne straty mandátu alebo verejnej funkcie. V prípade opakovaného nespĺnenia alebo porušenia povinnosti alebo obmedzenia (...) zo strany verejného funkcionára, ak sa v predchádzajúcom konaní proti verejnemu funkcionárovi právoplatne rozhodlo, že nespĺnil alebo porušil povinnosť alebo obmedzenie (...), je príslušný (podľa ústavného zákona) orgán verejnej moci (napr. výbor) povinný obligatórne uložiť sankciu straty mandátu alebo verejnej funkcie.“⁵¹ Keď bol tento obligatórny mechanizmus namietaný v konaní pred ústavným súdom zo strany verejného funkcionára ako neprimeraný, diskriminačný a v rozpore so základnými zásadami vyjadrenými v Ústave Slovenskej republiky z dôvodu nezohľadňovania okolností daného prípadu, Ústavný súd naň čl. 152 ods. 4 odmietol aplikovať: „(...) ústavný zákon nedáva možnosť orgánom, ktoré rozhodujú o porušení povinností verejnými funkcionármi podľa tohto ústavného zákona (...), odpustiť uloženie pokuty, príp. ju zmierniť (znižiť jej výšku) s ohľadom na konkrétne okolnosti posudzovanej veci.“ Ústavný súd sa výslovne vyjadril, že sice nemá dôvod spochybňovať námietky smerujúce proti diskriminačnému a neproporcionálnemu pôsobeniu označených ustanovení, ktoré ustanovujú výšku pokuty, resp. spôsob jej výpočtu, no nemá ani dôvod zaujímať k nim stanovisko. Ústava, Ústavný zákon o konflikte záujmov a ani zákon o ústavnom súde mu totiž vo vzťahu k takto uloženým pokutám nepriznáva moderačné oprávnenie. Ak bola výška pokuty uložená v súlade s príslušnými časťami ústavnej úpravy, Ústavný súd ju musí rešpektovať ako vecne správnu a z ústavného hľadiska nespochybniteľnú: „Ústavný súd je totiž tiež štátny orgán (nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti), ktorý je viazaný ústavou. V čl. 2 ods. 2 ústavy je explicitne vyjadrený jeden zo základných princípov právneho štátu, v zmysle ktorého môžu štátne orgány (a teda aj ústavný súd) konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Ústavný súd sa musí dôsledne riadiť vymedzením svojich právomocí (...), a preto nemôže ani vo veci navrhovateľa rozhodnúť nad rámec svojich právomocí.“⁵²

Tieto názory sa zreteľne odlišujú od prípadov, keď Ústavný súd poukazuje na to, že ani v modernom právnom štáte sa nemožno vyhnúť medzerám či iným nedostatkom v zákonných právnych predpisoch, pričom orgány aplikujúce právo, a spomedzi nich osobitne sudcov upozorňuje, že sú oprávnení nedostatky zákonnej právnej úpravy svojou interpretáciou odstraňovať: „Sudca pri interpretácii normy (...) nesmie tvoriť, ale môže odhaľovať a formulovať vzťahy medzi jednotlivými právnymi normami vychádzajúc z účelu a zmyslu právnej úpravy. Jedinou požiadavkou, ktorá je pri tom na sudcu kladená, je ústavná konformita výkladu (čl. 152 ods. 4 ústavy).“⁵³ Ak Ústavný súd dospeje k názoru, že sankčný mechanizmus obsiahnutý na zákonnej úrovni nie je v súlade s princípom proporcionality, neváha a v príslušnom konaní rozhodne o jeho nesúlade s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.^{54 55}

⁵¹ Bod 16 nálezu Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 185/2014 z 13. novembra 2014 a bod 21 nálezu sp. zn. II. ÚS 878/2014 z 11. júna 2015.

⁵² Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 511/2012 z 9. októbra 2012, rovnako uznesenie sp. zn. IV. ÚS 716/2013 z 12. decembra 2013. Prvú citovanú časť zopakoval Ústavný súd aj v uznesení sp. zn. II. ÚS 771/2014 zo 6. novembra 2014.

⁵³ Pozri *mutatis mutandis* uznesenie Ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 274/07 z 11. októbra 2007.

⁵⁴ Nález Ústavného súdu PL. ÚS 67/07 zo 6. februára 2008.

⁵⁵ Porovnaj prístup k obligatórnemu mechanizmu ukladania sankcií v prípade jeho zakotvenia na zákonnej úrovni zo strany všeobecných súdov: „(...) ani zákonná dikcia (...), ktorá stanovila sankciu v rigoróznejšej výške 5% zo zmluvnej ceny, nedáva podklad pre záver, že správny orgán a najmä súd nemôže posudzovať výšku sankcie vo vzájomnej súvislosti [a] prihliadať na povahu, závažnosť, spôsob a následky porušenia povinnosti. Ide pritom o požiadavku prísnej individualizácie sankcie. Právna istota a spravodlivosť, ako princípy materiálneho právneho štátu nepripúšťajú

Hmotnoprávne ustanovenia (predovšetkým povinnosti a obmedzenia verejných funkcionárov uvedené v čl. 4 až 8 Ústavného zákona o konflikte záujmov) doposiaľ neboli zo strany Ústavného súdu spochybnené s odkazom na čl. 152 ods. 4. Viaceré hmotnoprávne ustanovenia sa však dostávajú do priamej kolízie so základnými právami a slobodami garantovanými právom (aj keď nielen) Ústavou Slovenskej republiky. Typickým príkladom sú tzv. post-zamestnanecké obmedzenia zahrnuté v čl. 8 ústavnej úpravy, verzus základné právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.⁵⁶ Vybraným verejným funkcionárom sa vo vzťahu k vymedzeným subjektom počas jedného roka od skončenia výkonu verejnej funkcie zakazuje napríklad pôsobenie vo funkcii riadiaceho, kontrolného alebo dozorného orgánu týchto osôb; verejnému funkcionárovi sa v uvedenom období tiež zakazuje zamestnanie v pracovnom pomere alebo obdobnom pracovnoprávnom vzťahu u týchto osôb, ak by jeho mesačná odmena v tomto zamestnaní bola vyššia ako 10-násobok minimálnej mzdy. Kolidovanie nájdeme aj pri zákaze byť spoločníkom, členom alebo akcionárom u týchto osôb verzus základné právo vlastníť majetok.

Prirodzene, menované základné práva nepatria k absolútnym právam, t. j. pri ktorých je neprípustná možnosť vyvažovania, resp. existencia legitímneho obmedzenia (zásahu).⁵⁷ Ide o relatívne základné práva, s ktorými sa môže dostať do konfliktu iné základné právo či verejný záujem. Pri takomto strete uplatňuje Ústavný súd okrem iného aj všeobecný test proporcionality a modifikovaný test proporcionality. Ten možno charakterizovať ako požiadavku kladenú na verejnú moc, aby nezasahovala do ústavou chránených právnych pozícií v iných ako nevyhnutných prípadoch.⁵⁸

Pri posudzovaní obmedzenia základného práva hmotnoprávnym ustanovením z Ústavného zákona o konflikte záujmov sa javí, že ústavný súd sa nevydáva cestou rovnakého metodologického prístupu. V konaní o ústavnej sťažnosti už ústavný súd uviedol, že povinnosti a obmedzenia vyplývajúce pre verejných funkcionárov sú stanovené v právnom predpise rovnakej právnej sily ako ústava sama. Dôsledkom následne je, že tento všeobecne záväzný právny predpis je potrebné interpretovať ako zúženie rozsahu ochrany, ktorú poskytuje základné právo inak zaručené v čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky vo vzťahu k vymedzeným verejným funkcionárom. Dochádza k tomu v zmysle zásady, že špeciálna norma predchádza norme všeobecnej: *lex specialis derogat legi generali*.⁵⁹ Takáto interpretácia znamená, že pri obmedzovaní niektorého základného ľudského práva ústavou úpravou konfliktu záujmov už Ústavný súd nebude postupovať podľa krokov, ktoré tvoria test proporcionality - a rovnaký záver platí aj pre test racionality, ktorý by sa mal aplikovať, ak sú v hre hospodárske, sociálne a kultúrne práva.⁶⁰

3.4 Lex specialis a lex posterior generalis

Chápajúc Ústavný zákon o konflikte záujmov ako *lex specialis* môže byť Ústavný súd postavený pred interpretačný problém, ktorý bezprostredne súvisí s polylegálnym charakterom slovenského ústavného systému. Tým je otázka, či by mala dostať interpretačnú a aplikačnú prednosť ústavná úprava konfliktu záujmov aj vtedy, keď delegovaný ústavodarca novelizuje Ústavu Slovenskej republiky v obsahovom protiklade s Ústavným zákonom o konflikte záujmov. Po priamej novelizácii Ústavy Slovenskej republiky ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. je možné si všimnúť, že takáto konštrukcia nie je iba hypotetická.

Čl. 141a ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky sa novelou zmenil tak, že výkon funkcie predsedu Súdnej rady sa stal nezlučiteľný okrem iného aj s členstvom v riadiacom alebo kontrolnom orgáne právnickej osoby vykonávajúcej podnikateľskú činnosť. Čl. 5 ods. 2 Ústavného zákona o konflikte záujmov hovorí prakticky to isté. Verejný funkcionár, ktorým je inak predseda Súdnej rady

v individuálnych prípadoch aplikovanie sankcií, ktoré sú zjavne neproporcionálne a neprimerané povahe skutku a jeho dôsledkom, a to ani v prípade, ak zákonodarca vyjadril sankciu takou výlučnou úpravou." Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 SŽf/85/2012 z 28. mája 2013.

⁵⁶ Čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

⁵⁷ BARTOŇ, M.: Základní práva, s. 75.

⁵⁸ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax, s. 154 a 155.

⁵⁹ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 576/2012 z 13. decembra 2012, bod 4. 2.

⁶⁰ K prístupu Ústavného súdu pozri napríklad nález sp. zn. PL. ÚS 14/2014 zo 4. novembra 2015.

podľa Čl. 2 ods. 1 písm. g), nesmie byť členom riadiaceho alebo kontrolného orgánu právnickej osoby, ktorá bola zriadená na výkon podnikateľskej činnosti. Slovo „inak“ pridávame zámerne kvôli zneniu čl. 2 ods. 2 Ústavného zákona o konflikte záujmov: „Na členov Súdnej rady Slovenskej republiky sa nevzťahujú ustanovenia (...) čl. 5.“ Vylúčenie čl. 5 en bloc dokonca znamená, že na predsedu Súdnej rady sa nemá vzťahovať ani čl. 5 ods. 1: „Verejný funkcionár nesmie vykonávať funkcie, zamestnania a činnosti, ktoré sú nezlučiteľné s funkciou verejného funkcionára podľa Ústavy Slovenskej republiky a zákonov.“ Inými slovami, Ústava Slovenskej republiky pri predsedovi Súdnej rady vytvorila nezlučiteľnosť, táto nezlučiteľnosť je aj v čl. 5 ods. 2, ale osobitný článok Ústavného zákona o konflikte záujmov *a contrario* hovorí, že na predsedu Súdnej rady sa inkompatibilita podľa Ústavy Slovenskej republiky (a Ústavného zákona o konflikte záujmov) nevzťahuje. V takejto situácii by sa Ústavný súd mohol prikloniť buď k pravidlu *lex posterior generalis non derogat legi priori specialis*,⁶¹ alebo k zásade harmonickej interpretácie, podľa ktorej sa majú ustanovenia právneho textu interpretovať spôsobom, ktorý nebude vzájomne odporujúci.⁶² Z nášho pohľadu ide o omyl delegovaného ústavodarcu pri formulovaní čl. 2 ods. 2 Ústavného zákona o konflikte záujmov, ktorý si zrejme neuvedomil možné ďalekosiahle dôsledky absolútneho vylúčenia čl. 5 pri členoch Súdnej rady.

4 ZÁVER

Ústavný súd vo svojej ustálenej judikatúre opakovane zvyrazňuje, že ústava predstavuje právny celok, ktorý treba aplikovať vo vzájomnej súvislosti všetkých ústavných noriem, pričom ustanovenia ústavy sa vysvetľujú a uplatňujú vo vzájomnej súvislosti všetkých relevantných noriem. V nadväznosti na to, že podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky musí byť výklad a uplatňovanie ústavných zákonov v súlade s touto ústavou bolo otázne, či do množiny spomínaných „všetkých relevantných ústavných noriem“ patria aj ústavné normy obsiahnuté v Ústavnom zákone o konflikte záujmov. Tento ústavný zákon bol totiž časťou slovenskej právnej vedy spochybňovaný až do takej miery, že bol označený za nekompatibilný s Ústavou Slovenskej republiky a do vyslovenia jeho nesúladu s ňou sa na neho má aplikovať práve čl. 152 ods. 4 a konštatovať jeho nepoužiteľnosť.

Po preskúmaní rozhodovacej činnosti Ústavného súdu možno konštatovať, že Ústavný zákon o konflikte záujmov je ním vnímaný zasadne odlišným spôsobom. Zo stanovisk tohto orgánu vyplýva, že ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky je potrebné vysvetľovať a uplatňovať aj v súvislosti s ústavnými normami, ktoré tvoria Ústavný zákon o konflikte záujmov. Nenachádzame žiadne odporúčania či náznaky smerom k delegovanému ústavodarcovi, aby bola ústavná úprava v súčasnej podobe vyradená z ústavného systému. Práve naopak, z interpretačného hľadiska sa javí, že Ústavný súd ho vníma vo vzťahu k Ústave Slovenskej republiky ako *lex specialis*, pretože inak by pri konkrétnej otvorenej otázke neuprednostnil účel, ktorý tento predpis sleduje, ale priklonil by sa k uprednostneniu interpretácie zabezpečujúcej plnohodnotnejšiu realizáciu ústavou garantovaných práv fyzických osôb, t. j. k požiadavke vyplývajúcej zo zásady ústavne konformného výkladu. Pokiaľ sa pri rozhodnutiach venujúcich sa ústavnej úprave konfliktu záujmov objavuje odkaz na čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, je to v súvislosti s nesprávnym výkonom právomocí príslušného dohľadového orgánu (nesprávny výpočet výšky pokuty, nesprávne a nedostatočne zistený skutkový stav, chabé odôvodnenie rozhodnutia). Podľa nášho názoru by postačoval odkaz na čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, nakoľko nesprávny výkon právomocí orgánu verejnej moci predstavuje zároveň vybočenie z príkazu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Ani vzťah Ústavy Slovenskej republiky a Ústavného zákona o konflikte záujmov ako všeobecnej a špeciálnej ústavnej úpravy totiž neznamená, že špeciálna úprava zrušuje úpravu všeobecnú. Dochádza len k prednosti aplikácie špeciálnej úpravy na prípady zahrnuté pod jej režim, avšak všeobecná úprava sa naďalej vzťahuje na zvyšné prípady.⁶³ A tým je aj príkaz adresovaný všetkým orgánom verejnej moci na základe čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Otvorenou otázkou ostáva, či Ústavný súd priradí ústavnej úprave konfliktu záujmov aplikačnú prednosť, ak by došlo k takej prípadnej novelizácii Ústavy

⁶¹ K jej použitiu súdmi pozri napríklad bod 35 rozsudku Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 1 As 162/2014 z 28. mája 2015.

⁶² SCALIA, A., GARNER, B. A.: Reading Law: The Interpretation of Legal Texts, s. 180.

⁶³ Tamtiež, s. 184.

Slovenskej republiky, ktorá sa bude z obsahového hľadiska líšiť od príslušnej časti ústavnej úpravy konfliktu záujmov, a to v zmysle zásady *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*.

Použitá literatúra:

- BALOG, B.: Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky. In: Justičná revue, 59, 2007, č. 12, s. 1575 – 1584.
- BARTOŇ, M. a kol.: Základní práva. Praha: Nakladatelství Leges, s. r. o., 2016. 608 s. ISBN 978-80-7502-128-1.
- BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: Neústavné ústavné zákony? - II. časť. In: Justičná revue: časopis pre právnu prax. Roč. 63, č. 2 (2011), s. 181–192. ISSN 1335-6461.
- DOBRIK, Ľ.: Trojdelenie moci, teória a prax v realite jedného ústavného konania; Justičná revue, 63, 2011, č. 11, s. 1652 – 1661. ISSN 1335-6461.
- DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C.H. Beck, 2015. 1 603 s. ISBN 978-80-89603-39-8.
- NIKODÝM, D.: Ústavná legislatíva a otvorené problémy. In: Právny obzor, roč. 97, č. 6 (2014), s. 555-562. ISSN 0032-6984.
- OROSZ, L.: Ústavný systém Slovenskej republiky - všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy. I. časť. In: Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice: UPJŠ, 2009, s. 9-103. ISBN 978-80-7097-777-4.
- OROSZ, L.: K problémom kompatibility ústavného systému Slovenskej republiky. Justičná revue 57, 2005, č. 3, s. 323 – 341. ISSN 1335-6461.
- PROCHÁZKA, R.: Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 140 s. ISBN 978-80-7380-328-5.
- PRUSÁK, J.: Zákon a konštitucionalizmus. In: Zákon v kontinentálnom práve. Praha: EUROLEX BOHEMIA, Praha 2005.
- SCALIA, A., GARNER, B. A.: Reading Law: The Interpretation of Legal Texts. St. Paul: Thomson/West, 2012. 608 s. ISBN 978-0314275554.

Kontaktné údaje:

Mgr. Vincent Bujňák
vincent.bujnak@flaw.uniba.sk
Katedra ústavného práva
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Šafárikovo nám. č. 6
P.O.BOX 313
810 00 Bratislava
Slovenská republika

NEPLATNOSŤ REFERENDA KONŠTATOVANÁ ÚSTAVNÝM SÚDOM. A ČO ĎALEJ ?¹

Marek Domin

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The Constitution of the Slovak Republic postulates the invalidity of the referendum also because of consequence of the decision of the Constitutional Court and not only because of non-fulfillment of the minimum participation requirement. The Constitutional Court may declare performed referendum invalid if the court would find a violation of the Constitution which could decisively affect the results of the referendum. However, the problem of current Slovak legislation is missing regulation of following procedure. Therefore, the paper is trying to find an answer to what should follow after declaring the referendum invalid, whether *de lege lata* or *de lege ferenda* point of view.

Abstrakt: Ústava Slovenskej republiky nepredpokladá neplatnosť referenda len z dôvodu nesplnenia podmienky minimálnej účasti, ale aj ako dôsledok rozhodnutia Ústavného súdu. Ústavný súd môže vykonané referendum vyhlásiť za neplatné v prípade, pokiaľ zistí také porušenie ústavnosti, ktoré rozhodujúcim spôsobom mohlo ovplyvniť výsledok referenda. Problémom platnej právnej úpravy je však to, že absentuje úprava ďalšieho postupu po vyhlásení referenda za neplatné. Príspevok sa preto pokúša nájsť odpoveď na otázku, čo by malo po vyhlásení neplatnosti referenda nasledovať, a to či už v rovine *de lege lata*, ako aj v rovine *de lege ferenda*.

Key words: constitutional court, constitutional review, promulgation of the referendum, repeat of the referendum, referendum

Kľúčové slová: kontrola ústavnosti, opakovanie referenda, referendum, ústavný súd, vyhlásenie referenda

1 ÚVOD

Ústavodarnú moc v zmysle čl. 72 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj len „Ústava“)² vykonáva Národná rada Slovenskej republiky (ďalej aj len „NR SR“ alebo „Národná rada“). Ako však možno vyvodiť z už takmer notoricky známeho rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj len „ÚS SR“ alebo „Ústavný súd“), výkon ústavodarnej moci patrí, prostredníctvom inštitútu referenda predpokladaného v druhom oddieli piatej hlavy Ústavy, aj priamo občanom Slovenskej republiky (ďalej aj len „SR“).³ Aj napriek skutočnosti, že referendum, nech má jeho predmet ústavnú alebo len zákonnú relevanciu, predstavuje priamy výkon moci suverénom, ústavný poriadok SR predpokladá aj možnosť kontroly ústavnosti referenda, a to hneď vo viacerých formách. Jednou z možností takejto kontroly ústavnosti je preventívna forma, kedy ÚS SR rozhoduje o tom, či je predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov alebo uznesenia NR SR,

¹ Tento príspevok je výsledkom riešenia projektu „Úloha súdnictva pri formovaní spoločného európskeho ústavného dedičstva a identity“, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (projekt č. 1/0884/17).

² Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

³ V uznesení z 25. mája 1997, sp. zn. II. ÚS 31/97, ÚS SR konštatoval, že Ústava nezakazuje zmenu jej ustanovení aj vo fakultatívnom referende. V neskoršom rozhodnutí, v uznesení z 28. októbra 2014, sp. zn. PL. ÚS 24/2014, Ústavný súd taktiež uviedol, že to, že NR SR je v zmysle čl. 72 Ústavy jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom SR nevylučuje aj iný spôsob prijímania všeobecne záväzných pravidiel správania s právnou silou zákona, prípadne ústavného zákona, a to konkrétne občanmi v referende.

v súlade s Ústavou alebo ústavným zákonom (čl. 125b Ústavy). Druhou možnosťou je následná forma kontroly ústavnosti, ktorá, ako je už zrejmé aj z jej pomenovania, nastupuje až po vykonanom referende. V tomto prípade ide o rozhodovanie o sťažnosti proti výsledku referenda (čl. 129 ods. 3 Ústavy). Kým prvý spôsob môže viesť, v prípade kladného rozhodnutia ÚS SR, k znemožneniu vykonania referenda, resp. k znemožneniu vykonania referenda v časti,⁴ druhý spôsob kontroly ústavnosti môže viesť k neplatnosti už vykonaného referenda. Účel konania o sťažnosti proti výsledku referenda možno vidieť predovšetkým v snahe vylúčiť navodenie stavu, v ktorom neústavne dosiahnutý výsledok referenda vyvolá právny účinok.⁵ Ako totiž ešte pripomenieme na ďalších riadkoch, raz vykonané referendum, osobitne v prípade, pokiaľ by jeho výsledky boli platné, vyvoláva viacero závažných ústavnoprávnych dôsledkov.

Ako je zrejmé aj z predchádzajúcej stručnej sumarizácie možností kontroly ústavnosti vo vzťahu k referendu, Ústava nepredpokladá neplatnosť referenda len z dôvodu nespĺnenia podmienky minimálnej účasti, s čím má doterajšia slovenská ústavnopolitická prax bohaté skúsenosti, ale predpokladá neplatnosť referenda aj ako dôsledok rozhodnutia ÚS SR. Ústavný súd môže vykonané referendum vyhlásiť za neplatné v prípade, pokiaľ zistí také porušenie ústavnosti, ktoré rozhodujúcim spôsobom mohlo ovplyvniť výsledok referenda. Problémom platnej právnej úpravy je však to, že absentuje úprava ďalšieho postupu. *Prima facie* teda nie je zrejmé, ako sa má v prípade takéhoto „zároku“ zo strany ÚS SR ďalej postupovať. Príspevok si preto kladie za cieľ pokúsiť sa nájsť odpoveď na otázku, čo by malo po vyhlásení neplatnosti referenda Ústavným súdom nasledovať, a to či už v rovine *de lege lata*, ako aj v rovine *de lege ferenda*.

2 NEPLATNOSŤ REFERENDA

Ako už bolo naznačené v úvode príspevku, ústavný poriadok SR predpokladá neplatnosť referenda v dvoch významoch. Neplatnosť referenda sa môže týkať jeho (1) **výsledkov** alebo (2) **vykonaného referenda ako celku**. Predmetom nášho záujmu bude výlučne druhý z uvedených prípadov. Avšak, aj napriek tomu je určite vhodné v stručnosti priblížiť dôvody, ktoré môžu viesť k vyhláseniu neplatnosti referenda v oboch prípadoch.

Neplatnosť výsledkov referenda je predmetom čl. 98 ods. 1 Ústavy. Citované ustanovenie dôvody neplatnosti neformuluje priamo. Naopak, toto ustanovenie upravuje podmienky platnosti výsledkov referenda. Výsledky referenda budú v zmysle čl. 98 ods. 1 Ústavy platné v prípade, ak došlo ku kumulatívne splneniu dvoch podmienok: (I) účasť nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov⁶ na hlasovaní a (II) prijatie rozhodnutia nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda. Z uvedeného následne, za pomoci *argumentum a contrario*, vyplýva, že výsledky referenda sú neplatné buď v prípade, ak sa referenda nezúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov, alebo v prípade, ak rozhodnutie nebolo prijaté nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda. Ústavnopolitická prax má skúsenosti predovšetkým s prvým dôvodom neplatnosti, čiže s nesplnením podmienky minimálnej účasti oprávnených voličov.⁷

Pokiaľ ide o neplatnosť vykonaného referenda ako celku, ústavná úprava je v porovnaní s predchádzajúcim prípadom o poznanie skromnejšia. Základy pre takúto možnosť nachádzame v čl. 129 ods. 3, ktorý ustanovuje, že ÚS SR rozhoduje o sťažnostiach proti výsledku referenda. Citované ustanovenie, rovnako ako ani žiadne iné ústavné ustanovenie *expressis verbis* nehovorí o možnosti vyhlásiť vykonané referendum za neplatné. Predpokladá to až zákonná úprava, ktorá bola prijatá v zmysle blanketovej normy čl. 140 Ústavy, podľa ktorej má podrobnosti, vrátane

⁴ V praxi išlo o referendum uskutočnené 7. februára 2015, v ktorom sa, v dôsledku rozhodnutia ÚS SR vydaného v konaní podľa čl. 125b Ústavy, hlasovalo len o troch z pôvodne štyroch formulovaných otázok.

⁵ DRGONEC, J.: Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. 2. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 160.

⁶ Pod oprávneným voličom, čo je pojem používaný v niektorých ustanoveniach Ústavy, je potrebné rozumieť osobu, ktorej patrí právo hlasovať v referende. V zmysle čl. 94 Ústavy v spojení s § 196, § 42 a § 3 volebného kódexu ide o občana SR, ktorý najneskôr v deň konania referenda dovŕšil vek 18 rokov.

⁷ O takýto dôvod neplatnosti výsledkov referenda išlo v prípade referend konaných v rokoch 1994, 2000, 2003, 2005, 2010 a 2015. Referendum, ktoré sa konalo v roku 1997, bolo špecifické. V prípade tohto referenda sa vžilo označenie „zmarené“ referendum.

podrobností o spôsobe konania pred Ústavným súdom, ustanoviť zákon. Týmto zákonom je zákon o Ústavnom súde,⁸ ktorý možnosť rozhodnutia ÚS SR o tom, že vykonané referendum je neplatné, určil ako dôsledok konania o sťažnosti proti výsledku referenda. Konanie o sťažnosti proti výsledku referenda je zákonom upravené spoločne s ďalším podobným konaním, a to konaním o sťažnosti proti výsledku ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta.⁹

Konanie o sťažnosti proti výsledku referenda môže iniciovať najmenej jedna pätina poslancov NR SR, prezident SR, vláda SR, generálny prokurátor SR alebo skupina najmenej 350.000 občanov. Zákon taktiež ustanovuje lehotu na podanie sťažnosti. Sťažnosť musí byť podaná do 30 dní od zverejnenia výsledkov referenda.¹⁰ Podrobnosti o celom konaní upravujú predovšetkým ustanovenia § 66 a nasl. zákona o Ústavnom súde. Je to práve ustanovenie tohto zákona, konkrétne ustanovenie § 69, ktoré určuje aj dôvody, kedy môže ÚS SR vyhlásiť vykonané referendum za neplatné. Týmto dôvodom je zistenie, že „porušenie ústavnosti rozhodujúcim spôsobom ovplyvnilo alebo mohlo ovplyvniť výsledok“ referenda. Z uvedeného teda vyplýva, že *conditio sine qua non* pre vydanie nálezu, ktorým Ústavný súd vysloví neplatnosť vykonaného referenda, je to, že ÚS SR musí identifikovať dve skutočnosti. Po prvé, Ústavný súd musí identifikovať to, že (1) v priebehu konania referenda došlo k porušeniu ústavnosti. Po druhé, Ústavný súd musí taktiež identifikovať, že (2) porušenie ústavnosti rozhodujúcim spôsobom buď (2.1) ovplyvnilo výsledok referenda alebo (2.2) mohlo ovplyvniť výsledok referenda. Žiaľ, uvedená interpretácia zatiaľ nemá zásadnú podporu a predovšetkým konkretizáciu v podobe doktríny Ústavného súdu, keďže ÚS SR doposiaľ o sťažnosti proti výsledkom referenda rozhodoval len raz a aj v danom prípade nerozhodol meritórne.¹¹ Avšak, so zreteľom na určitú podobnosť medzi konaním o sťažnosti proti výsledku referenda a konaniami vo volebných veciach možno závery ustálenej judikatúry ÚS SR vo volebných veciach aplikovať aj na eventúálne konanie o sťažnosti proti výsledku referenda. Podstata tejto doktríny spočíva, veľmi stručne zhrnuté, v tom, že dôvodom pre vyhlásenie volieb za neplatné nie je akékoľvek porušenie ústavnosti (alebo zákonnosti). Dôvodom je len také porušenie ústavnosti, v prípade ktorého existuje priamy vzťah medzi týmto porušením a výsledkom volieb a súčasne ide o také porušenie, ktoré dosahuje intenzitu dostatočnú na ovplyvnenie výsledkov volieb.¹²

Aj keď otázka dôvodov, ktoré môžu ÚS SR viesť k vyhláseniu vykonaného referenda za neplatné je nepochybne veľmi zaujímavá a dôležitá, v príspevku sústredíme pozornosť na následky takéhoto konania Ústavného súdu. V ďalších častiach príspevku sa pokúsime o zodpovedanie otázky, čo by malo po náleze Ústavného súdu, ktorý týmto vysloví, že vykonané referendum je neplatné, nasledovať.

3 VYHLÁSENIE VOLIEB ZA NEPLATNÉ A ĎALŠÍ POSTUP

Ako sme už naznačili v predchádzajúcej časti príspevku, konanie o sťažnosti proti výsledkom referenda a konania vo volebných veciach toho majú veľa spoločného. Na nasledujúcich riadkoch bude preto v stručnosti priblížené to, čo má nasledovať v prípade, ak ÚS SR vyhlásil voľby za neplatné. V prípade konaní vo volebných veciach je totiž zákonná úprava podrobnejšia. To, čo má po vyhlásení volieb za neplatné rozhodnutím Ústavného súdu nasledovať upravuje osobitný predpis

⁸ 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.

⁹ V ústavnej rovine sú obe konania rámcovo upravené v čl. 129 ods. 3 Ústavy, v zákonnej rovine v desiatom oddieli druhej hlavy tretej časti zákona o Ústavnom súde (§ 66 až § 70b).

¹⁰ Porovnaj § 66 zákona o Ústavnom súde.

¹¹ Išlo o sťažnosť proti výsledku tzv. zmareného referenda, ktoré sa konalo 23. a 24. mája 1997. Ústavný súd predmetnú žiadosť odmietol ako zjavne neopodstatnenú. Dôvodom bolo predovšetkým to, že výsledky predmetného referenda neboli, práve so zreteľom na všeobecne známe problémy a jeho „zmarenosť“, ani zverejnené zákonom predpísaným spôsobom. Ústavný súd preto zaujal postoj, že sťažnosť proti výsledku referenda v zmysle čl. 129 ods. 3 Ústavy je opodstatnená len v prípade, pokiaľ sa ňou namietajú výsledky referenda zverejnené zákonom predpísaným spôsobom. Porovnaj uznesenie ÚS SR z 24. júna 1997, sp. zn. I. ÚS 39/97 ÚS.

¹² K dôvodom potenciálne vedúcim k vyhláseniu volieb za neplatné v dôsledku identifikovanej neústavnosti (nezákonnosti) porovnaj napr. DOMIN, M.: Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 39 a nasl.

upravujúci podmienky výkonu volebného práva, ktorým je zákon o podmienkach výkonu voleného práva.¹³

Zákon o podmienkach výkonu volebného práva upravuje podmienky výkonu volebného práva, ako aj organizáciu volieb, a to vo vzťahu ku všetkým druhom volieb. Pre naše účely, teda pre popísanie ďalšieho postupu po vyhlásení volieb za neplatné, si však zvolíme voľby do NR SR. Dôvodom je predovšetkým skutočnosť, že tak voľby do NR SR ako aj referendum predpokladané v druhom oddieli piatej hlavy Ústavy majú celoštátny charakter. Konkrétne dôvody vedúce k vyhláseniu vykonaného referenda za neplatné preto s vysokou pravdepodobnosťou budú mať bližšie k dôvodom neplatnosti volieb do NR SR ako k dôvodom týkajúcich sa napríklad volieb do orgánov územnej samosprávy.

Podrobnosti o vyhlasovaní volieb upravuje zákon o podmienkach výkonu voleného práva jednak vo všeobecnej rovine v § 20, ako aj osobitne vo vzťahu k voľbám do NR SR v § 56. So zreteľom na prípadné opakovanie volieb v dôsledku rozhodnutia ÚS SR sú však relevantné len osobitné časti zákona o podmienkach výkonu volebného práva. Citovaný zákon v § 56 ods. 2 *expressis verbis* uvádza, že „ak Ústavný súd Slovenskej republiky vyhlásil voľby za neplatné alebo zrušil výsledok volieb, predseda Národnej rady Slovenskej republiky vyhlasuje voľby do Národnej rady Slovenskej republiky do 30 dní odo dňa doručenia nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky Národnej rade Slovenskej republiky“. Doručovanie rozhodnutia Ústavného súdu, ktorým ÚS SR vyhlásil voľby za neplatné, upravuje zákon o Ústavnom súde. V zmysle jeho § 63a ods. 3 sa toto rozhodnutie (nález) doručí spolu s odôvodnením neodkladne Národnej rade a Ministerstvu vnútra SR.

Z citovaných ustanovení nad akúkoľvek pochybnosť vyplýva, že v prípade, pokiaľ ÚS SR rozhodne o neplatnosti volieb do NR SR, je povinnosťou predsedu NR SR, teda subjektu, ktorému Ústava *in genere* zveruje právomoc vyhlasovať voľby,¹⁴ v určenej lehote vyhlásiť opakované (nové) voľby. Dôsledkom Ústavným súdom konštatovanej neplatnosti volieb je preto konanie nových volieb.

4 VYHLÁSENIE REFERENDA ZA NEPLATNÉ A ĎALŠÍ POSTUP

Predchádzajúca časť bola venovaná prípadu, ak by ÚS SR vyhlásil za neplatné voľby do NR SR. Zákonná úprava je v prípade volieb do NR SR, avšak rovnako aj v prípade iných druhov volieb upravených v zákone o podmienkach výkonu volebného práva, pomerne jednoznačná. Vydaním nálezom ÚS SR o neplatnosti volieb vzniká predsedovi NR SR ako subjektu *ex constitutione* príslušnému na vyhlasovanie volieb povinnosť vyhlásiť opakované (nové) voľby do NR SR, a to v zákonom presne určenej lehote.

Ako je to však v prípade, ak ÚS SR nálezom vyhlási za neplatné nie voľby ale vykonané referendum? Zákon o podmienkach výkonu volebného práva predstavuje súčasne, popri realizácii ústavných blanketových noriem vyžadujúcich od zákonodarcu podrobnejšiu úpravu podmienok výkonu volebného práva,¹⁵ aj realizáciu podobnej ústavnej blanketovej normy týkajúcej sa referenda.¹⁶ Zákon o podmienkach výkonu volebného práva taktiež, podobne ako v prípade volieb do NR SR či ostatných druhov volieb, obsahuje osobitné ustanovenia týkajúce sa vyhlasovania referenda. Ide o ustanovenia § 202 a § 203, ktoré sú dokonca sprevádzané nadpisom „Vyhlásenie referenda“. Zásadným nedostatkom citovaných ustanovení je však to, že žiadnym spôsobom nepredpokladajú možnosť, že už vyhlásené a následne aj vykonané referendum by Ústavným súdom mohlo byť vyhlásené za neplatné. Citované ustanovenia, rovnako ako ani žiadna iná časť zákona o podmienkach výkonu volebného práva teda nepredpokladajú opakované vyhlásenie referenda, rovnako preto neupravujú ani zverenie tejto právomoci prezidentovi SR (prípadne inému orgánu), ako ani žiadnu lehotu pre eventuálne opakované vyhlásenie referenda. Pravdou je, že rozhodnutie Ústavného súdu, ktorým sa vyhlási referendum za neplatné pravdepodobne nebude príliš častým, no úplná absencia nadväzujúcej zákonnej úpravy určite nie je ideálnym riešením.

¹³ Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹⁴ Porovnaj čl. 89 ods. 2 písm. d) Ústavy.

¹⁵ Porovnaj čl. 30 ods. 3, čl. 74 ods. 3 a čl. 101 ods. 10 Ústavy.

¹⁶ Porovnaj čl. 100 Ústavy.

Jedinou procesnou otázkou, ktorá je na úrovni zákona upravená, je doručovanie nálezu ÚS SR o vyhlásení vykonaného referenda za neplatné. V zmysle § 70 ods. 2 zákona o Ústavnom súde sa predmetný nález má uverejniť prostredníctvom Tlačovej agentúry Slovenskej republiky a súčasne aj vyhlásiť v Zbierke zákonov, a to bez odôvodnenia. Z uvedeného vyplýva, že rozhodnutie Ústavného súdu vo veci neplatného referenda sa, na rozdiel od podobného rozhodnutia v prípade neplatných volieb, nedoručuje tomu orgánu, ktorý referendum resp. voľby vyhlásil (prezident SR na jednej strane a NR SR resp. jej predseda na strane druhej). Zákonodarca sa upokojil len s uverejnením rozhodnutia v Zbierke zákonov.¹⁷ Uvedené sa týka, samozrejme, len kladného rozhodnutia, čiže rozhodnutia v ktorom plénum ÚS SR dospelo k záveru, že došlo k neústavnosti, ktorá rozhodujúcim spôsobom ovplyvnila alebo mohla ovplyvniť výsledok referenda. V opačnom prípade Ústavný súd sťažnosť uznesením zamietne.¹⁸ Takéto (negatívne) rozhodnutie sa už však neuverejňuje prostredníctvom Tlačovej agentúry SR a ani sa nevyhlasuje v Zbierke zákonov.

Odpoveď na otázku, aký má byť ďalší postup po vydaní nálezu ÚS SR o vyhlásení vykonaného referenda za neplatné a jeho vyhlásení v Zbierke zákonov nenachádzame ani v existujúcej odbornej literatúre.¹⁹ Napríklad J. Drgonec v učebnej pomôcke zameranej na výklad ku konaniu pred ÚS SR v súvislosti s rozhodnutím, ktorým Ústavný súd vyhlásil referendum za neplatné uvádza len to, že v zmysle čl. 129 ods. 7 Ústavy je rozhodnutie všeobecne záväzné pre všetky orgány verejnej moci. Dodáva, že príslušný orgán verejnej moci je povinný bez zbytočných odkladov zabezpečiť vykonanie rozhodnutia²⁰ Ďalej však žiadnym spôsobom nekonkretizuje to, kto by takýmto orgánom verejnej moci mal byť a čo vlastne zabezpečenie vykonania takéhoto rozhodnutia má znamenať. Odpoveď na nami položenú otázku nenachádzame ani v komentároch k Ústave, konkrétne k ustanoveniu čl. 129 ods. 3, ktoré predstavuje ústavný základ konania o sťažnosti proti výsledku referenda.²¹

Aký by teda mal byť postup po rozhodnutí Ústavného súdu, ktorým bolo vykonané referendum vyhlásené za neplatné? Do úvahy prichádzajú dve alternatívy. Prvou alternatívou je „nič“. Prvá alternatíva by teda znamenala, že (1) vydaním rozhodnutia, ktorým by ÚS SR vyhlásil vykonané referendum za neplatné a jeho vyhlásením v Zbierke zákonov by sa ustanovenie čl. 129 ods. 3 Ústavy a naň nadväzujúca úprava v zákone o Ústavnom súde plne realizovala. Výsledky referenda, nech už by smerovali k prijatiu návrhu predloženého v referende alebo k jeho odmietnutiu, by tak nevyvolali žiadne právne účinky. Nedošlo by teda, slovami Ústavy, k rozhodnutiu o dôležitej otázke verejného záujmu,²² ktorá bola predmetom referenda. Povedané inými slovami, ako keby oprávnení voliči ani v referende nehlasovali. Druhá alternatíva by, na rozdiel od tej prvej, vyžadovala ďalší postup. Po vyhlásení vykonaného referenda za neplatné a po vyhlásení rozhodnutia ÚS SR v Zbierke zákonov by nasledovalo (2) vyhlásenie ďalšieho referenda, ktoré by však bolo, pokiaľ ide o jeho predmet, úplne totožné s predchádzajúcim referendom, ktoré bolo Ústavným súdom vyhlásené za neplatné.

¹⁷ S uverejnením prostredníctvom Tlačovej agentúry Slovenskej republiky sa, na rozdiel od vyhlásenia v Zbierke zákonov, nespájajú zásadné právne účinky.

¹⁸ Uvedené možno vyvodiť zo všeobecnej úpravy konania pred ÚS SR, nakoľko to zákon o Ústavnom súde vo svojej osobitnej časti neupravuje. Podobne napr. aj ČIČ, M. – MAZÁK, J. – OGURČÁK, Š.: Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Košice: Cassoviapress, 1993, s. 168.

¹⁹ Odpoveď neponúkajú napr. ani publikácie osobitne sa venujúce ÚS SR. Porovnaj napr. BRÖSTL, A. – KLUČKA, J. – MAZÁK, J.: Ústavný súd Slovenskej republiky (Organizácia, proces, doktrína). Košice: Ústavný súd Slovenskej republiky, 2001 či ČIČ, M. – MAZÁK, J. – OGURČÁK, Š.: Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Košice: Cassoviapress, 1993.

²⁰ Porovnaj DRGONEC, J.: Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. 2. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 263.

²¹ Porovnaj napr. ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 716-717 či DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 1427 a nasl.

²² Porovnaj čl. 93 ods. 2 Ústavy.

4.1 Neopakovanie referenda

Ako sme už naznačili, jednou z dvoch alternatívnych odpovedí na otázku, čo by malo nasledovať po vyhlásení vykonaného referenda za neplatné, je tá, ktorá nepočíta so žiadnym ďalším postupom po vydaní rozhodnutia Ústavného súdu a po jeho vyhlásení v Zbierke zákonov.

V prospech načrtnutej alternatívy možno uviesť predovšetkým dva argumenty. Prvým argumentom je jednoducho to, že absentuje akákoľvek ústavná a zákonná úprava, ktorá by, osobitne vo väzbe na konanie o sťažnosti proti výsledku referenda upravovala postup po rozhodnutí Ústavného súdu, predovšetkým pokiaľ by ÚS SR týmto rozhodnutím vyhlásil referendum za neplatné. Ak totiž zákonodarca mlčí, nemožno to v každom prípade považovať za jeho omyl. Naopak, mlčanie zákonodarcu možno jednoducho interpretovať tak, že ak nechcel aby došlo k ďalšiemu konaniu po tom, ako ÚS SR rozhodol o vyhlásení vykonaného referenda za neplatné, takéto konanie ani normatívne neupravil. Alebo, povedané obrátene, ak by vôľa zákonodarcu bola taká, že po vyhlásení referenda za neplatné, podobne ako v prípade vyhlásenia volieb za neplatné, má nasledovať opakovanie referenda, racionálne by bolo očakávať, že zákonodarca takýto postup *expressis verbis* upraví, a to aspoň rámcovo.²³

Ďalším argumentom, ktorý na podporu prvej z uvedených alternatív možno uviesť, je rozdielnosť v spôsobe, akým zákon o Ústavnom súde upravuje oboznámenie sa s kladným rozhodnutím Ústavného súdu. Zatiaľ čo v prípade volieb zákon predpokladá doručenie rozhodnutia o vyhlásení volieb za neplatné Národnej rade, ktorej, skrze osobu jej predsedu, patrí právomoc voľby vyhlasovať, v prípade referenda zákon nepredpokladá, že by rozhodnutie Ústavného súdu malo byť doručené prezidentovi SR, ktorý je príslušný na vyhlasovanie referenda. Ak teda zákonodarca upravil dve situácie odlišným spôsobom, možno racionálne predpokladať, že tak spravil z dôvodu, že chcel doceliť aj odlišný výsledok. Dalo by sa preto tvrdiť, že ak by zákonodarca chcel, aby prezident vyhlásil referendum opakovane, zakotvil by v zákone povinnosť Ústavného súdu doručiť mu svoje rozhodnutie.

4.2 Opakovanie referenda

Druhá alternatíva postupu, ktorý prichádza do úvahy po vyhlásení vykonaného referenda za neplatné a po vyhlásení dotknutého rozhodnutia Ústavného súdu v Zbierke zákonov, je opakovanie referenda. Išlo by teda rovnaký postup ako v prípade, ak ÚS SR vyhlásil za neplatné voľby.

Kľúčovou je však otázka, prečo by sa referendum vôbec malo opakovať. Na túto otázku možno odpovedať tak, že dôvodom je predovšetkým to, že v predchádzajúcom referende, vzhľadom na jeho neplatnosť ako celku, nedošlo k rozhodnutiu občanov o dôležitej otázke verejného záujmu, ktorá bola predmetom referenda. Nedošlo teda ani k prijatiu návrhu predloženého na hlasovanie a ani k jeho odmietnutiu. Tu by však bolo možné uviesť protiargument, že predsa rovnaký účinok má aj prípad, ak sú výsledky referenda neplatné z dôvodu nesplnenia podmienky minimálnej účasti oprávnených občanov (hlasujúcich). Medzi oboma situáciami však existuje podstatný rozdiel. Neúčast' občanov na referende je totiž možné považovať za spôsob vyjadrenia ich postoja k predmetu referenda, čo sa v ústavnopolitickej praxi neraz potvrdilo. Naopak, v prípade vyhlásenia vykonaného referenda za neplatné môže dôjsť k „zneplatneniu“ referenda proti vôli hlasujúcich resp. tých, ktorí sú na hlasovanie oprávnení. V takomto prípade dokonca môže k hlasovacím schránkam prísť nadpolovičná väčšina oprávnených občanov a rovnako nadpolovičná väčšina môže hlasovať za prijatie návrhu, no takéto hlasovanie aj napriek tomu nebude mať právne účinky. Neplatnosť referenda za takýchto okolností *nie je jedným z Ústavou predpokladaných vyústení konaného referenda* ale, naopak, ide o *výsledný stav, ktorý je dôsledkom porušenia Ústavy*. Vzhľadom na uvedené aj navzdory tomu, že nízka účasť rovnako ako aj neústavnosť, majú podobný právny účinok, t. j. neplatnosť (výsledku referenda alebo vykonaného referenda ako celku), je potrebné obe situácie odlišovať. Vyhlásenie vykonaného referenda za neplatné totiž môže, ľudovo povedané

²³ V tejto súvislosti sa žiada dodať, že ani zákonná úprava platná pred prijatím súčasného zákona o podmienkach výkonu volebného práva neobsahovala žiadne osobitné ustanovenia o opakovaní referendového procesu po vyhlásení vykonaného referenda za neplatné. Takáto úprava teda absentovala aj v zákone Národnej rady Slovenskej republiky č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení neskorších predpisov.

„obrať“ oprávnených občanov o možnosť priamo rozhodnúť o dôležitej otázke verejného záujmu, vrátane rozhodnutia na hlasovaní o danej otázke sa nezúčastniť.

Vzhľadom na absentujúcu úpravu opakovaného referenda je však ďalej potrebné, ak sa prikloníme k takejto alternatíve, zodpovedať viaceré nadväzujúce otázky. Kto by mal opakované referendum vyhlásiť? Aj takéto, opakované referendum by mal vyhlásiť prezident SR, keďže ide o jediný orgán verejnej moci, ktorému právomoc vyhlasovať referendum podľa druhého oddielu piatej hlavy Ústavy prináleží. Vzhľadom na absenciu osobitnej úpravy viažucej sa na prípad opakovaného referenda by v danom prípade muselo ísť jedine o výkon Ústavou všeobecne definovanej právomoci, čiže právomoci vymedzenej v čl. 95 ods. 1 resp. v čl. 102 ods. 1 písm. n). S otázkou kto má opakované referendum vyhlásiť súvisí aj ďalšia. Je v danom prípade potrebné aby prezident dostal novú žiadosť o vyhlásenie referenda, či už v podobe uznesenia NR SR alebo v podobe petície občanov? Ak zotrváme na druhej alternatíve riešenia skúmaného problému, čiže na alternatíve, že neplatné referendum sa má opakovať, odpoveď na túto čiastkovú otázku je záporná. Ak by sme totiž vyžadovali novú žiadosť ako *conditio sine qua non* pre vyhlásenie opakovaného referenda, strácal by sa celý zmysel opakovaného vyhlásenia už raz konaného referenda.

Ďalšou otázkou, s ktorou je v danom prípade potrebné sa vysporiadať, je otázka predmetu. Čo by malo byť predmetom opakovaného referenda? Keďže by malo ísť, ako vyplýva aj zo zvoleného označenia, o opakované referendum, predmet tohto referenda by mal byť totožný s predmetom referenda, ktoré sa už vykonalo a ktoré bolo následne rozhodnutím ÚS SR vyhlásené za neplatné. V danom prípade však narážame na pomerne zásadný problém, aspoň na prvý pohľad. Ústava totiž v čl. 99 ods. 2 *expressis verbis* ustanovuje, že „referendum v tej istej veci možno opakovať najskôr po uplynutí troch rokov od jeho vykonania.“ Pri doslovnej interpretácii by sme mali nutne dospieť k záveru, že keďže v danom prípade pôjde nie len o referendum „v tej istej veci“, ale dokonca referendum s úplne rovnakým predmetom, teda úplne rovnakou otázkou (prípadne viacerými otázkami), vyhlásenie referenda nie je prípustné. Avšak, je potrebné si položiť otázku, či táto trojročná ochranná lehota bola ústavodarcom konštruovaná tak, aby pokryla práve skúmaný prípad. Tu je možné sa skôr prikloniť k zápornej odpovedi. Ochranná lehota formulovaná v čl. 99 ods. 2 totiž sleduje iný cieľ. Tento cieľ možno vidieť v ochrane pred tým, aby sa o tej istej veci v referende nerozhodovalo takpovediac permanentne alebo aby sa po raz vykonanom referende, bez ohľadu na jeho výsledok i jeho platnosť, nastolila aspoň na určité časové obdobie právna istota. K identifikovanému účelu čl. 99 ods. 2 možno dospieť aj za pomoci systematického výkladu, teda ak zohľadníme predchádzajúce ustanovenie, t. j. ustanovenie čl. 99 ods. 1. Toto ustanovenie totiž jednoznačne predstavuje ochranný mechanizmus pred zmenou alebo zrušením výsledkov referenda kedykoľvek a predovšetkým akýmkoľvek spôsobom. Účelom je teda opäť nastolenie právnej istoty, že aj po uplynutí ochrannej lehoty troch rokov nebude výsledok referenda zmenený akýmkoľvek spôsobom ale výlučne ústavným zákonom Národnej rady. Vzhľadom na uvedené sa možno prikloniť skôr k záveru, že čl. 99 ods. 2 Ústavy nepredstavuje prekážku pre opakovanie referenda, ktoré bolo ÚS SR vyhlásené za neplatné. Citované ustanovenie totiž sleduje iný účel.²⁴

A napokon, pri úvahách o opakovaní referenda je potrebné vyriešiť aj otázku, kedy by sa tak malo stať. Ako vyplýva aj z doteraz uvedeného, ústavná a ani zákonná úprava žiadnu osobitnú lehotu neustanovuje. Pokiaľ ide o všeobecnú ústavnú úpravu vyhlasovania referenda, prezident má v zmysle čl. 95 ods. 1 referendum vyhlásiť v lehote 30 dní. Začiatok plynutia tejto lehoty je viazaný na prijatie žiadosti o vyhlásenie referenda, a to či už v podobe petície občanov alebo v podobe

²⁴ Z historicko-komparatívneho hľadiska možno v prospech uvedeného záveru odkázať aj na zákonnú úpravu referenda z roku 1991. Ústavný zákon č. 327/1991 Zb. o referende predpokladal konanie referenda o zásadných otázkach formy štátoprávneho usporiadania Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky. Nadväzujúca zákonná úprava, t. j. zákon č. 490/1991 Zb. o spôsobe vykonania referenda, predpokladal možnosť posúdenia ústavnosti vykonaného referenda. Ak výsledkom tohto posúdenia bolo konštatovanie, že porušenie ústavnosti rozhodujúcim spôsobom ovplyvnilo alebo mohlo ovplyvniť výsledok referenda, vykonané referendum malo byť nálezom vyhlásené za neplatné. Dôležitý je však dôvetok zákona a výslovný odkaz na ústavný zákon č. 327/1991 Zb. o referende, že v takomto prípade sa referendum nepovažuje za vykonané a preto ani nevzniká prekážka pre jeho opakovanie.

uznesenia NR SR. So zreteľom na skúmané okolnosti je zrejmé, že splnenie tejto lehoty je pri opakovanom referende s pravdepodobnosťou prakticky sa rovnajúcou istote vylúčené. Ak by sme zotrvali na lehote 30 dní, túto by bolo možné počítať len odo dňa vydania rozhodnutia ÚS SR, ktorým bolo vykonané referendum bolo vyhlásené za neplatné, prípadne odo dňa kedy bolo predmetné rozhodnutie relevantným spôsobom doručené alebo publikované. Vzhľadom na skutočnosť, že v zmysle zákona o Ústavnom súde sa má nálež, ktorým ÚS SR vyhlásil vykonané referendum za neplatné, vyhlásiť v Zbierke zákonov, ako najvhodnejšie sa javí počítať lehotu na vyhlásenie opakovaného referenda práve od okamihu vyhlásenia predmetného rozhodnutia v Zbierke zákonov. Osobitne to platí berúc do úvahy skutočnosť, že zákon o Ústavnom súde nepredpokladá doručovanie rozhodnutia ÚS SR o vyhlásení referenda za neplatné ani prezidentovi SR a ani NR SR. Pokiaľ ide o dĺžku lehoty, 30 dní sa javí nie len ako primeraná lehota, ale súčasne ide o lehotu, ktorú má predseda NR SR na vyhlásenie opakovaných volieb v prípadne, ak ÚS SR vyhlásil voľby za neplatné.²⁵ Pokiaľ ide o následný postup, t. j. konanie opakovaného referenda, tu je už možné aplikovať všeobecnú úpravu obsiahnutú v čl. 96 ods. 2 Ústavy. V zmysle citovaného ustanovenia sa totiž referendum vykoná do 90 dní od jeho vyhlásenia. Ďalej netreba zabúdať ani na to, že v zmysle čl. 97 ods. 1 Ústavy sa referendum nemôže konať v období kratšom ako 90 dní pred voľbami do NR SR, no môže sa konať v rovnaký deň ako je deň volieb do NR SR. Uvedené všeobecné ústavné normy je potrebné aplikovať aj na skúmaný prípad. Ani referendum vyhlásené ako dôsledok skutočnosti, že už vykonané referendum bolo ÚS SR vyhlásené za neplatné by sa preto nemalo konať v čase kratšom ako 90 dní pred voľbami, s výnimkou súčasného konania v rovnaký deň.

5 ZÁVER A ÚVAHY DE LEGE FERENDA

Cieľom príspevku bolo poukázať na skutočnosť, že právny poriadok SR síce predpokladá, že ÚS SR môže už vykonané referendum z dôvodu neústavnosti vyhlásiť za neplatné, no súčasne absentuje výslovná úprava následného postupu. Na predchádzajúcich riadkoch boli v stručnosti uvedené argumenty pre obe alternatívne možnosti. Prvou z týchto alternatív bola možnosť „nerobiť nič“, druhou opakovanie referenda s rovnakým predmetom ako bol predmet referenda, ktoré bolo Ústavným súdom vyhlásené za neplatné.

Zásadným argumentom v prospech prvej alternatívy je skutočnosť, že právny poriadok, osobitne zákon o podmienkach výkonu volebného práva, ktorý *in genere* upravuje spôsob vykonania referenda, neobsahuje žiadne právne normy, ktoré by opakovanie neplatného referenda predpokladali. Naopak, v prospech druhej alternatívy možno dôvodiť predovšetkým tým, že neplatnosť referenda ako celku (nie jeho výsledku) nie je Ústavou predvídaným vyústením konania referenda ale dôsledkom neústavnosti, čiže dôsledkom porušenia Ústavy. Takýto stav taktiež oberá oprávnených občanov o možnosť rozhodnúť o dôležitej otázke verejného referenda cestou referenda, a to vrátane možnosti vyjadriť svoj postoj (aj) neúčastou. Aj vzhľadom na uvedené sa možno prikloniť skôr k druhej z uvedených alternatív.

Ako to však pri sporoch o interpretáciu právnej, osobitne ústavnoprávnej úpravy neraz býva, najlepším riešením je to tretie. Tretie riešenie v skúmanom prípade spočíva v novelizácii právnej úpravy. Dokonca by nemuselo ísť o zásah do textu Ústavy, postačovala by len novelizácia zákona o podmienkach výkonu volebného práva. Táto novelizácia by spočívala v doplnení ustanovení § 202 a § 203 o ustanovenie, ktoré by *expressis verbis* predpokladalo vyhlásenie opakovaného referenda ako dôsledku rozhodnutia Ústavného súdu. Za vzor by mohlo slúžiť ustanovenie § 56 ods. 2, ktoré upravuje rovnakú otázku pri voľbách do NR SR. Existujúce ustanovenia týkajúce sa vyhlasovania referenda by napríklad mohli byť doplnené o nový § 203a, ktorý by výslovne ustanovoval, že prezident vyhlási referendum s rovnakou otázkou (resp. otázkami) ako tá, ktorá bola predmetom referenda Ústavným súdom vyhláseného za neplatné. V záujme toho, aby nová právna úprava bola

²⁵ Predseda NR SR má do 30 dní odo dňa doručenia nálezu ÚS SR vyhlásiť opakované (nové) voľby do NR SR (§ 56 ods. 2 zákona o podmienkach výkonu volebného práva), voľby do EP (§ 86 ods. 2) a voľby prezidenta SR (§ 106 ods. 2). V prípade opakovaných volieb do orgánov samosprávnych krajov a volieb do orgánov samosprávy obcí, vyhlásených rovnako z dôvodu neplatnosti predchádzajúcich volieb, zákon o podmienkach výkonu volebného práva ustanovuje len povinnosť predsedu NR SR opakované (nové) voľby vyhlásiť, avšak bez určenia tridsaťdňovej lehoty. Porovnaj § 149 a § 181 zákona o podmienkach výkonu volebného práva.

čo možno najlepšia by bolo vhodné doplniť aj relevantné ustanovenia zákona o Ústavnom súde. Tento zákon by sa doplnil o povinnosť ÚS SR doručiť nález, ktorým bolo vykonané referendum vyhlásené za neplatné, aj priamo prezidentovi SR.

V príspevku sme sa venovali výlučne referendu predpokladanému v druhom oddieli piatej hlavy Ústavy. Rovnaký problém s tým, čo robiť po kladnom rozhodnutí Ústavného súdu, však existuje aj v prípade ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta SR. Aj v prípade tohto hlasovania totiž existuje možnosť, že ho ÚS SR vyhlásil za neplatné, no existujúci text zákona o podmienkach výkonu volebného práva to nepredpokladá. Aj v tomto prípade sa ako najvhodnejšie javí doplniť relevantné ustanovenia zákona o podmienkach výkonu volebného práva (§ 121).²⁶

Použitá literatúra a pramene:

Literatúra

- BRÖSTL, A. – KLUČKA, J. – MAZÁK, J.: Ústavný súd Slovenskej republiky (Organizácia, proces, doktrína). Košice: Ústavný súd Slovenskej republiky, 2001, 162 s. ISBN 80-967396-8-9.
- DOMIN, M.: Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, 684 s. ISBN 978-80-8167-770-9.
- ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, 2012, 832 s. ISBN 978-80-89447-93-0.
- ČIČ, M. – MAZÁK, J. – OGURČÁK, Š.: Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Košice: Cassoviapress, 1993, 236 s. ISBN 80-967004-0-5.
- 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. 2. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2012, 321 s. ISBN 978-80-89122-79-0.

Právne predpisy

- Ústavný zákon č. 327/1991 Zb. o referende.
- Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 490/1991 Zb. o spôsobe vykonania referenda.
- Zákon č. 491/1991 Zb. o organizácii Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej republiky a o konaní pred ním.
- Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda 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.

Súdne rozhodnutia

- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 25. mája 1997, sp. zn. II. ÚS 31/97.
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 24. júna 1997, sp. zn. I. ÚS 39/97.
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 28. októbra 2014, sp. zn. PL. ÚS 24/2014.

²⁶ Ako upozornil J. Drgonec, právna úprava ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta skrýva aj ďalší potenciálny problém súvisiaci s konaním o sťažnosti proti výsledku ľudového hlasovania. So zreteľom na Ústavou predpokladané lehoty totiž môže nastať situácia, že ÚS SR rozhodne o sťažnosti proti výsledku ľudového hlasovania v ktorom nebol prezident SR odvolaný (kladne) až po tom, čo už prezident rozpustil NR SR a teda po tom, čo predseda NR SR už vyhlásil voľby do NR SR. Porovnaj DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 1431.

Kontaktné údaje:

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

ZRUŠENÍ ÚSTAVNÍHO ZÁKONA ÚSTAVNÍM SOUDEM

Zdeněk Koudelka

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Brno

Abstrakt: The Constitutional court abolished the constitutional act on shortening the electoral term of the Chamber of Deputies due to the alleged conflict to the constitutional statute No 1/1993 Coll., Constitution of the Czech Republic. The Constitutional court did so without being expressly entitled to it by the Constitution. Extraordinary elections took place on the base of a special constitutional act, this practice was applied repeatedly within the effective legal order in the Czech Republic and it became a constitutional convention. Abolition of a constitutional act which was enacted by the qualified majority within the right procedure is in conflict to the constitutional command which states that the Constitutional court is bound by the constitutional acts.

Abstrakt: Text se zabývá rozhodnutím Ústavního soudu v Brně, kterým si v roce 2009 přisvojil pravomoc rušit ústavní zákony, když zrušil ústavní zákon o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny pro údajný rozpor s ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústava. Ústavní soud tak učinil, aniž mu Ústava takovou pravomoc výslovně dává, v situaci, kdy cesta k mimořádným volbám formou speciálního ústavního zákona byla aplikována v právním řádu platném na území Čech, Moravy a Slezska opakovaně a stala se ústavní zvyklostí. Zrušení ústavního zákona přijatého správnou procedurou a příslušnou kvalifikovanou většinou je v rozporu s ústavním příkazem o vázanosti Ústavního soudu ústavními zákony.

Klíčové slová: constitutional act.

Klíčové slová: ústavní zákon.

1 ÚVOD

Ústavní soud v Brně 10. 9. 2009 zrušil ústavní zákon Nálezem vydaným na základě ústavní stížnosti poslance Miloše Melčáka.¹ Tím vyšel mimo tradičně chápanou roli ochrany ústavnosti vůči právním předpisům nižší právní síly.² Přitom ve své dřívější judikatuře prezentoval názor, že nemůže rušit ústavní zákony.³ Nově se rozhodl bránit ústavnost - ústavní pořádek proti němu samému. Zmiňovaný Nález potvrdil tendenci Ústavního soudu posilovat svou moc. To je přirozená vlastnost každého mocenského orgánu. Ústavní soud využívá situace, že Ústava neřeší přezkum jeho neústavních rozhodnutí.⁴ Má-li Ústavní soud chuť zmocnit se práva rozhodnout nějakou otázku, najde si argumenty pro svou mocenskou působnost. Václav Klaus s týmem spolupracovníků k tomu uvedl: „Zcela specifickou roli v našem ústavním systému začal hrát Ústavní soud, který

¹ Nález č. 318/2009 Sb. (PI.ÚS 27/09), kterým byl zrušen ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny. Dále jen Nález.

² Již František Weyr poznamenal, že pokud Ústavní soud rozhoduje o tom, neodporují-li zákony ústavní listině, rozumí se tím zákon obyčejný, nikoli zákon ústavní. Obdobně tak uváděli Hynek Bulín a Vladimír Kubeš. FRANTIŠEK WEYR: *Československé právo ústavní*. Praha 1937, s. 94 a 96. STANISLAV MIKULE: Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon? *Jurisprudence* 1/2010, ISSN 1212-9909, s. 19. *Problémy nové československé ústavy*. Brno 1947, s. 9n.

³ Ústavní soud není oprávněn ustanovení obsažená v ústavních zákonech přezkoumávat (případně dokonce rušit); jeho úkolem je toliko – v konkrétních případech - jejich interpretace. Bod 6.2 odůvodnění nálezu č. 14/2002 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 25 (95/2002 Sb., PI.ÚS 21/01).

⁴ O soudním aktivismu BOLESŁAW BANASZKIEWICZ: *Demokracja pod specjalnym nadzorem*. *Forum prawnicze* 1/2011, Warszawa, Wydawnictwo Szkolne PWN Sp. z o.o., ISSN 2081-688X, s. 56-68. ZDENĚK KOUDEŁKA: *Transcendentní pramen práva*. Praha 2018, ISBN 978-80-7502-261-5.

bezpříkladným aktivismem svého rozhodování permanentně rozšiřuje své pravomoci.“⁵ Případně nále v kauze Melčák označil za excesivní ústavní soudce Radovan Suchánek.⁶

Na to, že soudní moc (především Ústavní soud a správní soudnictví) stále více vstupuje do politiky, poukázal i Petr Fiala. Podle něj je Ústavní soud „jednou ze standartních politických institucí“. Přičemž prohlašuje: „Soudní moc je autonomní proto, aby byla chráněna od politiky, nikoliv proto, aby dělala politiku.“⁷ Fiala hodnotí úlohu Ústavního soudu v demokracii ve srovnání s volbami rezervovaně: „Volby a volení reprezentanti lidu jsou pro demokracii klíčovými institucemi, jsou tedy nezbytné (příznakové), a proto také musí mít prioritu. Naopak instituce, jako je například Ústavní soud, jsou institucemi zbytnými, mohou být, ale nemusí, nejsou určujícím příznakem demokracie... Jestliže je vůlí lidu projevenou prostřednictvím rozhodnutí jejich zákonodárců to, že je vzhledem k politicky kritické situaci nutné uskutečnit nové volby, pak by nemělo být nic, co by se nad toto rozhodnutí povýšilo.“⁸ Tomáš Lálík přímo hovoří o ústavním soudu jako politickém orgánu,⁹ přičemž poukazuje i na to, že soudci Spolkového ústavního soudu v Německu se nemusí vzdát členství v politických stranách a ve francouzské Ústavní radě zasedají bývalí prezidenti.¹⁰ Výstižná jsou jeho slova: „Ústavní soud je propojený s politikou tak mysticky, jako je s ní propojený základní zákon státu – ústava.“¹¹

2 ÚSTAVNÍ POŘÁDEK

Ústava roku 1993 zavedla pojem ústavního pořádku,¹² což je jiné označení pojmu ústava s malým ú. Tedy souhrnu všech právních předpisů s ústavní silou. V rámci této kategorie předpisů obsahující ústavní normy se užívalo při střetu dvou norem pravidlo přednosti novějšího předpisu před starším a pravidlo přednosti zvláštního před obecným. Množina ústavních předpisů není statická (stát ani jeho právní řád neexistuje na věčné časy a nikdy jinak). Ústavní pořádek je doplňován ústavními zákony. Ústavní zákon je považován za právní předpis, který z povahy věci nemůže být neústavní. Je-li v rozporu s jiným ústavním předpisem, užije se pravidlo časové přednosti či pravidlo přednosti zvláštního. Výjimkou je procesní neústavnost daná chybou při jeho přijetí. Ústavní zákon jednokomorové České národní rady¹³ není nadřazen ústavním zákonům dvoukomorového Parlamentu. Ústavním pořádkem jsou ústavní soudci vázáni, což stanoví Ústava výslovně a plyne to i jejich slibu.¹⁴ Z vázanosti plyne, že subjekt normám podřízený si nemůže vybírat, které bude dodržovat, protože s nimi souhlasí, a které nebude dodržovat, protože s nimi nesouhlasí.

Některé ústavy vylučují ústavní změnu určitých věcí - klauzule nezměnitelnosti či věčnosti.¹⁵ Ovšem i toto ustanovení je možno posuzovat z odstupu staletí nebo tisíciletí jako deklaratorní. Nezměnitelnost může být jen tam, kde se zastaví společenský vývoj a kde současníci chtějí zakotvit své pojetí státu na věčnost, což bude vzdálenějšími generacemi bráno s úsměvem. Zatímco jiné hodnotíme mimo jejich epochu s odstupem a nadhledem, u hodnocení naší doby nám odstup a

⁵ VÁCLAV KLAUS a kol.: *Česká republika na rozcestí. Čas rozhodnutí*. Praha 2013, ISSN 978-80-253-2025-5, s. 98.

⁶ Radovan Suchánek byl jmenován ústavním soudcem v roce 2013, na přijetí nálezu v kauze Melčák se nepodílel. Odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka k usnesení Ústavního soudu z 10. 12. 2013, Pl.ÚS 23/13.

⁷ PETR FIALA: *Politika, jaká nemá být*. Brno 2012, ISBN 978-80-7325-216-8, s. 65.

⁸ PETR FIALA: *Politika, jaká nemá být*. Brno 2012, s. 41-42 a dále i s. 153 p. 6.

⁹ TOMÁŠ LÁLÍK: Politika a aktivizmus na ústavním soude. *Justičná revue* 5/2011, ISSN 1335-6461, s. 695.

¹⁰ TOMÁŠ LÁLÍK: Politika a aktivizmus na ústavním soude. *Justičná revue* 5/2011, s. 692 p. 3.

¹¹ TOMÁŠ LÁLÍK: Politika a aktivizmus na ústavním soude. *Justičná revue* 5/2011, s. 702.

¹² Čl. 3 a 112 Ústavy.

¹³ Ústava není nic jiného než ústavní zákon č. 1/1993 Sb. České národní rady přijatý podle ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

¹⁴ Čl. 85 ods. 2 a čl. 88 ods. 2 Ústavy č. 1/1993 Sb.

¹⁵ Nejstarší je zákaz změny principů norské ústavy - § 112 Ústavy Norského království z 17. 5. 1814.

nahledl chybí. Vždyť v 1. století většina antických politiků pokládala za vrchol Římskou říši s jejím římským mírem. Nicméně již bylo na světě křesťanství, které tento vrchol vývoje nepřijímalo a mělo jinou vizi vývoje společnosti. Konec konců můžeme se poučit i z historicky bližších dob. Není klauzule věčnosti fakticky svým pomíjivým základem blížká heslům o tisícileté 3. Německé říši či „Se Sovětským svazem na věčné časy a nikdy jinak.“?

Tezi o konci dějin obsahovaly středověké chiliastické vize konce světa nebo teorie o konci dějin vítězstvím komunismu (Marx, Engels, Lenin) nebo naopak kapitalismu a liberální demokracie (Fukuyama).¹⁶ Zastánci vítězství komunismu i kapitalismu čerpali tezi o konci dějin z filozofie Georga Wilhelma Hegela, jenž za hybatele dějin považoval touhu po uznání. **Konec dějin však nenastane, bude-li lidstvo žít.** Konec dějin nastane až s koncem světa.¹⁷ Společnost, včetně jejího práva, je změnitelná, nikoliv jednou pro vždy daná. Svět patří živým, ne mrtvým.

Francie zakotvuje nezměnitelnost republikánské formy státu.¹⁸ Nicméně právě Francie formu vlády za poslední dva a půl století neustále měnila. Od roku 1789 vystřídala opakovaně monarchii a to střídavě království v jeho absolutistické i konstituční formě s dvěma soupeřícími příbuznými dynastiemi Bourbonů a Orleánských a opakovaně císařství v různé se měnící ústavní úpravě a byla i opakovaně republikou od formy vlády shromáždění (Konventu), přes prezidentskou a od formy parlamentní k formě poloprezidentské.

Co je součástí ústavního pořádku určuje ústavodárce (v Čechách, na Moravě a ve Slezsku je to Parlament), když návrh ústavního zákona, který je takto výslovně navrhovatelem označen, schválí kvalifikovanou většinou v rámci ústavně předepsané procedury, která se odlišuje od přijetí zákona (nutná shoda obou komor Parlamentu). Právě tím, že sekulární demokratický stát odmítl čerpat legitimitu mimo sebe sama, tedy mimo společnost, nemůže se ani ústavní pořádek opírat o teokratickou či jinou autoritu stojící mimo společnost a legitimita ústavního pořádku - být v právní síle nadřazen jiným právním předpisům - je dána v širší shodě společnosti reprezentované v zastupitelské demokracii především v parlamentu. Tato širší shoda je pak určena přísnejšími procesními pravidly pro přijímání ústavních předpisů. Tuhost (rigidita) naší ústavy vůči změnám není

¹⁶ Fukuyama vidí v souladu s Hegelem a Alexandrem Kojévem za motor dějin touhu po uznání, která je naplněna vítězstvím liberální demokracie odstraňující rozdíl mezi pány a ráby. Podle Fukuyamy existuje pro lidstvo v pomyslných povozech na cestě dějinami jedna cesta a jeden cíl, byť nakonec svá slova relativizuje tvrzením „...nemůžeme s jistotou vědět, zda jejich pasažéři po krátkém rozhlédnutí neshledají nové prostředí vyhovujícím a nevydají se na novou a ještě delší cestu.“ (s. 318).

Na tezi vrcholu dějin v liberální demokracii a kapitalismu setrval FRANCIS FUKUYAMA: The west has won. *The Guardian* 11. 10. 2001, <http://www.guardian.co.uk/world/2001/oct/11/afghanistan.terrorism30> (text otištěn jako předmluva k českému vydání knihy *Konec dějin a poslední člověk*) i po útoku na Světové obchodní centrum v New Yorku 11. 9. 2001, kdy uvedl, že teroristické útoky nejsou schopny vytvořit obecně přijímanou alternativu vůči kapitalismu a liberální demokracii. Jsou však pozoruhodná Fukuyamova slova „...na mezinárodní scéně již zakrátko nebudou soupeřit ideologie – většina hospodářsky úspěšných států totiž bude organizována podle podobných zásad (kapitalismus – poznámka ZK) - ale kultury“, což jej přibližuje teorii střetu civilizací Samuela Huntingtona, jenž konec dějin nehlásá (s. 228), Fukuyama uznává, že „...liberální demokracie nejsou soběstačné: spolkový život, na němž závisejí, musí vycházet z jiného zdroje než liberalismu samotného.“ (s. 308) a že i v demokracii vzniká „...nespokojenost se svobodou a rovností. Proto ti, kteří zůstávají nespokojeni, budou vždy schopni začít dějiny.“ (s. 314).

FRANCIS FUKUYAMA: *Konec dějin a poslední člověk*. Praha 2002, s. 9, 11, 12, 17, 53, 61-67, 145, 150-153, 173, 178-179, 181-182, 193-195, 199, kapitola 19 Univerzální a homogenní stát, 200, 202, 204, 228, 276, 285, 286, 295, 308, 317-318, ISBN 80-86182-27-4.

¹⁷ PETR HÁJEK: Ukrajinská krize má ještě širší souvislosti. In *Záměrně plochá diskuse o ukrajinské krizi*, Publikace č. 12/2014 Institutu Václava Kaluse, ISSN 1213-3299, s. 46.

¹⁸ Čl. 89 (Změna ústavy) Ústavy Francouzské republiky ze 4. 10. 1958, s. 136. Nezměnitelnost republikánské formy státu byla zakotvena již 14. 8. 1884 za 3. Francouzské republiky.

velká vůči jiným ústavním systémům, které např. vyžadují ratifikační referendum,¹⁹ souhlas dalších orgánů než jen samotného tvůrce ústavní změny²⁰ anebo volbu speciálního ústavního konventu pro ústavní změnu.²¹ Ovšem svoji legitimitu mají i systémy s pružnou (flexibilní) ústavou měněnou obyčejným zákonem (Velká Británie), kde není třeba zvláštního Ústavního soudu ve funkci strážce ústavnosti zákonů. Též Ústava Spojených států amerických, která je velmi rigidní díky nutné ratifikaci změny i ¾ států USA, dokázala svou historickou úspěšnost bez klauzule věčnosti, naopak její změnitelnost dodatky (živá ústava) ji chrání před revoluční změnou.²²

Z tohoto pohledu je možné vnímat nezměnitelnost jen jako relativní²³ sebeomezení suveréna, které však může být odvoláno, jelikož žádný suverén jako tvůrce ústavy není věčný. Panovník v monarchii či lid v demokracii se úmrtím původních a narozením nových lidí mění, včetně názorů na to, co je společenské dobro. Formálně sice zůstává suverén stejný (monarcha, lid), ale jeho obsah je jiný. Klauzuli nezměnitelnosti lze změnit - rozšířit, zúžit i zrušit. K tomu František Weyr uvedl: „...je nemožnou norma, která by výslovně zakazovala změnu právního řádu nebo některé jeho části. ... Vim-li, za jakých podmínek tato norma dle právního řádu, kterého jest součástí, platně vznikla, musím logicky nutně uznati, že za těchže podmínek jest i její změna, resp. její odstranění juristicky možné.“²⁴ Jaroslav Krejčí, který uznával právní nezměnitelnost, však zároveň uvedl, že právně nezměnitelné normy nelze zajistit její faktickou nezměnitelnost.²⁵ Ale co je to pak za nezměnitelnost?

Ústavní soud však rozděluje ústavní pořádek na jeho materiální jádro (ohnisko), které je dle něho prioritní.²⁶ Jinými slovy fakticky nadústavní.²⁷ Protože faktická nadústavnost nepochází

¹⁹ V Dánsku je nutný souhlas Lidové sněmovny, která je následně rozpuštěna. Nově zvolená sněmovna musí souhlasit s ústavní změnou ve stejném textu, následuje ratifikační referendum a po něm královský souhlas. § 88 Ústavy Dánska z 5. 6. 1953, s. 79.

²⁰ V USA je třeba po schválení ústavního doplnku 2/3 Kongresu ještě ratifikační souhlas alespoň ¾ parlamentů členských států federace. Možná, ale neuskutečňovaná, je varianta, že se na federální úrovni i pro státní ratifikaci zvolí zvláštní orgány – konventy. Čl. V Ústavy Spojených států amerických ze 17. 9. 1787. Obdobně se v Rusku mění hlava 3-8 Ústavy federálním ústavním zákonem Federálního shromáždění, který dodatečně schválí 2/3 subjektů Ruské federace. Čl. 136 Ústavy Ruska z 12. 12. 1993. ZDENĚK KOUDELKA, RENATA VLČKOVÁ: *Ústavní systém Ruska. Ústava Ruské federace*. Brno 1996, s. 73, ISBN 80-210-1356-7.

²¹ V Rusku je možné hlavu 1 (Základy ústavního zřízení), hlavu 2 (Práva a svobody člověka a občana) a hlavu 3 (Ústavní opravy a revize) měnit jen tak, že na základě 3/5 souhlasu obou komor Federálního shromáždění je svoláno zvláštní Ústavodárné shromáždění, které připraví návrh nové Ústavy, která je schvalována 2/3 všech členů Ústavodárného shromáždění nebo referendem. Čl. 135 Ústavy Ruska.

²² Jen do roku 1808 byla omezena změnitelnost ustanovení o přistěhovalectví a daních – čl. V Ústavy USA ze 17. 9. 1787. Změnitelnost ústavy obhajoval i Abraham Lincoln v době boje o zrušení původně ústavně akceptovaného otroctví. BORIS BALOG: Zrušenie rozhodnutí o amnestii ústavným zákonem. *Právní obzor* 4/2012, ISSN0032-6984, s. 328.

²³ Nezměnitelnost ústav je relativní. „Není možno se naivně domnívat, že takováto změna v realitě vůbec možná není. Jde o něco jiného: stávající systém musí využívat všechny dostupné prostředky k tomu, aby této změně účinně zabraňoval.“ VOJTĚCH ŠIMÍČEK: Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález ÚS ve věci M. Melčáka. *Vladimír Klokočka Liber amicorum*, Praha 2009, s. 223, ISBN 978-80-7201-793-5.

²⁴ FRANTIŠEK WEYR: *Základy filozofie právní*. Brno 1920, s. 105-106 poznámka 18.

²⁵ JAROSLAV KREJČÍ: *Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy*. Praha 1931, s. 58.

²⁶ Prioritu materiálního ohniska uznává a definuje Šimíček, který rozděluje ústavní řád na nezměnitelné principy a jednoduché ústavní právo. VOJTĚCH ŠIMÍČEK: Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález ÚS ve věci M. Melčáka. *Vladimír Klokočka Liber amicorum*, Praha 2009, s. 224-225, 227.

²⁷ Jan Kysela hovoří o „vyšším“ a „nižším“ ústavním právu. JAN KYSELA: Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů. *Jurisprudence* 1/2010, ISSN 1212-9909, s. 25.

z právního řádu samého, který nadústavní předpisy nezná, je otázkou, od koho vlastně nadústavnost pochází. Od Boha či Ústavního soudu?²⁸

Z Nálezu plyne, že nadústavností je nadán ústavní předpis či jeho část, který je takto označen Ústavním soudem. Ústavní soud zde není vázán ani pravidly procesními, která by vyžadovala širší shodu na tom, co je nadústavní než většinu ústavních soudců, nutnou pro posouzení, kdy je obyčejný zákon v rozporu s ústavním pořádkem. Vědom si však, že tato argumentace zavání antidemokratičností, Ústavní soud dále pracuje s tím, že ruší-li ústavní zákon, lze se problémem vyhnout tím, že předpis označí tak, že se o ústavní zákon nejedná, protože podle něj: „Ani ústavodárce nesmí prohlásit za ústavní zákon normu, která charakter zákona, natož ústavního, nemá“.²⁹ Ústavní soud daný ústavní zákon považoval za individuální právní akt.³⁰

Náš právní řád nerozlišuje mezi ústavou a ústavním zákonem. Ústava sama je ústavním zákonem.³¹ Pokud by se nyní Parlament rozhodl přijat novou ústavu, ukáže se, že tvůrce ústavních zákonů je institučně i procesně totožný s tvůrcem ústavy.³² Karel Klíma též nerozlišuje ústavu a ústavní zákon: „V koncepci vertikální struktury právního řádu je ústava nebo zákon označený jako ústavní vrcholem soustavy právních norem.“³³ Stejně i předchozí československá ústava byla ústavním zákonem,³⁴ výrazně změněným ústavním zákonem o československé federaci.³⁵ K přijetí ústavního zákona, byť nepřímou měnícího Ústavu, není třeba speciálního ústavního zmocnění.³⁶ Takovou nepřímou novelou Ústavy je změna zákonodárského procesu v době stavu ohrožení a válečného stavů,³⁷ přičemž tento ústavní zákon nebyl zpochybněn. Úlohou Ústavního soudu je chránit ústavu a tedy třípětinovou kvalifikovanou většinu v Parlamentu před jejím narušením zákonem pouhou nadpoloviční většinou. Není úlohou Ústavního soudu chránit kvalifikovanou většinu před časově mladší rovněž kvalifikovanou většinou.³⁸

Je zde rozdíl od států, které ústavu nejen jinak nazývají než ústavní zákon, ale především schvalují přísnější (rigidnější) procedurou než ústavní zákony, byť mají stejnou právní sílu. V takovém případě je možná kontrola ústavnosti ústavního zákona, pokud přímo či nepřímou mění ústavu, zda nejde o změnu, která měla být přijata procesně přísnějším způsobem ústavní revize.³⁹ Nejvýznamnější moravský konstitucionalista Jan Filip, který později nesouhlasil se zkracováním volebního období ústavním zákonem, se též k možnosti rušit ústavní zákon stavěl spíše negativně, když prohlásil, že klauzule nezměnitelnosti ústavy je jen sebeomezením ústavodárce: „Nad ním už nestojí nikdo, kdo by mohl rušit jeho akty... Půjde v této souvislosti podle mého názoru o to, zda bude vytvořena kategorie tzv. ústavě odporujících či protiústavních zákonů. Podle čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR se to zdá být z kompetence Ústavního soudu vyloučeno, protože nemůže posuzovat

²⁸ Kritika teorie materiálního jádra ústavy ZDENĚK KOUDELKA: *Transcendentní pramen práva*. Praha 2018, ISBN 978-80-7502-261-5.

²⁹ Poslední odstavec bodu VI/a odůvodnění (s. 4635) Nálezu.

³⁰ Bod VI./a (Obecnost ústavního zákona jako podstatná náležitost právního státu) odůvodnění (s. 4633, předposlední odstavec) Nálezu.

³¹ Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava ČR.

³² Na obdobné slovenské realitě to uvádí RADOSLAV PROCHÁZKA: *Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň 2011, ISBN 978-80-7380-328-5, s. 39.

³³ KAREL KLÍMA: *Ústavní právo*. 4. vydání Plzeň 2010, ISBN 978-80-7380-261-5, s. 68.

³⁴ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava České a Slovenské Federativní Republiky (dříve Československé socialistické republiky a Československé federativní republiky).

³⁵ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

³⁶ Problematika uvedena v bodech VI. 25-32 odlišného stanoviska soudce Jana Musila k Nálezu.

³⁷ Čl. 8 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR.

³⁸ RADOSLAV PROCHÁZKA: *Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň 2011, ISBN 978-80-7380-328-5, s. 74.

³⁹ V Rusku může Federální shromáždění přijímat samo ústavní zákony, ale Ústavu Ruska změní jen ústavní zákony Federálního shromáždění, které odsouhlasí 2/3 subjektů federace. Čl. 136 Ústavy Ruska z 12. 12. 1993. ZDENĚK KOUDELKA, RENATA VLČKOVÁ: *Ústavní systém Ruska. Ústava Ruské federace*. Brno 1996, ISBN 80-210-1356-7, s. 73.

soulad právních předpisů se stejnou právní silou“.⁴⁰ Filip však jako zastávce nezměnitelnosti odkazuje na jiné prostředky jejího zajištění v ústavě a jednacím řádu parlamentních komor, které nespécifikuje, a na možnost vývoje judikatury Ústavního soudu.

Obdobně je to v případě, že ústava rozlišuje několik druhů ústavních zákonů podle způsobu přijetí, mají však stejnou ústavní právní sílu. V Rakousku je ke schválení ústavního zákona běžně potřebná kvalifikovaná většina v Národní radě (jednoduché ústavní právo), ale pro ústavní zákony omezující působnost spolkových zemí se vyžaduje i souhlas Spolkové rady, a pro změnu ústavy je nutné referendum fakultativní, požádá-li o to aspoň třetina členů Národní či Spolkové rady, anebo obligatorní, jde-li o celkovou (podstatnou) změnu rakouské ústavy.⁴¹ Zde je přípustná kontrola rakouského Ústavního soudu (Ústavní soudní dvůr), zda určitý ústavní zákon přijatý jednodušším způsobem, neměl být přijat kvalifikovaným rigidnějším způsobem. To byl případ, kdy rakouský Ústavní soud zrušil ústavní normu, čehož se Nález dovolává jako příkladu.⁴² Šlo o přechodné ústavní konstatování, že ustanovení zemských zákonů o veřejných zakázkách jsou na dobu 1. 1. 2001 – 31. 8. 2002 v souladu s ústavou, byť stejné ustanovení na spolkové úrovni již Ústavní soud shledal neústavním. Důvodem pro zrušení ústavního předpisu rakouským Ústavním soudem byla skutečnost, že byl přijat jako běžný ústavní zákon a soud došel k závěru, že měl být přijímán jako kvalifikovaný ústavní zákon rigidnější cestou, neboť jde o podstatnou změnu ústavy, jestliže se vylučuje kontrola ústavnosti zemských zákonů rakouským Ústavním soudem. Tedy podstatná změna nemusí být podstatná jen rozsahem. I rozsahem malá změna, může být podstatná svým ústavním významem. Náš ústavní řád však žádné různé stupně rigidity pro přijímání ústavních zákonů nezná, proto dovolání se rakouského případu v Nálezu je nepatřičné.

Obdobně jako rakouský Ústavní soud i Ústavní soud Ukrajiny vyslovil neústavnost změny ústavy z procedurálních důvodů přijetí.⁴³ V Maďarsku se podle velikonoční ústavy vytváří nová skupina organických zákonů přijímaných 2/3 většinou všech poslanců s vyšší právní silou než obyčejný zákon přijímaný nadpoloviční většinou přítomných poslanců, ale s nižší právní silou než ústavní zákon přijímaný stejnou 2/3 většinou všech poslanců.⁴⁴

⁴⁰ JAN FILIP: *Ústavní právo ČR 1. 2.* vydání Brno 1997, ISBN 80-210-1492-X, s. 90-91. 4. vydání Brno 2003, ISBN 978-80-210-3254-5, s. 111.

⁴¹ Čl. 44 Ústavy Rakouské republiky z 1. 10. 1920. PAVEL KANDALEC: Materiální jádro ústavy v judikatuře rakouského Ústavního soudu. *Dny práva 2009*, Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1, http://www.law.muni.cz/edicni/dny_prava_2009/files/prispevky/mezin_smlouvy/Kandalec_Pavel%20_1350_.pdf

⁴² Čl. 126a z roku 2000 přijatý jako ústavní ustanovení, kdy dle čl. 44 ods. 1 Spolkového ústavního zákona Rakouské republiky z 1. 10. 1920 může být ústavní většinou přijata ústavní norma i v obyčejném zákoně o veřejných zakázkách. Rozhodnutí Ústavního soudu Rakouské republiky z 11. 10. 2001, VfGH 16.327. Část IV odůvodnění (s. 4629) Nálezu, kde je chybně uvedena datace rozhodnutí 11. 11. 2001. JAN GRINC: Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence 1/2010*, ISSN 1212-9909, s. 31-37, dostupné v ASPI, literatura LIT36087CZ.

Tuto komparaci v Nálezu hodnotí kladně ZDENĚK KÜHN: ÚS: K pravomoci rušit protiústavní „ústavní“ zákony. *Cevrorevue 8-9/2009*, <http://www.cevrorevue/aktualni-cislo-online/2009/8-9/215714-pravomoci-rusit-protiustavni-ustavni-zakony.html> Kühn ve svém textu uvádí, že čl. 44 ods. 3 rakouské ústavy je reakcí na dobu nacismu jako v Německu klauzule věčnosti v čl. 79 ods. 3 Základního zákona Spolkové republiky Německo z roku 1949. Ovšem rakouský čl. 44 ods. 3 (původně ods. 2) Spolkového ústavního zákona byl přijat již 1. 10. 1920, StGB. 450/1920. Nebyl žádnou reakcí na nacismus, ale naopak potvrzoval svrchovanost lidu i jako ústavodárce, když některé změny ústavy vázal na referendum. Rakouská ústava žádnou klauzuli věčnosti neobsahuje.

⁴³ Rozhodnutí Ústavního soudu Ukrajiny z 30. 9. 2010, kterým rozhodl o nesouladu zákona o změnách Ústavy Ukrajinské republiky z 8. 12. 2004. Po převratu v únoru 2014 byla platnost ústavní změny z roku 2010 obnovena a rozhodnutí Ústavního soudu, který zrušil novelu ústavy za neústavní a neplatné. Dokonce se stalo důvodem trestního stíhání uprchlého prezidenta Viktora Janukovyče. LADISLAV OROSZ, JÁN SVÁK, BORIS BALOG: *Základy teorie konstitucionalismu*. Bratislava 2011, ISBN 978-80-89447-54-1, s. 115 p. 175.

⁴⁴ Čl. S základního zákona Maďarska z 18. 4. 2011.

Rovněž z procesních důvodů zrušil Ústavní soud Moldávie změnu moldavské ústavy ve věci volby prezidenta z přímé na nepřímou, ale až po 15 letech od přijetí změny. V roce 2000 byla Parlamentem Moldávie zavedena nepřímá volba Parlamentem.⁴⁵ Ke zvolení bylo potřeba alespoň tři pětina členů Parlamentu, tedy nejméně 61 hlasů. Ovšem rozhodnutím ze 4. 3. 2016 tuto změnu ústavy Ústavní soud Moldávie zrušil⁴⁶ a tak obnovil přímou volbu. Zrušení změny ústavy bylo Ústavním soudem odůvodněno tím, že nebyla dodržena ústavní procedura změny. K návrhu změny ústavy se musí předem vyjádřit Ústavní soud.⁴⁷ V rámci přijímání dotčeného návrhu však došlo v Parlamentu ke změnám, k nimž se již soud nevyjádřil. Tedy konstatoval, že při změnách ústavy, které se řídí zvláštní procesní tuhostí, není možné přijetí pozměňovacích návrhů, které podstatně mění původní návrh změn ústavy.

Ovšem již dříve moldavský Ústavní soud prohlásil za neústavní samotný článek ústavy, když vstoupil do čistě politického sporu označení státního jazyka. Problémem totiž nebylo, jak se mluví, ale jak se má jazyk nazývat. V Deklaraci nezávislosti Moldávie z roku 1991⁴⁸ byla označena za státní jazyk rumunština psaná latinkou. Za Sovětského svazu byl jazyk označen jak moldavština a psala se cyrilicí. Ústava z 29. 7. 1994 státní jazyk znovu nazvala jako moldavštinu psanou latinkou.⁴⁹ Označení jazyka se stalo předmětem vnitropolitického sporu. Ten byl na návrh poslankyně Any Gutu rozhodnut Ústavním soudem Moldávie v roce 2013, který stanovil, že státním jazykem je rumunština.⁵⁰ Ústavní soud vyšel z toho, že Deklarace nezávislosti je samotným zdrojem vzniku suverénního moldavského státu, nebyla ústavou výslovně novelizovaná a odkazuje na ni samotná preambule moldavské ústavy, která v pochybnostech stanoví, že se má použít takový výklad ústavy, který je v souladu s preambulí. Ústavní soud nespojil právní sílu Deklarace nezávislosti s jejím označením za zákon přijatý parlamentem, ale s podstatou vzniku nového státu a tedy za jeho normativní jádro, kdy ještě před přijetím v parlamentu formou zákona byla deklarace schválena Velkým národním shromážděním. Ústavní soud označil Deklaraci nezávislosti za nezměnitelnou a nelze vůči ní užít zásadu mladší právní předpis ruší starší právní předpis stejné právní síly. Proto Ústavní soud konstatoval, že pro označení úředního jazyka v Moldávii je nutno vycházet z textu Deklarace nezávislosti. Je to příklad vstupu soudní moci do ústavodárné pravomoci parlamentu. Volba státního jazyka je primárně politická otázka - např. československý jazyk v rámci první Československé republiky 1918-38 oproti dnešnímu odlišení českého a slovenského jazyka, obdobně dříve srbochorvatština a dnešní srbština, chorvatština, bosensština. Je tedy evidentní, že Ústavní soud Moldávie označil na nezměnitelné něco, co se jinde mění často. A konečně tomu tak bylo i v Moldávii.

Též na Slovensku se Ústava od ústavních zákonů odlišuje jen názvem a do podoby právního předpisu se dostává ve formě ústavního zákona.⁵¹ Na ústavodárci pak záleží, kdy ústavní pravomoc uplatní.⁵² Rovněž slovenský Ústavní soud v Košicích prohlásil: „V procesu projednávání, přijímání a vyhlásování ústavy a ústavních zákonů nejsou právní rozdíly... Jestliže by ústava měla vyšší právní sílu než ústavní zákony, změna ústavy ústavním zákonem by musela být protiprávní.“⁵³ Ze slovenské ústavní vědy jsou příznačná slova slovenského ústavního soudce Ladislav Orosze: „

⁴⁵ Zákon z 5. 7. 2000 č. 115-XIV.

⁴⁶ Rozhodnutí Ústavního soudu Moldávie ze 4. 3. 2016 č. 7. <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=558&l=ru>

⁴⁷ Čl. 141 ods. 2 Ústavy Republiky Moldávie z 29. 7. 1994.

⁴⁸ Deklarace nezávislosti – zákon z 27. 8. 1991 č. 691.

⁴⁹ Čl. 13 ods. 1 Ústavy Republiky Moldávie z 29. 7. 1994.

⁵⁰ Rozhodnutí Ústavního soudu Moldávie z 5. 12. 2013 č. 36, body 83-91 a 115 odůvodnění. <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=476&l=ru>

⁵¹ EVA OTTOVÁ: *Teória práva*. Šamorín 2006, ISBN 80-89122-37-X, s. 191. ALEXANDER BRÖSTL: O ústavnosti ústavních zákonov. *Metamorfózy práva ve střední Evropě*, Praha 2008, ISBN 978-80-904024-6-1, s. 14. RADOSLAV PROCHÁZKA: *Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň 2011, ISBN 978-80-7380-328-5, s. 15-16. BORIS BALOG: Zrušenie rozhodnutí o amnestii ústavným zákonom. *Právny obzor* 4/2012, ISSN 0032-6984, s. 319.

⁵² ALEXANDER BRÖSTL: O ústavnosti ústavních zákonov. *Metamorfózy práva ve střední Evropě*, Praha 2008, ISBN 978-80-904024-6-1, s. 23.

⁵³ Usnesení Ústavního soudu Slovenska I.ÚS 39/93.

ústavní zákony jsou akty ústavodárné moci... a proto nemohou být neústavní, resp. protiústavní, a zároveň proto principiálně nemohou, na rozdíl od obyčejných zákonů, podléhat kontrole orgánů soudní moci“.⁵⁴ Radoslav Procházka odmítá snahu rozdělit ústavní předpisy na „okraj“ a „jádro“, respektive ústavní a nadústavní právo či jednoduché a kvalifikované ústavní právo. Procházka kritizuje snahu zastánce teorie materiálního jádra ústavy P. Holländera odůvodnit za užití pojmů jako „metafyzický korelát“ a „konstruktivní metafyzika“ rozdělení ústavního práva⁵⁵ a touhu nadřadit se nad ústavodárce za užití. K Holländerovi Procházka uvádí: „Je příznačné, že Holländerovi takové rozlišení nechybí v ústavní úpravě, ale v konstitucionalistice; v té se „metafyzický korelát“ jako nástroj „konstruktivní metafyziky“ určitě hledá jednodušeji než v tom, na čem se ústavodárce skutečně usnesl.“⁵⁶ Procházka na slovenské ústavní úpravě uvádí, že ústava nedává právo Ústavnímu soudu posuzovat ústavnost ústavních zákonů jakožto předpisů stejné právní síly s tím, že si Ústavní soud nemůže takovou pravomoc přisvojit, jelikož i on je jako orgán veřejné moci vázán zásadou legality. Dle Procházky „ústava Ústavnímu soudu zakazuje jednat o souladu ústavních zákonů s ústavou. Poruší tento zákaz pod rouškou ochrany ústavy by zakládalo paradox par excellence.“⁵⁷ Přitom však Procházka uznává, že je třeba ústavu chránit i před zvláštním parlamentem. Takovou ochranu má formou práva na odpor v rukách lid jakožto suverén v demokratickém státě. Jen ten je nad ústavodárce, ne Ústavní soud.⁵⁸ Ústavní soud sám má všechny pravomoci jen díky rozhodnutí ústavodárce a nemůže sám, pokud jej k tomu ústava výslovně nezmocní, přezkoumávat následné rozhodnutí ústavodárce. Procházka správně poukazuje: „Soud, který je oprávněný nějaké pravidlo zbavit platnosti, jim totiž z povahy věci nemůže být vázán.“⁵⁹ Přičemž odmítá, že by snad soud v zájmu ochrany ústavy ji mohl sám porušit.

Ústavní soud se dále dovolává německé literatury, která teoreticky uvádí možnost zrušení ústavního zákona, ale v praxi k tomu nikdy nedošlo.⁶⁰ Německý Spolkový ústavní soud sice řešil návrhy na zrušení ústavních norem, kdy dokonce v roce 1953 posuzoval na návrh soudu zdánlivý rozpor dvou ustanovení základního zákona. V této věci i dvou dalších,⁶¹ které se týkaly ústavní úpravy odposlechů, došel k závěru, že uvedená ustanovení mají ústavně konformní výklad i s klauzulí věčnosti německého základního zákona.⁶² Je pravdou, že německý ústavní soud uznává svou příslušnost hodnotit soulad zákonů měnících základních zákonů s klauzulí nezměnitelnosti, tj. základními ústavními principy.⁶³ Ovšem i zde nelze vést přímou analogii se situací v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, neboť zatímco u nás je ústava ústavním zákonem, tak v Německu je rozdíl v přijetí základního zákona, který se považuje za projev moci konstitutivní (ustavující), a jeho změny,

⁵⁴ LADISLAV OROSZ: K problematice kompatibility ústavního systému Slovenskej republiky. *Justičná revue* 3/2005, ISSN 1335-6461, s. 329.

⁵⁵ PAVEL HOLLÄNDER: *Základ všeobecné státovédy*. 2. vydání, Plzeň 2009, ISBN 978-80-7380-178-6, s. 107.

⁵⁶ RADOSLAV PROCHÁZKA: *L'ud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň 2011, s. 31.

⁵⁷ RADOSLAV PROCHÁZKA: *L'ud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň 2011, s. 34.

⁵⁸ Přitom podle slovenské ústavy Procházka ještě připouští možný zásad Ústavního soudu proti obsahově individuálnímu právnímu aktu prezentovanému formálně jako právní předpis cestou ústavní či komunální stížnosti, odmítá však možnost zkoumat ústavnost ústavního zákona. RADOSLAV PROCHÁZKA: *L'ud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň 2011, ISBN 978-80-7380-328-5, s. 34, 42, 46-48, 60.

⁵⁹ RADOSLAV PROCHÁZKA: *L'ud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň 2011, ISBN 978-80-7380-328-5, s. 36.

⁶⁰ THEODOR MAUNZ, GÜNTER DÜRIG et alii: *Grundgesetz Kommentar*. München 1997, Art. 79, s. 14. Citováno dle poznámky 5 Nálezu, katalog Deutsche Nationalbibliothek tuto publikaci neobsahuje.

⁶¹ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu č. BVerfGE 3, 225; 30, 1; 109, 279. JAN GRINC: Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence* 1/2010, ISSN 1212-9909, s. 31, dostupné v ASPI, literatura LIT36087CZ.

⁶² Čl. 79 ods. 3 Základního zákona Spolkové republiky Německo z 23. 5. 1949.

⁶³ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu č. BVerfGE 1, 14, které se odvolává na dřívější právní názor bavorského Ústavního soudu.

ktorá se již považuje za projev moci konstituované (ustavené).⁶⁴ Původní základní zákon mimo jiné přijímaly zemské parlamenty, zatímco jeho změny přijímá jen Spolkový sněm a Spolková rada.

Ve Francii Ústavní rada v roce 1999 prohlásila, že nemá pravomoc přezkoumávat ústavní zákony a že ústavodárce může změnit ústavní principy, které dosud chránila před jejich změnou obyčejným zákonem.⁶⁵ Toto stanovisko zopakovala v roce 2003.⁶⁶

Petr Hájek materiální jádro ústavy z pohledu jejich zastánců kriticky a posměšně vykládá: „Lid již nemůže svobodně rozhodovat o charakteru státu, který si ústavou „ustavil“. Existuje totiž nebezpečí, že lid by chtěl o svém státu rozhodovat podle svých autentických – v čase se měnících – zájmů. Tehdy by mohl skrze volené představitele, poslance, podle své vůle ústavu svého státu upravit nebo dokonce „podstatně změnit“.“⁶⁷ Hájek označuje materiální jádro za právní definici věčnosti.⁶⁸

3 PODSTATNÉ NÁLEŽITOSTI DEMOKRATICKÉHO PRÁVNÍHO STÁTU

Ústavní soud vyšel z nepřipustnosti změn podstatných náležitostí demokratického právního státu při posuzování ústavního zákona o zkrácení volebního období. Za podstatné náležitosti považuje i základní principy volebního práva. Jistě změna volebního práva zavádějícího např. rasové či náboženské rozlišení pro uplatnění práva volit je z pohledu naší Ústavy nepřipustná. Otázkou je, zda se tam řadí i možnost předčasných voleb.

Když Ústavní soud odmítl akceptovat možnost cesty zkrácení volebního období v rozporu s ústavní zvyklostí a zrušil daný ústavní zákon pro neústavnost, říká zároveň, že roku 1990 a 1998 u nás byly porušeny podstatné náležitosti demokratického právního státu. Pokud by normální člověk nedotčený právem ani názory Ústavního soudu, měl sdělit, jak si představuje porušení podstatných náležitostí demokratického právního státu, které musí být napraveny nerespektováním vůle ústavní většiny Parlamentu. Dočkáme se odpovědi o hraniční společenské krizi, kdy nastává anarchie, lid je na barikádách a nepřítel před branami našich domovů. Podíváme-li se na rok 1998 očima normálních lidí, je to rok, v němž se konaly volby, a vznikla nová vláda, ale o žádné hraniční společenské situaci se nedá hovořit. Rok 1998 nikdy nebude srovnáván s rokem 1918, 1938, 1939, 1948, 1968 či 1989. V roce 1998 se změnila vláda, ale boj o existenci státu či jeho demokratické podstaty se nevedl. Z voleb, které podle Ústavního soudu vzešly na podkladě porušení podstatných náležitostí demokracie, vznikla vláda Miloše Zemana, jež jako poslední dokončila celý ústavní čtyřletý mandát. Očima Ústavního soudu zřejmě šlo o vládu vzniklou na základě porušení podstatných náležitostí ústavy. Takto však vidí rok 1998 jen Ústavní soud. Předčasné volby 1998 nebyly porušením právního státu a demokratického režimu, ale jejich potvrzením, že vládní krizi mohou legitimně řešit voliči ve volbách. Ve vládě Miloše Zemana legislativní činnost řídil místopředseda Pavel Rychetský, který je dnes předsedou Ústavního soudu a musí si tedy sypat popel na hlavu, že přijal vládní post na troskách právního státu. Rychetský jako senátor ve svém vystoupení v Senátu oponoval údajné neústavnosti zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny.⁶⁹ Někteří lidé mění názory se změnou funkce.

⁶⁴ Jörg Lücke v komentáři čl. 79 základního zákona in Miachel Sachs, Ulrich Battis et alia: *Grundgesetz. Kommentar*. 3. vydání, München 2003, ISBN 3-406-49233-9, s. 1642-1643.

⁶⁵ VICTOR FERRERES COMELLA: *Constitutional Court and Democratic Values*. New Haven, 2009, ISBN 0300148674, s. 105-106. RADOSLAV PROCHÁZKA: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň 2011, ISBN 978-80-7380-328-5, s. 94.

⁶⁶ Rozhodnutí Ústavní rady 2003-469 DC ze dne 26. března 2003. MARTIN MADEJ: *Politická ingerence francouzské Ústavní rady*. 3. 9. 2014, <http://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/politicka-ingerence-francouzske-ustavni-rady>

⁶⁷ PETR P. HÁJEK: *Smrt v sametu*. Praha 2012, ISBN 978-80-87423-38-7, s. 136-137. Dále s. 138-139.

⁶⁸ PETR P. HÁJEK: *Smrt v sametu*. Praha 2012, ISBN 978-80-87423-38-7, s. 141. Dále s. 142.

⁶⁹ Řeč Pavla Rychetského v Senátu 19. 3. 1998 při projednávání návrhu zákona o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny, senátní tisk 98021, 1. funkční období, <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/hlasovani?action=steno&O=1&IS=2395&T=98021#st98021>

K ospravedlnění rušení ústavních zákonů soudem se uvádí možné zneužití moci Parlamentem. Ústavní soud s odkazem na parlamentní debatu poukazuje na možnost budoucích temných úmyslů (je-li možno zkrátit funkci Poslanecké sněmovny, možná zítra bude suspendován Ústavní soud či prezident).⁷⁰ Ale nemusíme se bát temných úmyslů ústavních soudců, Otevřel pro ně cestu zrušením ústavního zákona. Což kdyby Ústavní soud zrušil jako neústavní omezení funkčního období ústavních soudců na 10 let a prohlásil je za doživotní? Jistě se najdou argumenty, které soudní mandát vážou na dobu neomezenou a řada států má u ústavních či nejvyšších soudů doživotní mandát. Kdo zabrání příští snaze Ústavního soudu zrušit i Ústavu samotnou s tím, že plně postačí vnitřní přesvědčení Ústavního soudu, co mají jiné orgány činit či nečinit ve správě státu? Jistě lze hypoteticky předvídat, že se Ústavní soud zblázní, stejně jako Parlament, a stane se tyranem. Buď to nepředpokládáme u nikoho, nebo tak musíme předpokládat u všech. V demokratickém státě je nemyslitelné, aby si poslanci odhlasovali dědičnost svého mandátu, stejně jako možnost, že ústavní soudci zruší část ústavního zákona České národní rady omezující délku jejich mandátu a učiní se doživotními. Základem práva je rozum. Rozumností se Ústavní soud ohání při hodnocení aktů jiných orgánů.⁷¹ Ovšem Ústavním soudem prosazovaná hlediska vůči jiným neuplatňuje vůči sobě.

Výstižně dokresluje snahu ústavních soudců sami sebe postavit na konečné spasitele demokracie u nás otázka soudce Stanislava Balíka na místopředsedu Poslanecké sněmovny Lubomíra Zaorálka, zda by Ústavní soud mohl zrušit ústavní zákon, kterým se zbavují mandátu tři poslanci-potížisté. Zaorálek správně odpověděl: „*To je absurdní případ. Já prostě odmítám to, že by Sněmovna tak flagrantním způsobem pošlapala práva jedince.*“⁷² Zde nutno připomenou slova G. Sartoriho: „...*demokracie spočívá na principu, že nikdo nemůže sám vyhlásit sebe za lepšího, než je kdokoliv jiný, o tom musí rozhodnout jiní.*“⁷³ Ústavní soud sám sebe povyšuje nad ústavu a ostatní ústavní orgány. Fakticky se povýšil nad lid.

Ústavní soud v poslední části IV. odůvodnění Nálezu mimo jiné uvádí důvod pro osvojení si práva rušit ústavní zákony a to, že ústavní zákon je prostě zákon. Pokud Ústava výslovně nevylučuje ústavní zákony v konkrétním případě,⁷⁴ pak do pojmu zákon spadá i ústavní zákon. Ústavní soud dochází k závěru, že umožňuje-li ústava Ústavnímu soudu rušit zákony, může rušit i ústavní zákony. Je možné vztáhnout na ústavní zákony analogicky postup stanovený Ústavou pro zákony např. při jejich přijímání,⁷⁵ ale **analogií nemůže být dána nová pravomoc státnímu orgánu**. Pravomoc státnímu orgánu musí být dána výslovnou ústavní nebo zákonnou úpravou. Ani Ústavní soud si na základě výkladu, že může-li rušit zákony, může analogicky rušit i ústavní zákony, nemůže uzurpovat novou pravomoc. I když je analogicky možné vztáhnout na procesní postup přijímání ústavního zákona ústavní úpravu procesu přijetí obyčejného zákona, pokud není stanoveno jinak, pravomoc přijímat ústavní zákon je dána Parlamentu Ústavou výslovně.⁷⁶ Pokud výslovně není dána Ústavou Ústavnímu soudu pravomoc tyto zákony rušit, tuto pravomoc nemá.

Jiný ústavní soudce Miloslav Výborný jako poslanec v roce 1998 byl proti návrhů skupiny poslanců ČSSD na vydání ústavního zákona o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny v situaci, kdy jeho poslanecký klub KDU-ČSL návrh podpořil. Viz 12. hlasování, 21. schůze Poslanecké sněmovny 26. 2. 1998 <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=11353>

Jako ojedinělý projev nesouhlasu v teorii se zkracováním volebního období byl článek - JAN FILIP: Zkrácení volebního období. *Parlamentní zpravodaj* č. 12/1997-98, s. 132-134. PAVEL HOLLÄNDER: Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. *Právník* 4/2005, s. 313-335, ISSN 0231-6625.

⁷⁰ Bod VI./a odůvodnění (s. 4635, 2. odstavec) Nálezu.

⁷¹ Správně hodnotí Ústavní soud právní předpisy, zda nejsou nerozumné. Právní prepis má být rozumný. Nález č. 160/2006 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 42 (Pl.ÚS 57/05).

⁷² JAN WINTR: Desáté září českého ústavního systému. *Jurisprudence* 1/2010, ISSN 1212-9909, s. 9.

⁷³ GIOVANI SARTORI: *Teória demokracie*. Bratislava 1993, ISBN 80-7115-049-5, s. 139, 141-142.

⁷⁴ Čl. 50 ods. 1, čl. 62 pís. h) Ústavy.

⁷⁵ Čl. 44-48, čl. 62 pís. i) Ústavy.

⁷⁶ Čl. 39 ods. 4 Ústavy.

Nejvýznamnější pražský veřejný právník přelomu prvního a druhého tisíciletí Vladimír Mikule a pozdější ústavní soudce Vladimír Sládeček uvedli: "*Obsah ústavních zákonů ani postup při jejich přijetí a vydání nemůže Ústavní soud přezkoumávat.*"⁷⁷ Jejich stanovisko vylučuje jakoukoliv pravomoc Ústavního soudu přezkoumávat ústavní zákony. Toto stanovisko odpovídá platnému textu Ústavy. Jen dodáváme, že považujeme za možné, odmítnutí aktu, který by byl nazván ústavním zákonem, ale nesplňoval ústavní podmínky pro jeho přijetí - např. souhlas nejméně 120 poslanců či obou komor Parlamentu.

Právo soudního přezkumu ústavních zákonů již v našem právním řádu bylo pozitivně právně zakotveno pro československý Ústavní soud v době federace 1969-1992. Tato pravomoc federálního Ústavního soudu se vztahovala jen na ústavní zákony národních rad, tedy ústavní zákony subjektů federace. Ústavní soud zde vystupoval v roli ochránce federální ústavnosti před jejím případným narušením ústavodárcem subjektu federace. Nemohl přezkoumávat ústavní zákony federace. Tento omezený přezkum ústavních zákonů národních rad byl v právním řádu výslovně upraven.⁷⁸ V praxi nebyl užít.

4 ZÁVĚR

Zrušení ústavního zákona přijatého správnou procedurou a příslušnou kvalifikovanou většinou je v rozporu s ústavním příkazem o vázanosti Ústavního soudu ústavními zákony. Ústavní soudci podleli furiantské snaze zapsat se do právních dějin. Petr Hájek tento akt zákazu voleb označil za státní převrat.⁷⁹ Odsoudil jej i prezident Václav Klaus při projevu na státní svátek 28. 10. 2009. Je přípustné zrušení ústavního zákona, pokud půjde o procedurální vady při jeho přijímání. Takovou situací však není konání voleb,⁸⁰ byť předčasných, pokud splňují zásady rovného, všeobecného a tajného hlasovacího práva a svobodné soutěže politických stran. Ústavodárce má rušení ústavního zákona výslovně v ústavě upravit a s ohledem na vyšší kvalifikovanou většinu nutnou v Parlamentu pro přijetí ústavního zákona v porovnání s obyčejným zákonem stanovit i větší kvalifikovanou většinu ústavních soudců pro zrušení takového ústavního zákona Ústavním soudem.

Rozhodnutí rušící ústavní zákon bylo v dané situaci vydáno mimo pravomoc a působnost Ústavního soudu. Je právním paaktem. Právní závaznost tomuto paaktu propůjčilo to, že jiné ústavní orgány se mu podrobily a za paakt jej neprohlásily. Politickým důsledkem rozhodnutí Ústavního soudu bylo, že jsme měli „*Poslaneckou sněmovnu bez struktury, s klesající politickou legitimitou a prožívající agonii*“.⁸¹

⁷⁷ VLADIMÍR MIKULE, VLADIMÍR SLÁDEČEK. *Zákon o Ústavním soudu - komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práva a svobod*. Praha 2001, ISBN 978-80-86432-10-6, komentář k § 64, s. 164.

⁷⁸ Čl. 87 písm. b) ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Čl. 2 pís. c) ústavního zákona č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky, dle čl. 22 odst. 2 byl účinnost přezkumu vůči novým ústavám České a Slovenské republiky odložena až na účinnost nové ústavy československé.

⁷⁹ PETR P. HÁJEK: *Smrt v sametu*. Praha 2012, ISBN 978-80-87423-38-7, s. 132-133, 275.

⁸⁰ I zastánce možnosti rušení ústavního zákona Ústavním soudem pro rozpor s nezměnitelným materiálním ohniskem ústavy považuje zrušení ústavního zákona zkracující volební období Poslanecké sněmovny za nesprávné. VOJTĚCH ŠIMÍČEK: Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález ÚS ve věci M. Melčáka. *Vladimír Klokočka Liber amicorum*, Praha 2009, s. 227, 230, 234.

⁸¹ PETR FIALA: *Politika, jaká nemá být*. Brno 2012, ISBN 978-80-7325-216-8, s. 40 i celá kapitola Parametry krize s. 37-41.

Kontaktné údaje:

Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D.
zdenek.koudelka@mail.muni.cz
Právnická fakulta Masarykovy univerzity
Veveří 70
611 80 Brno
ČR, Morava

KDE SÚ HRANICE ÚSTAVODARNEJ MOCI?

Peter Kubina

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstrakt: Spôsob vykonávania ústavodarnej moci v Slovenskej republike v posledných rokoch otvára mnohé otázky jej nadužívania či dokonca zneužívania. Diskusia o hraniciach rozsahu ústavodarnej moci a jej vzťahu k mociam ňou ustanoveným je dnes preto veľmi aktuálna. V podmienkach Slovenskej republiky sa výkon ústavodarnej moci významne nelíši od výkonu bežnej zákonodarnej moci, čo pri uvedení si rozsahu suverénnej ústavodarnej moci vyvoláva oprávnené obavy z rizík jej nadužívania alebo zneužívania. Sú však tieto obavy naozaj dôvodom na obmedzenie rozsahu ústavodarnej moci suveréna v prospech orgánov s oveľa nižšou demokratickou legitimitou? Alebo by mali byť skôr dôvodom na úpravu pravidiel výkonu ústavodarnej moci takým spôsobom, aby sa riziko jej nadužívania alebo zneužívania minimalizovalo? V štáte, ktorý sa označuje za právny a zároveň demokratický, totiž akékoľvek obmedzenie či podriadenie suverénnej ústavodarnej moci v prospech orgánu s nižšou demokratickou legitimitou predstavuje zároveň obmedzenie demokratického charakteru štátu. V príspevku sa pokúsime o identifikovanie takých riešení, ktoré budú čo najmenej škodlivé pre demokraciu pri zachovaní právneho charakteru štátu.

Abstract: The means of exercise of constituent power in the Slovak Republic in the recent years opens a number of questions regarding its excessive or even abusive exercise. Discussion about the limits of the scope of the constituent power and its relationship with the constituted powers is therefore very live at this time. Even the recent public debate concerning the process of abolition of self-amnesties issued by acting president Vladimír Mečiar was partly a discussion about the limits of the scope of the constituent power. In the context of the Slovak Republic, the exercise of the constituent power is not materially different from the exercise of ordinary legislative power, which (when realizing the scope of the sovereign constituent power) leads to legitimate fears of risks of its excessive or abusive exercise. But are these fears really a reason to limit the scope of the constituent power of the sovereign (i.e., the people) in favour of bodies possessing a substantially lower degree of democratic legitimacy, or should they rather be a reason to recodify the rules of exercise of the constituent power so as to minimize the risk of this power being overused or abused? In a state which upholds rule of law and at the same time calls itself democratic, any limitation or subordination of the constituent power in favour of a body with lower democratic legitimacy is inevitably a limitation of the democratic character of the state. The paper will attempt to identify the causes of these fears, as well as to present such solutions, which will cause the as little damage as possible to democracy while still preserving the rule of law.

Kľúčové slová: ústavodarná moc, nadštátna moc, protiústavnosť, materiálne jadro ústavy, suverén, suverenita, demokracia, demokratický štát, právny štát

Key words: constituent power, unconstitutionality, material core of constitution, sovereign, sovereignty, democracy, democratic state, rule of law

1 ÚVOD

Štát je inštitúciou personálnou, územnou a mocenskou. Moc štátu je popri jeho obyvateľstve a území jedným z jeho základných definičných znakov, bez ktorých o žiadnej územnej či personálnej entite nemožno hovoriť ako o štáte.¹ Je to však práve suverénna štátna moc, ktorá odlišuje štát od iných spoločenských inštitúcií. Zdrojom moci štátu je suverén, ktorým je

¹ Porov.: PROCHÁZKA, R., KÁČER, M. *Teória práva*. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 30.

v demokratickom štáte ľud (obyvateľstvo, občania) žijúci na jeho území.² Moc suveréna, nazývaná aj ustanovujúcou mocou (*pouvoir constituant*)³ či kompetenčnou kompetenciou (*Kompetenz kompetenz*),⁴ predstavuje výlučné právo suveréna ustanoviť (a) pravidlá a mieru delegácie suverénnej moci z ľudu na jeho zástupcov, (b) štruktúru štátnych orgánov, pravidlá ich činnosti a vzťahov medzi nimi a pravidlá rozdelenia moci medzi tieto orgány a (c) pravidlá uplatňovania moci štátu voči jeho občanom. V podmienkach ústavnej (konštitučnej) demokracie má túto kompetenciu výlučne ústavodarca.⁵

Moc ústavodarcu (ústavodarnú moc)⁶ možno metaforicky nazvať aj „matkou všetkých mocí“. V ústavnom demokratickom a právnom štáte neexistuje (teoreticky a štruktúrne) žiadna vyššia moc, ktorej by bol ústavodarca podriadený. Napriek tomu je v súčasnosti predmetom diskusie otázka, či aj ústavodarná moc nemá hranice, ktoré ústavodarca pri jej uplatňovaní nesmie prekročiť, a kto by mal ústavodarcu pri tom kontrolovať. Táto diskusia má svoj základ v teórii o existencii tzv. „materiálneho jadra ústavy“ ako súboru akýchsi večných a nedotknuteľných princípov, do ktorých ani ústavodarca nemá právo zasahovať.

Výsledkom tejto diskusie sú tendencie vedúce k obmedzovaniu ústavodarnej moci a jej kontrolovateľnosti súdnou mocou. Pritom si však zabúdame uvedomiť, aké riziko môže presadzovanie týchto tendencií znamenať pre demokraciu (vládu ľudu), ktorá môže byť pomaly a nenápadne, tzv. „salámovou metódou“ postupne vytesňovaná a nahrádzaná meritokraciou či aristokraciou (vládou elit, v tomto konkrétnom prípade súdnych). Účelom tohto príspevku je poukázať práve na tieto riziká a zamyslieť sa nad možnosťami ich prevencie.

Autor tohto príspevku zastáva názor, že ak v demokratickom a právnom štáte má existovať nejaká sila nadradená ústavodarnej moci, potom touto silou môže byť jedine sama demokracia. Ústava a ústavodarná moc v podobe, v akej ich poznáme a pokladáme za samozrejmé, totiž nespádli z neba, ale sú produktom demokracie a existujú práve a len vďaka nej. Keďže z vlastnej modernej histórie vieme, že demokracia samozrejmosťou nie je, mala by byť považovaná za najvyššiu hodnotu, ktorej ochrana by mala byť vždy prioritou.⁷

Ústavodarná moc je predovšetkým silou. Na rozdiel od moci ustanovenej je spontánna a revolučná, pričom stojí mimo práva a všetkých regulovaných procesov.⁸ Tak ako ústavodarca demokratický charakter štátu vytvoril, môže ho samozrejme aj oslabiť alebo aj úplne zavrhnúť

² Čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky: „*Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.*“

³ SIEYÈS, E. *Qu'est-ce que le Tiers état?* Paríž: Éditions du Boucher, 2002, s. 53; cit. in: ĽALÍK, T. *Ústavodarná moc – včera, dnes a zajtra.* In: Právnik, roč. 2016, č. 6, s. 511.

⁴ PROCHÁZKA, R., KÁČER, M. *Teória práva.* 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 76.

⁵ Tamtiež.

⁶ Niektorí autori rozlišujú medzi originárnym ústavodarcom (ľudom) a odvodeným ústavodarcom (parlamentom), napr. BALOG, B. *Materiálne jadro ústavy.* Bratislava, Eurokodex, 2014, kapitola 4; dostupné na www.epi.sk alebo HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 71; s tým, že je to len ľud ako originárny ústavodarca, kto disponuje neobmedzenou ústavodarnou mocou, a parlament ako orgán moci ustanovenej musí aj pri výkone ústavodarnej moci byť viazaný materiálnym jadrom ústavy. Toto rozlíšenie má svoju logiku, avšak nie je nijako reflektované v ustanoveniach Ústavy Slovenskej republiky upravujúcich výkon ústavodarnej moci.

⁷ Existuje mnoho definícií demokracie. Vo vzťahu k ústavodarnej moci ju veľmi výstižne definoval B. Balog ako „*schopnosť spoločnosti slobodne si dať ústavu*“ (porov. BALOG, B. *Materiálne jadro ústavy.* Bratislava, Eurokodex, 2014, kapitola 2.4; dostupné na www.epi.sk). V tejto súvislosti je dôležité zamyslieť sa nad významom slov „slobodne“ a „ústava“. Prívlastok „slobodne“ vyjadruje, že spoločnosť je pri tvorbe ústavných noriem (a pri rozhodovaní o tom, čo bude a čo nebude upravené ústavnou normou) slobodné a nestojí nad ním žiadna vyššia moc, o to menej taká, ktorú by toto spoločnosť samo vytvorilo. Pod „ústavou“ treba rozumieť nie iba základné štruktúrne otázky fungovania štátu (forma štátu, forma vlády, štátne zriadenie) ale aj pravidlá delegácie suverénnej moci z ľudu na jeho zástupcov, štruktúru štátnych orgánov, pravidlá ich činnosti a vzťahov medzi nimi a pravidlá rozdelenia moci medzi tieto orgány, pravidlá uplatňovania moci štátu voči jeho občanom a čokoľvek iné, na čom sa spoločnosť (ústavodarca) uznesie, že bude súčasťou jeho „ústavy“.

⁸ ĽALÍK, T. *Ústavodarná moc – včera, dnes a zajtra.* In: Právnik, roč. 2016, č. 6, s. 512.

a nahradiť vládu ľudu napríklad vládou elit. Nemala by to však za neho robiť súdna moc vytváraním neurčitých pojmov s premenlivým obsahom a vytváraním tohto obsahu podľa aktuálnych spoločensko-politických potrieb, ale mal by to urobiť sám ústavodarca demokratickým spôsobom – ústavnou zmenou.

2 ÚSTAVODARNÁ MOC V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Výkon ústavodarnej moci u nás patrí výlučne Národnej rade Slovenskej republiky⁹ (ďalej aj „parlament“). Výkon ústavodarnej moci parlamentom sa od výkonu jeho iných kompetencií odlišuje po stránke kvalitatívnej i kvantitatívnej. Kvalitatívna stránka výkonu ústavodarnej moci spočíva v tom, že jeho výsledkami sú právne predpisy najvyššej právnej sily – ústava a ústavné zákony, s ktorými musia všetky ostatné právne predpisy byť v súlade. Kvantitatívna stránka výkonu ústavodarnej moci spočíva v tom, že na uplatnenie ústavodarnej moci sa vyžaduje kvalifikovaná väčšina hlasov v parlamente, ktorá je v súčasnosti stanovená na tri pätiny všetkých jeho poslancov (t.j. minimálne 90 poslancov).¹⁰

Vyššie uvedené rozdiely sú jediné, ktorými sa výkon ústavodarnej moci u nás odlišuje od „bežnej“ zákonodarnej moci. Výsledkom je stav, keď si často ani právnici (a o to viac to platí o osobách bez právnického vzdelania) neuvedomujú rozdiel medzi ústavodarnou a zákonodarnou mocou, ktorý je pritom veľmi zásadný. Nič na tom nemení skutočnosť, že u nás momentálne obidve tieto moci vykonáva ten istý štátny orgán. Predstava, že parlament v oblasti výkonu ústavodarnej moci môže všetko, potom pôsobí odstrašujúco a je odmietaná bez hlbšieho zamyslenia. Nie je to však problém ústavodarnej moci ako takej, ale výlučne pravidiel jej vykonávania, ktoré sú definované ústavodarcom. Sama skutočnosť, že (dnes, *de constitutione lata*) je zákonodarná aj ústavodarná moc koncentrovaná v rukách toho istého štátneho orgánu (parlamentu), ešte nespochybňuje tézu o neobmedzenej ústavodarnej moci. Otvára to však úplne legitímne otázky, či by pravidlá pre výkon ústavodarnej moci nemali byť prísnejšie v porovnaní s mocou zákonodarnou.

Hypotéza, že ústavodarná moc je obmedzená a „nemôže všetko“, stojí na veľmi krehkých a „metaprávnych“ základoch a dá sa spochybniť zodpovedaním jednoduchej otázky: *Kto a akým spôsobom môže v demokratickom a právnom štáte efektívne zabrániť ústavodarcovi, aby ústavodarnou mocou presadil akékoľvek pravidlo, ktoré uzná za vhodné?* Uvedená hypotéza môže byť verifikovaná len preukázaním, že v demokratickom a právnom štáte existuje ešte nejaká vyššia moc nadriadená ústavodarnej moci, ktorá môže rušiť či meniť rozhodnutia ústavodarnej moci. Napriek tomu, že diskusia o limitoch ústavodarnej moci prebieha už prinajmenšom od roku 2009,¹¹ takúto moc nadriadenú ústavodarnej moci dosiaľ nikto neidentifikoval. Pravdivosť hypotézy o obmedzenej ústavodarnej moci, ktorá „nemôže všetko“, teda dosiaľ nebola nikým spoľahlivo potvrdená.

Narábať s takouto nepotvrdenou hypotézou ako s faktom je nebezpečné vo všeobecnosti, a o to viac v oblasti práva, v ktorej – na rozdiel od exaktných vied – prax (vo forme záväzných súdnych rozhodnutí) obvykle predbieha verifikované výsledky vedeckého bádania, čím neskoršie vedecké bádanie často redukuje len na úroveň akademickej diskusie bez dopadov na reálnu prax.¹²

⁹ Čl. 72 Ústavy Slovenskej republiky: „*Národná rada Slovenskej republiky je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky.*“

¹⁰ Článok 84 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky: „*Na prijatie ústavy, zmenu ústavy, ústavného zákona, ... je potrebný súhlas aspoň trojpätinovej väčšiny všetkých poslancov.*“

¹¹ Diskusia na tému limitov ústavodarnej moci a „materiálneho jadra ústavy“ u nás začala po prijatí rozhodnutia Ústavného súdu Českej republiky v známej „kauze Melčák“ v roku 2009 (Pl. ÚS 24/09), ktorým Ústavný súd Českej republiky na základe individuálnej ústavnej sťažnosti preskúmal a zrušil ústavný zákon o skrátaní prebiehajúceho volebného obdobia Poslaneckej snemovne Parlamentu Českej republiky, ktoré v podstatnej časti odôvodnil odkazom na materiálne jadro Ústavy Českej republiky vyjadrené v jej článku 9 ods. 2, podľa ktorého „*[z]měna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná.*“

¹² V prírodných a iných exaktných vedách je obvyklý postup, pri ktorom sa najskôr určité navrhované riešenie vedecky otestuje (verifikácia hypotézy) a až následne sa implementuje do praxe. Napríklad nový liek je najskôr podrobený rozsiahlym klinickým testom (vedecký výskum) a až na základe ich úspešného výsledku sa uvádza na trh a podáva pacientovi (implementácia do praxe). Naproti tomu v oblasti práva často dochádza k tomu, že vysoká súdna autorita prijme

Súčasťou legitímnej a obohacujúcej diskusie k hypotéze obmedzenej ústavodarnej moci a o nemennom a večnom „materiálnom jadre ústavy“ je aj konfrontácia s názormi, ktoré túto hypotézu spochybňujú. Práve o to sa pokúsime v tomto príspevku.

3 MÁ TEDA NAŠA ÚSTAVA ÚSTAVA NEJAKÉ „MATERIÁLNE JADRO“?

Argumenty v prospech obmedzenia ústavodarnej moci sa sústreďujú okolo pojmu „materiálne jadro ústavy“ ako súboru najvýznamnejších hodnotových základov ústavy a ústavných princípov, ktoré nemožno meniť ani zrušiť ani ústavodarnou mocou a preto ich treba chrániť aj pred samotným ústavodarcom. Okrem prípadov, v ktorých je materiálne jadro ústavy výslovne zakotvené v ústavnom texte,¹³ podľa niektorých autorov má materiálne jadro aj ústava, ktorej text ho výslovne nezmieňuje.¹⁴ Ústava Slovenskej republiky vo svojom texte žiadne materiálne jadro nezmieňuje.

Možno súhlasiť s tým, že každá ústava stojí na určitých významných hodnotových základoch, z ktorých vychádzajú jej základné princípy určujúce obsah a pravidlá interpretácie celého jej textu. V prípade Ústavy Slovenskej republiky sú nimi napríklad demokratický a právny charakter štátu (čl. 1 ods. 1), princíp legality (čl. 2 ods. 2), princíp ochrany a neodňateľnosti základných práv a slobôd (čl. 12 ods. 1) či princíp ústavne konformného výkladu právnych predpisov (čl. 154 ods. 2). Tieto princípy môžeme nazvať akýmkoľvek výstižným pojmom, napríklad aj ako „materiálne jadro ústavy“.¹⁵ Obsah tohto pojmu však netreba idealizovať cez optiku dneška. Pre lepšiu ilustráciu toho, čo všetko môže tvoriť materiálne jadro ústavy, považujeme za potrebné uviesť, že napríklad v prípade Ústavy Československej socialistickej republiky z roku 1960¹⁶ tvorila jej materiálne jadro vedúca úloha Komunistickej strany Československa.¹⁷

Otázku existencie hodnotových základov a ústavných princípov označovaných ako „materiálne jadro ústavy“ alebo iným výstižným pojmom teda nepovažujeme za zásadne spornú. K tomu dodávame, že demokratickému a právnemu štátu jednoznačne viac svedčí, ak je materiálne jadro jeho ústavy explicitne definované samotným ústavodarcom a tvorí súčasť ústavného textu, než jeho vytváranie nedemokratickým spôsobom – súdnym aktivizmom.¹⁸

rozhodnutie (napr. judikuje, že existuje nejaké materiálne jadro ústavy, ktoré je večné a nemenné), ktorým legitimizuje určitú hypotézu predtým, než by bola spoľahlivo vedecky potvrdená. Vedecký výskum daného problému obvykle začína až v tomto okamihu, čo sa dá prirovnať k situácii, keď by sa klinické testovanie lieku začalo až po jeho podaní pacientovi. Keďže rozhodnutie vysokej súdnej autority (vzhladom na ústavný princíp právnej istoty) sa v právnom štáte stáva záväzným a *de facto* zakladá precedens pre všetky budúce rozhodnutia v obdobných prípadoch, je obvykle veľmi náročné tento stav neskôr zvrátiť na základe výsledkov vedeckého výskumu, ktorý príslušnú hypotézu dodatočne vyvráti.

¹³ Napríklad čl. 9 ods. 2 Ústavy Českej republiky (podstatné náležitosti demokratického právneho štátu), čl. 89 Ústavy Francúzskej republiky (nezmeniteľnosť republikánskej formy vlády) alebo čl. 79 ods. 3 Základného zákona Spolkovej republiky nemecko (nezmeniteľnosť členenia spolkových republík na krajiny a iných základných princípov Základného zákona).

¹⁴ Porov. napr. HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 64.; HOLLÄNDER, P. Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. *Právník*, roč. 2005, č. 4, s. 327.

¹⁵ K detailnejšiemu katalógu ústavných princípov, ktoré je možné považovať za materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky, bližšie pozri BALOG, B. *Materiálne jadro ústavy*. Bratislava, Eurokodex, 2014, kapitola 3; dostupné na www.epi.sk.

¹⁶ Ústavný zákon č. 100/1960 Zb. z 11. júla 1960 Ústava Československej socialistickej republiky.

¹⁷ Čl. 4 Ústavy Československej socialistickej republiky: „*Vedúcou silou v spoločnosti i v štáte je predvoj robotníckej triedy, Komunistická strana Československa, dobrovoľný bojový zväzok najaktívnejších a najvedomejších občanov z radov robotníkov, roľníkov a inteligencie.*“

¹⁸ Vytváranie materiálneho jadra ústavy bez opory v ústavnom texte cez vytváranie pojmov a napĺňanie ich obsahu súdnymi rozhodnutiami je hľadaním v ústave niečoho, čo tam nie je. Takýto postup predstavuje mimoriadne riziko pre právnu istotu ako jeden z tých princípov, ktorý by sme radi videli ako súčasť materiálneho jadra ústavy. Rozhodovacia činnosť ústavného súdu, ktorá sa v čase mení (bohužiaľ, často aj podľa aktuálnych politických potrieb – viď napr. PL. ÚS 4/2012 a I. ÚS 397/2014 a následne III. ÚS 571/2014, PL. ÚS 45/2015 a I. ÚS 575/2016), totiž nedáva adresátom ústavných noriem žiadnu istotu, že význam tej istej ústavnej normy je trvalý a možno sa naň spoliehať vo všetkých obdobných budúcich prípadoch. Takýto prístup rovnako vedie k otázke, čo

Spornými však už sú otázky (a) či tieto hodnotové základy a ústavné princípy sú nezmeniteľné a nezrušiteľné, (b) či, ako a kým majú byť chránené aj pred zásahmi ústavodarnej moci.

4 JE MATERIÁLNE JADRO ÚSTAVY NEZMENITELNÉ A NEZRUŠITELNÉ?

V slovenskej ústavnoprávnej teórii a praxi stále častejšie stretávame s tézou, že (a) Ústava Slovenskej republiky môže obsahovať materiálne jadro, ktoré nie je možné zmeniť ani zrušiť ani ústavodarnou mocou (ústavným zákonom)¹⁹ a (b) ústavný zákon, ktorým sa o to ústavodarca pokúsi, by mohol byť preskúmateľný Ústavným súdom Slovenskej republiky na základe čl. 124 Ústavy Slovenskej republiky.²⁰

Tieto tendencie je možné výraznejšie pozorovať od čias prijatia rozhodnutia Ústavného súdu Českej republiky v „kauze Melčák“ (Pl. ÚS 24/09).²¹ Hneď na úvod je však potrebné uviesť na pravú mieru, že citované rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky v „kauze Melčák“ (Pl. ÚS 24/09) vychádza z ústavného textu, ktorý je významne odlišný od textu Ústavy Slovenskej republiky, a to v dvoch podstatných ohľadoch.

Po prvé, Ústava Českej republiky vo svojom čl. 9 ods. 2 výslovne označuje súbor nemenných hodnotových základov a princíпов, ktoré je možné nazvať jej materiálным jadrom, zatiaľ čo Ústava Slovenskej republiky žiadne podobné ustanovenie neobsahuje. Na to, aby Ústavný súd Slovenskej republiky mohol dospieť k záveru, že podobné nezrušiteľné a nemenné materiálne jadro obsahuje aj Ústava Slovenskej republiky, by sa teda vyžadovalo oveľa viac aktivizmu a právnej alchymie (ba až svojvôle) než v prípade Ústavného súdu Českej republiky rozhodujúceho v medziach Ústavy Českej republiky, hoci aj jeho citované rozhodnutie v „kauze Melčák“ možno bez prehánania označiť ako značne aktivistické.

Po druhé, Ústava Českej republiky vo svojom článku 87 ods. 1 písm. a) a b) výslovne dáva právomoc Ústavnému súdu Českej republiky rozhodovať „a) o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem“ a „b) o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem“, zatiaľ čo Ústava Slovenskej republiky v ekvivalentnom článku 125 ods. 1 dáva Ústavnému súdu Slovenskej republiky právomoc preskúmať výlučne súlad (a) zákonov s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami a (b) explicitne vymenovaných právnych predpisov nižšej právnej sily s explicitne vymenovanými právnymi predpismi vyššej právnej sily, pričom ústavné zákony v tomto taxatívnom výpočte obsiahnuté nie sú.²² Ak sa teda Ústavný súd Českej republiky rozhodne preskúmať súlad ústavného zákona

ešte je v ústave prítomné (resp. čo ešte tam možno nájsť dnes, zajtra či o pár rokov) bez toho, aby to ústava výslovne alebo aspoň náznakom zmieňovala. K tomu porov. PROCHÁZKA, R. *O ústavnosti ústavných zákonov*. In: *Ius Romanum Schola Sapientiae*, Pocta Petrovi Blahovi k 70. narodeninám, Trnava, Právnická fakulta Trnavskej univerzity, 2009, s. 386.

¹⁹ Porov. napr. BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. *Neústavné ústavné zákony? – II. časť*. *Justičná revue*, roč. 2011, č. 2, s. 189-190.

²⁰ Porov. napr. BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. *Ústavodarca verzus ústavný súd*. In. OROSZ, L., BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M., MAJERČÁK, T. (eds.) *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. ústavné dni. Zväzok II*. Košice, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2012, s. 119; DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava, C. H. Beck, 2015, s. 1326 – 1327; DRGONEC, J. *Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Bratislava, Eurokodex, 2010, s. 58.

²¹ Bližšie pozri poznámku č. 11.

²² Ústava Slovenskej republiky nerozlišuje z hľadiska normatívnej právnej sily medzi „ústavou“ a „ústavným zákonom“. Z hľadiska typológie právnych predpisov má aj ústava formu ústavného zákona, ktorý sa od iných ústavných zákonov odlišuje len časom svojho prijatia. Nie je možné preskúmať predpisy rovnakej právnej sily, nakoľko v prípade predpisov rovnakej právnej sily nie je nevyhnutné, aby boli navzájom v súlade. Ak by existovali v rovnakom čase dva účinné právne predpisy rovnakej právnej sily (čo nie je ideálny stav, ale môže vzniknúť), ktoré by boli navzájom v rozpore, tak tento rozpor sa odstráni použitím interpretačného pravidla *lex posterior derogat legi priori*, podľa ktorého, že neskôr prijatý právny predpis deroguje (ruší) skôr prijatý zákon aj bez toho,

s Ústavou Českej republiky, môže sa pritom aspoň odvolávať na jej čl. 87 ods. 1 písm. b), ktorý mu dáva právomoc preskúmať akékoľvek právne predpisy iné ako zákony (teda teoreticky aj ústavné zákony). Ak by však niečo podobné chcel urobiť Ústavný súd Slovenskej republiky, musel by konať *ultra vires*²³ v rozpore s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a prekročiť zásadným spôsobom svoju právomoc určenú v čl. 125 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, v ktorom slovenský ústavodarca na rozdiel od toho českého zvolil taxatívny výpočet právnych aktov, ktoré je Ústavný súd Slovenskej republiky oprávnený preskúmať. Aj keď nedávna rozhodovacia činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky ukazuje, že prinajmenšom jeden z jeho senátov nemá problém rozhodovať *ultra vires* a prekračovať pritom svoju právomoc,²⁴ stále môžeme mať nádej, že ide iba o úlet (i keď nie ojedinelý) jediného senátu, aký by pri rozhodovaní v pléne hrozil nemal.

Ústavný text v otázke existencie nezrušiteľného materiálneho jadra ústavy a preskúmateľnosti ústavných zákonov súdnou mocou je teda v Českej republike úplne odlišný než na Slovensku. Táto skutočnosť by sama osebe mala byť dostatočnou na to, aby sme vylúčili, že sa Ústavný súd Slovenskej republiky bude inšpirovať postupom Ústavného súdu Českej republiky a bude alchymistickým a násilným spôsobom hľadať pre takýto postup oporu v Ústave Slovenskej republiky a tak stavať umelý výtvor teoretickej doktríny nad zámer a vôľu ústavodarcu. Ukazuje sa však, že spoliehať sa takýto vývoj môže byť v najbližšej budúcnosti príliš optimistické.²⁵ Preto je potrebné zaoberať sa otázkou (ne)zmeniteľnosti a (ne)zrušiteľnosti materiálneho jadra ústavy aj vo všeobecnosti a s ohľadom na Ústavu Slovenskej republiky.

Ak pripustíme existenciu akéhokoľvek materiálneho jadra ústavy, musíme nevyhnutne pripustiť aj fakt, že je výtvorom ústavodarcu a nie súborom „zjavených právd“, ktorým možno iba veriť. Tak ako ústavodarca v roku 1960 vytvoril vo vtedajšej ústave vedúcu úlohu komunistickej strany (nepochybnú súčasť „materiálneho jadra“ vtedajšej ústavy), ten istý ústavodarca ju v roku 1989 (bez toho, aby hneď prijal úplne novú ústavu) zrušil a nahradil ju tým, čo považujeme za materiálne jadro ústavy v dnešnej dobe. Rovnako tak v budúcnosti môže dôjsť k tomu, že ústavodarca zruší demokratický a právny charakter štátu a nahradí ho niečím iným (nie nevyhnutne lepším a dokonalejším, ako ukazujú príklady ústavných zmien v Československu v rokoch 1948 a 1960). Akákoľvek „klauzula večnosti“ garantujúca nezmeniteľnosť a nezrušiteľnosť materiálneho jadra ústavy (rovnako ako akéhokoľvek iného vysloveného či nevysloveného ústavného princípu) je preto v kontexte dejín čistou ilúziou.

Materiálne jadro ústavy je preto nezmeniteľné a nezrušiteľné iba do tej miery, do akej je s jeho obsahom stotožnený ústavodarca. Ten nie je nejakou imaginárnou a neviditeľnou entitou, ale ide o konkrétne osoby, ktoré dostávajú poverenie (mandát) na výkon ústavodarnej moci priamo od suveréna (ľudu) v demokratických voľbách. Keď ľud v demokratických voľbách zverí mandát na výkon ústavodarnej moci osobám, ktorých politickým programom bude zrušenie zastupiteľskej demokracie a jej nahradenie napríklad stavovským štátom, potom úplne legitímnym následkom takejto voľby bude príslušná zmena demokratickej formy vlády a s ňou súvisiace ústavné zmeny, vrátane zmeny toho, čo dnes niektorí pokladajú za nezmeniteľné a nezrušiteľné materiálne jadro

aby obsahoval výslovné zrušovacie ustanovenie. Na odstránenie rozporu preto nie je potrebný zásah Ústavného súdu v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti.

²³ PROCHÁZKA, R. *O ústavnosti ústavných zákonov*. In: *Ius Romanum Schola Sapientiae*, Pocta Petrovi Blahovi k 70. narodeninám, Trnava, Právnická fakulta Trnavskej univerzity, 2009, s. 382.

²⁴ Porov. nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 575/2016 zo dňa 6. decembra 2017; k tomu bližšie pozri aj články: DRGONEC, J. *Všetko, čo by ste mali vedieť o tom, ako ústavní sudcovia prikázali Kiskovi konať* (dostupné na <https://dennikn.sk/972222/vsetko-co-by-ste-mali-vediet-o-tom-ako-ustavni-sudcovia-prikazali-kiskovi-konat/>) a DRGONEC, J. *Postup Ústavného súdu páchne svojvôľou* (dostupné na <https://dennikn.sk/969063/postup-ustavneho-sudu-pachne-svojvolou/>).

²⁵ Porov. napr. nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 575/2016 zo dňa 6. decembra 2017 alebo odlišné stanovisko sudcov M. Ľalíka a P. Brňáka vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2017 zo dňa 31. mája 2017.

ústavy. Keby sa niekomu táto téza zdala príliš radikálna, nech si zodpovie otázku: *Kto a čím tomu zabráni?*²⁶

Odpoveď na túto otázku je možno jednoduchšia, než by sa na prvý pohľad mohlo zdať. V demokratickom a právnom štáte môže byť hrádzou proti zmene, zrušeniu alebo nahradeniu akéhokoľvek materiálneho jadra ústavy jedine sám suverén (ľud) alebo, inak povedané, my sami. Iba ľud totiž patrí právo delegovať svoju suverénnu moc voľbami na svojich zástupcov, a voči týmto zástupcom v ďalších voľbách vyvodzovať aj zodpovednosť.

Argumenty zástancov nezmeniteľného a nezrušiteľného materiálneho jadra ústavy vychádzajú podľa nášho názoru z krehkého predpokladu (premisy), že demokratický a právny charakter štátu je samozrejmosťou, a že ak sa spoločenstvo svojím vývojom už dopracovalo na úroveň demokratického a právneho štátu, tak sa to nikdy nemôže zmeniť (prinajmenšom nie k horšiemu), a to ani demokratickým spôsobom. Ako veľmi krehká je táto premisa dosvedčujú už historické fakty.²⁷

Demokratický a právny štát tu nie je sám od seba. Je tu iba preto, že ho v istom dejinnom okamihu vytvorila demokraticky legitimovaná ústavodarná moc. V budúcnosti môže nastať dejinný okamih, kedy ústavodarná moc demokraticky legitimovaná na odstránenie demokratického a právneho štátu a jeho nahradenie inou formou vlády pristúpi k takýmto krokom, a žiadna z ustanovených zložiek moci tomu nebude mať ako zabrániť. Kedy a či vôbec takýto dejinný okamih nastane je v rukách suveréna (ľudu) alebo, inak povedané, nás všetkých. Z toho vyplýva záver, že o slobodu a demokraciu sa môžeme pripraviť aj úplne slobodne a demokraticky tak, že v slobodných a demokratických voľbách delegujeme ústavodarnú moc na takých volených zástupcov, ktorých (otvoreným alebo skrytým) programom bude oklieštenie alebo odstránenie slobody a demokracie.

5 JE MATERIÁLNE JADRO ÚSTAVY CHRÁNENÉ AJ PRED ÚSTAVODARCOM A KTO HO MÁ CHRÁNIŤ?

Kritérium, ktoré odlišuje demokratickú formu vlády od nedemokratickej (alebo menej demokratickej) je odpoveď na otázku: *Kto má posledné slovo v otázkach stanovenia pravidiel fungovania štátu?* V demokratických formách vlády má toto posledné slovo suverén (ľud), kým v nedemokratických alebo menej demokratických formách vlády má toto posledné slovo buď jednotlivец alebo elitná skupina osôb definovaná napr. príslušnosťou k určitej politickej strane, triede, rase, náboženstvu, profesii alebo inému stavu.

Zástancovia tézy o nezmeniteľnom a nezrušiteľnom materiálnom jadre ústavy zväčša tvrdia, že toto posledné slovo má mať súdna moc,²⁸ čoho výsledkom je téza, že súdna moc je oprávnená preskúmať aj akty suveréna (ľudu) reprezentovaného ústavodarnou mocou (ústavné zákony) a tieto v prípade zistenia ich rozporu s ústavou zrušovať. Naproti tomu oponenti tejto tézy (medzi ktorých patrí aj autor tohto príspevku) tvrdia, že ak sa má štát nazývať demokratickým, posledné slovo musí patriť suverénovi (ľudu).

Ako sme už uviedli vyššie, reprezentantom suveréna (ľudu) v podmienkach ústavnej demokracie je ústavodarca. Diskusia o tom, či existuje nejaké nezmeniteľné a nezrušiteľné materiálne jadro ústavy, do ktorého nesmie zasiahnuť ani ústavodarca, je preto nevyhnutne aj diskusiou o tom, či a do akej miery je štát (ešte) demokratický.

Výsledkom výkonu ústavodarnej moci v Slovenskej republike môžu byť v zásade štyri typy ústavných zákonov: (a) ústavný zákon, ktorým sa prijíma nová ústava, (b) ústavný zákon, ktorým sa mení existujúca ústava, (c) ústavný zákon prijatý na základe výslovného ústavného zmocnenia a (d)

²⁶ Pri hľadaní odpovede na túto otázku odporúčame odolať pokušeniu, že by tomu mal zabrániť ústavný súd svojou rozhodovacou činnosťou, pretože aj ústavný súd (a celá súdna moc) je výtvorom toho istého ústavodarcu, ktorý ho môže aj zrušiť.

²⁷ Napríklad zmena demokratickej formy vlády Weimarskej republiky na diktatúru nacistov v roku 1933 (na základe demokratických volieb) alebo zmena demokratickej formy vlády prvej Československej republiky na komunistickú totalitu v roku 1948 (na základe nedemokratického štátneho prevratu).

²⁸ Bližšie pozri poznámku č. 20.

ústavný zákon prijatý bez výslovného ústavného zmocnenia.²⁹ Ústavné zákony pod (a) až (c) sú teda ústavnými zákonmi, ktoré ústava výslovne predpokladá a ústavné zákony pod (d) sú ústavnými zákonmi, ktoré ústava výslovne nepredpokladá.³⁰ Táto kategorizácia ústavných zákonov je produktom právnej teórie, resp. systematického výkladu ústavy, pričom samotný ústavný text z hľadiska ich právnej sily nijako medzi týmito typmi ústavných zákonov nerozlišuje a rovnako nerozlišuje ani medzi právnou silou ústavy na jednej strane a ústavných zákonov na strane druhej.³¹

Zástancovia tézy o obmedzenosti ústavodarnej moci pripúšťajú túto obmedzenosť ústavodarnej moci a preskúmateľnosť jej rozhodnutí súdnou mocou v zásade iba pri ústavných zákonoch pod (d), t.j. pri tých, ktoré ústavný text výslovne nepredpokladá a ústavodarca ich prijíma bez výslovného ústavného zmocnenia, nespochybňujú však suverénnu kompetenciu ústavodarcu prijímať ústavné zákony pod (a) až (c). Ich argumentácia vychádza z predpokladu (premisy), že aj ústavodarná moc sa musí riadiť princípom legality,³² a keď ústava v konkrétnom prípade výslovne nezmocňuje ústavodarcu na prijatie ústavného zákona, tak ústavodarca takýto ústavný zákon prijať nesmie. Uvedená premisa však vo svojej prvej časti (princíp legality) nezohľadňuje rozdielne dopady tohto princípu na ústavodarcu a zákonodarcu³³ a vo svojej druhej časti je veľmi krehká a veľmi ľahko spochybniteľná gramatickým, logickým a systematickým výkladom Ústavy Slovenskej republiky.

Pokiaľ ide o gramatický výklad, podľa čl. 86 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky „[d]o pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky patrí najmä a) uznávať sa na ústave, ústavných a ostatných zákonoch a kontrolovať, ako sa dodržiavajú“. Výpočet kompetencii parlamentu v čl. 86 Ústavy Slovenskej republiky je teda demonštratívny (viď použité slovo „najmä“), čo samo osebe indikuje, že parlament môže robiť aj iné veci než sú výslovne uvedené v tomto článku (pokiaľ nie sú výslovne zverené do kompetencie inej zložky moci).

Pokiaľ ide o systematický výklad, Ústava Slovenskej republiky na niekoľkých miestach výslovne zmocňuje parlament na úpravu určitej otázky formou ústavného zákona, pričom ide o uzavretý počet prípadov. Podľa zástancov tézy o obmedzenosti ústavodarnej moci ústavodarcu smie (okrem ústavných zákonov, ktorými sa prijíma alebo mení ústava) prijať len tieto ústavné zákony. Z citovaného čl. 86 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky však rovnako vyplýva, že parlament môže prijímať aj (obyčajné) zákony, pričom (rovnako ako v prípade ústavných zákonov) na niekoľkých miestach výslovne zmocňuje parlament na úpravu určitej otázky formou zákona. Ak by bola argumentácia zástancov tézy o obmedzenosti ústavodarnej moci správna, potom by nevyhnutne muselo platiť aj to, že parlament môže prijímať iba také zákony, na ktorých prijatie má výslovné ústavné zmocnenie, a akýkoľvek iný zákon by už svojím prijatím predstavoval porušenie

²⁹ Podobne porov. PRUSÁK, J. in GERLOCH, A., MARŠÁLEK, P. *Zákon v kontinentálnom právu*. Praha: Eurolex, 2005, s. 137.

³⁰ Podobne porov. BALOG, B. *Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky*. In. *Justičná revue*, roč. 2007, č. 12, s. 1577.

³¹ Porov. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 39/93 z 2. júna 1993.

³² Čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky: „*Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.*“

³³ Zástancovia tézy o obmedzenosti ústavodarnej moci opomínajú dve zásadné skutočnosti: (a) Po prvé, medze dané ústavou pre uplatňovanie moci ústavodarcu sú oveľa širšie než medze, ktoré ústava určuje zákonodarcovi pre uplatňovanie zákonodarnej moci. Ak by to tak nebolo, potom by ústavodarca nemohol vôbec meniť ústavu, pretože každá zmena ústavy je prekročením medzi ústavy v jej doterajšom znení. Preto ak ústava dáva ústavodarcovi moc meniť ústavu, zároveň mu tým dáva moc prekročiť medze ústavy v jej doterajšom znení. Naproti tomu uplatňovanie zákonodarnej moci nemôže vybočiť z medzi ústavy tak, ako ich predtým určil ústavodarca. (b) Po druhé, pokiaľ ide o viazanosť „rozsahom a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“, tento môže byť pre ústavodarcu záväzný a obmedzujúci len čo do procesu výkonu ústavodarnej moci (napr. povinnosť ústavodarcu postupovať v súlade s právnymi predpismi upravujúcimi rokovací poriadok parlamentu alebo tvorbu a zverejňovanie právnych predpisov). Zákony však ústavodarcu nemôžu obmedzovať čo do formy a obsahu ústavných zákonov, nakoľko nie ústavný zákon musí byť čo do formy a obsahu súladný s „obyčajným zákonom“, ale presne naopak.

ústavy. Takýto záver však popiera nielen právna teória,³⁴ ale aj dosiaľ nikdy a nikým nespochybnená prax, keď veľkú časť právneho poriadku Slovenskej republiky tvoria zákony prijaté parlamentom bez výslovného ústavného zmocnenia.

Pokiaľ ide o logický výklad, jeho základom je: (a) štruktúra Ústavy Slovenskej republiky, ktorá tak vo vzťahu k ústavným zákonom ako aj k „obyčajným“ zákonom je rovnaká: (i) po prvé, kompetencia na prijímanie ústavných zákonov/zákonov daná generálnou klauzulou v čl. 86 písm. a) a (ii) po druhé, výslovné zmocnenie na prijatie ústavného zákona/ zákona na úpravu určitej otázky, pričom počet týchto výslovných zmocnení je v oboch prípadoch uzavretý; a (b) ústavná prax, ktorej výsledkom sú viaceré ústavné zákony a mnohé zákony prijaté aj bez výslovného ústavného zmocnenia.³⁵ Neexistuje, a ani z ústavného textu nijako nevyplýva žiaden logický dôvod, pre ktorý by táto ústavná prax (ktorá systematicky vychádza z rovnakej štruktúry ústavných noriem tak pre ústavné zákony ako pre „obyčajné“ zákony) mala byť na jednej strane akceptovaná v prípade „obyčajných zákonov“ a na druhej strane spochybnená v prípade ústavných zákonov. Povedané inak, neexistuje žiaden ústavne udržateľný dôvod na to, aby sa s ústavodarcom (v inak rovnakých podmienkach) zaobchádzalo reštriktívnejšie ako so zákonodarcom.

Práve naopak, interpretačný postup *a minori ad maius* vedie k záveru, že ak Ústava Slovenskej republiky dovoľuje aj bez výslovného ústavného zmocnenia zákonodarcovi prijímať zákony, o to viac potom musí dovoľovať aj bez výslovného ústavného zmocnenia ústavodarcovi prijímať ústavné zákony. Ak by sme si už spomedzi ústavodarcu a zákonodarcu museli vybrať jedného, ktorého kompetencie treba vykladať reštriktívne v prospech druhého z nich, potom by naša voľba padla jednoznačne na zákonodarcu, ktorý je reprezentantom ustanovenej moci a výtvorom ústavodarcu. Ústavodarca je totiž (vždy a za každých okolností) viac než zákonodarcu, pretože v porovnaní so zákonodarcom disponuje väčšou demokratickou legitimitou. Ako suverénny tvorca pravidiel hry môže kedykoľvek zmeniť ústavu v tom zmysle, že zúži rozsah zákonodarnej moci a rozšíri okruh otázok, ktoré môžu byť upravené iba ústavným zákonom.

Okrem toho, ak niekto akceptuje, že ústavodarca môže meniť ústavu, pričom zároveň tvrdí, že ten istý ústavodarca nemôže prijať ústavný zákon bez výslovného ústavného zmocnenia, potom nevyhnutne tvrdí aj to, že súlad ústavného zákona s ústavou závisí výlučne od legislatívnej techniky. Ak by totiž daný ústavný zákon mal charakter zmeny (novely) ústavy, bol by úplne v poriadku. V takomto prípade by sa ústavodarca mohol vyhnúť akýmkoľvek problémom a pochybnostiam zmenou legislatívnej techniky tak, že ustanovenia, ktoré by inak boli súčasťou osobitných ústavných zákonov, by jednoducho doplnil priamo do textu ústavy, čím by naplnil podmienku výslovného ústavného zmocnenia. Aj tento záver poukazuje na krátkozrakosť argumentácie proti možnosti ústavodarcu prijímať ústavné zákony aj bez výslovného ústavného zmocnenia.

V otázke kto by mal chrániť materiálne jadro ústavy pred ústavodarcom, panuje medzi zástancami tézy obmedzenosti ústavodarnej moci zásadná zhoda v tom, že by to mal robiť Ústavný súd Slovenskej republiky, a to na základe právomoci „vyvodenej“ z čl. 124 Ústavy Slovenskej republiky³⁶ (i keď niektorí autori³⁷ ponímajú ochranu materiálneho jadra širšie v tom zmysle, že ju

³⁴ Porov. napr. PROCHÁZKA, R. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Pízeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 22. alebo OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava: Eurokódex, 2011, s. 91.

³⁵ Tento stav poskytuje priestor na legitímnu diskusiu o tom, ako ho zlepšiť. Ak výsledkom takej diskusie bude záver, že tento stav je potrebné zmeniť (zlepšiť), potom by takýto záver mal viesť k demokraticky prijatým ústavným zmenám sledujúcim tento cieľ a nie k právnej alchémii spočívajúcej v pokusoch nájsť v ústavnom texte niečo, čo v ňom nikdy nebolo a nie je.

³⁶ Čl. 124 Ústavy Slovenskej republiky: „*Ústavný súd Slovenskej republiky je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.*“, k tomu bližšie pozri napr. DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava, C. H. Beck, 2015, s. 1326 – 1327; DRGONEC, J. *Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Bratislava, Eurokódex, 2010, s. 58 a ďalšie authority tam citované.

³⁷ BALOG, B. *Materiálne jadro ústavy*. Bratislava, Eurokódex, 2014, kapitola 5; dostupné na www.epi.sk. Tento autor popri ochrane materiálneho jadra ústavy súdnou mocou (ústavným súdom) uvádza, že k jeho ochrane je povolán aj parlament a samotní občania. V časti, v ktorej zveruje

popri súdnej moci majú vykonávať aj iné subjekty). Tento článok je však iba „statusovým“ článkom, ktorý iba určuje postavenie Ústavného súdu Slovenskej republiky v sústave ústavných orgánov, ale nedefinuje žiadnu kompetenciu Ústavného súdu Slovenskej republiky. Tú určujú až nasledujúce „kompetenčné“ články 125 až 129a. Tento argument zvyrazňuje selektívnu argumentáciu zástancov tézy obmedzenosti ústavodarnej moci, ktorí na jednej strane volajú po tom, aby Ústavný súd Slovenskej republiky aktivisticky a bez výslovného ústavného zmocnenia odvodzoval svoju právomoc preskúmať ústavné zákony zo všeobecného statusového čl. 124, avšak na druhej strane odmietajú kompetenciu ústavodarcu prijímať ústavné zákony aj bez výslovného ústavného zmocnenia napriek tomu, že táto kompetencia je ústavodarcovi daná aj príslušným kompetenčným článkom³⁸ a vyplýva aj z gramatického, systematického a logického výkladu Ústavy Slovenskej republiky (bližšie pozri vyššie).

Zástancovia obmedzenosti ústavodarnej moci teda na jednej strane interpretujú kompetenciu Ústavného súdu Slovenskej republiky extenzívne (keď tvrdia, že tento súd môže konať aj nad rámec výslovného ústavného zmocnenia) a na druhej strane interpretujú kompetenciu ústavodarcu reštriktívne (keď tvrdia, že ústavodarcu môže konať iba na základe výslovného ústavného zmocnenia). Prečo ústavný súd áno a ústavodarcu nie?

V demokratickom a právnom štáte by to však malo byť presne naopak. Ústavný súd Slovenskej republiky je (a) nevolený orgán, ktorý sa suverénovi demokraticky nezodpovedá a jeho zloženie sa obmieňa v niekoľkonásobne dlhších intervaloch ako zloženie ústavodarcu³⁹ a (b) orgán ustanovenej moci (*pouvoir constitué*) s mierou demokratickej legitimity neporovnateľne nižšou v porovnaní s ústavodarcou, t.j. výtvorom ústavodarnej moci požívajúcej najvyššiu mieru demokratickej legitimity. Z týchto dôvodov treba jeho kompetenciu vykladať maximálne reštriktívne. Túto tézu potvrdzuje okrem iného aj zásada sudcovskej zdržanlivosti a sebaobmedzenia (*judicial self-restraint*), ktorú Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojej rozhodovacej činnosti (až na niekoľko kontroverzných a pochybných výnimiek) dôsledne aplikuje, ako aj taxatívny výpočet kompetencií tohto súdu v článkoch 125 až 129a Ústavy Slovenskej republiky. Naproti tomu ústavodarcu je (a) volený orgán, ktorý sa suverénovi zodpovedá v demokratických voľbách konaných v pravidelných intervaloch násobne kratších ako sú intervaly obmeny zloženia Ústavného súdu Slovenskej republiky a (b) reprezentant suveréna a vykonávateľ ustanovujúcej moci (*pouvoir constiuant*) požívajúcej najvyššiu mieru demokratickej legitimity, ktorá je oveľa vyššia než miera demokratickej legitimity akéhokoľvek orgánu súdnej moci. Z týchto dôvodov je úplne namieste vykladať kompetenciu ústavodarcu extenzívne. Z textu Ústavy Slovenskej republiky je tento výklad evidentný, nakoľko ústavný zoznam kompetencií ústavodarcu je vymedzený demonštratívne,⁴⁰

ochranu materiálneho jadra pred ústavodarcou do rúk parlamentu a občanov, možno s týmto názorom súhlasiť, nakoľko neobchádza demokraciu.

³⁸ Aj parlament má v Ústave Slovenskej republiky svoj „statusový“ článok 72, podľa ktorého „*Národná rada Slovenskej republiky je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky.*“ (obdoba čl. 124 vo vzťahu k Ústavnému súdu Slovenskej republiky) a svoj „kompetenčný“ článok 86, podľa ktorého „*[d]o pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky patrí najmä a) uznať sa za ústavné, ústavných a ostatných zákonoch a kontrolovať, ako sa dodržiavajú.*“ To isté platí aj o iných ústavných orgánoch – vláda (statusový čl. 108 a kompetenčný čl. 119), prezident (statusový čl. 101 ods. 1 a kompetenčný čl. 102), prokuratúra (statusový čl. 149 a kompetenčný čl. 151).

³⁹ Funkčné obdobie sudcu Ústavného súdu Slovenskej republiky je 12 rokov (čl. 134 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky), čo je trojnásobok dĺžky funkčného obdobia poslanca parlamentu (ústavodarcu).

⁴⁰ Vid' slovo „najmä“ v kompetenčnom čl. 86 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý stanovuje kompetencie parlamentu. Parlament je vôbec jediný ústavný orgán, ktorého kompetencie sú v Ústave Slovenskej republiky vymedzené demonštratívne s použitím slova „najmä“. Tento stav nie je výsledkom náhody či nedôslednosti ústavodarcu, ale zámernou reflexiou skutočnosti, že parlament je jediným ústavodarným orgánom a reprezentantom suveréna, ktorý okrem výslovne uvedených kompetencií môže vykonávať aj akékoľvek iné kompetencie, ktoré nie sú výslovne zverené iným orgánom.

zatiaľ čo ústavný zoznam kompetencií Ústavného súdu Slovenskej republiky je vymedzený taxatívne.⁴¹

Výsledkom tohto vzťahu medzi ústavodarcom a súdnou mocou je napríklad aj to, že ústavodarná moc je v demokratickom štáte legitímnym prostriedkom na prekonanie rozhodnutí súdnej moci. Ako príklad z vyspelých západných demokracií je možné uviesť trinásty dodatok k Ústave Spojených štátov amerických z roku 1864,⁴² ktorým došlo k zrušeniu otroctva a retroaktívnemu vyvlastneniu všetkých otrokárov len sedem rokov po tom, ako Najvyšší súd Spojených štátov amerických v prípade *Dred Scott v. Sandford*⁴³ potvrdil ústavnosť inštitútu otroctva a vlastnícke práva týchto otrokárov. Ako príklad zo slovenskej ústavnoprávnej praxe možno uviesť napríklad ústavný zákon č. 9/1999 Z.z., ktorým sa zakotvila povinnosť prezidenta vymenovať alebo odvolať člena vlády na návrh jej predsedu po tom, ako Ústavný súd podal výklad ústavy, podľa ktorého prezident nemal povinnosť vyhovieť návrhu predsedu vlády na odvolanie člena vlády⁴⁴ alebo ústavný zákon č. 71/2017 Z.z., ktorým sa zaviedla kompetencia parlamentu zrušovať rozhodnutia prezidenta o udelení amnestie alebo milosti.

6 AKO TEDA OBMEDZIŤ NEOBMEDZENÚ ÚSTAVODARNÚ MOC PARLAMENTU?

Predstava, že parlament v kapacite ústavodarcu môže všetko, môže pre mnohých vyznievať hrozivo. Znalosť kultúry a pomerov tohto orgánu počas takmer 25 rokov jeho existencie môže túto hrozivosť navyše ešte umocňovať. Táto skutočnosť však ústavodarnú moc nijakým spôsobom neoslabuje. To, že v určitom časovom období ľud zverí výkon ústavodarnéj moci jednotlivcom, ktorí sa postupom času môžu ukázať ako nehodní tejto úlohy, je problémom a zodpovednosťou ľudu samotného, avšak nie je to dôvodom na závery oslabujúce ústavodarnú moc.

Preto v prípade ústavodarnéj moci otázka nestojí tak, že *čo ústavodarná moc môže urobiť?*, ale stojí tak, že *čo si ústavodarná moc môže dovoliť?*, alebo výstižnejšie *čo ústavodarnéj moci dovoľíme urobiť?* Neobmedzenosť ústavodarnéj moci sa opiera o legitimitu pochádzajúcu priamo od ľudí, ktorých tolerancia je jedinou objektívnou hranicou ústavodarnéj moci. Predstavme si situáciu, že ústavodarca ústavným zákonom zruší súkromné vlastníctvo a pristúpi ku kolektivizácii. Môžeme pritom predpokladať, že ústavodarca, ktorý by si niečo také dovoľil, si dovoľí urobiť aj čokoľvek iné na to, aby tento stav udržal a znemožnil jeho zvrátenie „štandardnými“ právnymi prostriedkami (napríklad významne okliešti právomoci orgánov súdnej moci alebo ich úplne zruší). Ak ľud takéto kroky prijme s mlčaním alebo len s malým a ojedinelým odporom, stav nastolený

⁴¹ Viď články 125 až 129a Ústavy Slovenskej republiky, ktoré veľmi podrobne definujú kompetencie Ústavného súdu Slovenskej republiky a z ich textu nijako nevyplýva, že by tento súd mal mať aj iné kompetencie. Keďže tento súd je výtvorom ústavodarcu, iba ústavodarca má právo tomuto súdu odoberať kompetencie alebo dávať nové kompetencie. Ak si kompetencie vytvára alebo odoberá sám ústavný súd bez toho, aby na to mal výslovné ústavné zmocnenie, ide o aktivizmus a svojvôľu, ktoré treba jednoznačne odmietnuť, nakoľko sa nimi nedemokratickým spôsobom zasahuje do výlučnej kompetencie a suverenity ústavodarcu.

⁴² *Thirteenth Amendment to the United States Constitution* v znení: „Section 1. Neither slavery nor involuntary servitude, except as a punishment for crime whereof the party shall have been duly convicted, shall exist within the United States, or any place subject to their jurisdiction. Section 2. Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation.“

⁴³ *Dred Scott v. Sandford*, 60 U.S. (19 How.) 393 (1857).

⁴⁴ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 39/93 z 2. júna 1993, kedy boli účinné príslušné ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky v znení čl. 111: „Na návrh predsedu vlády prezident Slovenskej republiky vymenúva a odvoláva ďalších členov vlády a poveruje ich riadením ministerstiev. Za podpredsedu vlády a ministra môže vymenovať občana, ktorý je voliteľný do Národnej rady Slovenskej republiky.“ a čl. 116 ods. 4: „Návrh na odvolanie člena vlády môže podať prezidentovi Slovenskej republiky aj predseda vlády.“ Následne bolo ústavným zákonom č. 9/1999 Z.z. prijaté nové znenie čl. 111: „Na návrh predsedu vlády prezident Slovenskej republiky vymenúje a odvolá ďalších členov vlády a poverí ich riadením ministerstiev. Za podpredsedu vlády a ministra môže vymenovať občana, ktorý je voliteľný za poslanca Národnej rady Slovenskej republiky.“, čím došlo k prekonaniu uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 39/93 o výklade čl. 116 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého prezident nemal právomoc vyhovieť návrhu predsedu vlády na odvolanie (a logicky ani na vymenovanie) člena vlády.

ústavodarcom pretrvá (a ústavodarca si možno časom dovolí urobiť ešte niečo horšie). Ak sa však ľud postaví ústavodarcovi na odpor⁴⁵ a dá mu tak dôrazne najavo, že takéto kroky tolerovať nemieni, skôr či neskôr dosiahne navrátenie situácie do pôvodného alebo iného tolerovateľného stavu.

Považujeme teda za pomerne naivné spoliehať sa na to, že ústavodarnú moc „udržia na uzde“ pravidlá a inštitúcie, ktoré ona sama vytvorila, a ktoré technicky môže kedykoľvek zrušiť. Tieto pravidlá a inštitúcie obmedzujú iba ustanovené zložky moci – zákonodarnú, výkonnú a súdnu – a jednotlivé fyzické a právnické osoby (a) vo vzťahu k ústavodarnej moci a (b) vo vzťahoch voči sebe navzájom. Ústavodarnú moc v skutočnosti efektívne obmedzuje iba vedomie jej vykonávateľov o tom, čo by ich mohlo postihnúť, ak by uplatnením ústavodarnej moci prekročili mieru tolerancie ľudu, ktorý na nich túto moc delegoval. História im ponúka dostatok odstrašujúcich príkladov, z ktorých väčšina nebola práve „nežná“.

Na strane ľudu môže uvedomenie si absolútnej moci ústavodarnej moci pomôcť k tomu, že bude zodpovednejšie a kritickejšie pristupovať k uplatňovaniu svojho volebného práva, a tak nedopustí, aby sa ústavodarná moc dostala do rúk takých vykonávateľov, ktorí by si dovolili ju zneužiť. To v konečnom dôsledku môže mať pozitívny vplyv na úroveň demokracie a politickej kultúry.

7 ČO TEDA ĎALEJ S ÚSTAVODARNOU MOCOU?

Ako sme už uviedli vyššie, rozdiely medzi uplatňovaním ústavodarnej a zákonodarnej moci sú v našich podmienkach také malé, že unikajú pozornosti aj tých, ktorých pozornosti by unikať nemali. Ústavodarná moc tak vo vedomí verejnosti (často aj tej odbornej) splyva s mocou zákonodarnou. Možno preto viesť legitímnu diskusiu o tom, či výkon ústavodarnej moci u nás nie je príliš jednoduchý.

Zastávame názor, že ústavodarnú moc nie je v demokratickom štáte možné právnymi prostriedkami efektívne obmedziť, avšak je možné stanoviť pre jej výkon prísnejšie podmienky, čo by malo trojaký pozitívny efekt: Po prvé, zabráni to hypertrofii ústavných zákonov a nadužívaniu či dokonca zneužitiu ústavodarnej moci na úpravu oblastí, kde si možno vystačiť úpravou vo forme „obyčajného“ zákona.⁴⁶ Po druhé, odstráni to prax nedôstojných čiastkových novelizácií ústavy prijímaných zo zjavne populistických pohnútok a často aj bez náležitej diskusie (nezriedka i v skrátanom legislatívnom konaní, čo v prípade ústavných noriem možno označiť až za groteskné). Po tretie, vo vedomí verejnosti sa zvýraznia rozdiely medzi zákonodarnou mocou a ústavodarnou mocou, pretože uplatňovanie ústavodarnej moci, ktoré sa nám dnes javí ako pomerne jednoduchá a všedná záležitosť, sa stane niečím výnimočným.

Za účelom sprísnenia podmienok výkonu ústavodarnej moci je možné *de constitutione ferenda* uvažovať napríklad o nasledovných ústavných zmenách alebo ich kombinácii:

- (a) zvýšenie kvalifikovanej väčšiny z trojpätinovej na dvojtretinovú alebo trojštvrťtinovú;
- (b) sprísnenie podmienok ústavodarnej iniciatívy (zapojením viacerých ústavných orgánov a prípadne aj občanov);
- (c) zavedenie podmienky potvrdenia akéhokoľvek ústavného zákona referendum (a v tejto súvislosti sfunkčnenie inštitútu referenda);

⁴⁵ Pod odporom nemáme na mysli len využitie práva na odpor podľa čl. 32 Ústavy Slovenskej republiky, ktoré by ústavodarca v načrtnutom prípade mohol rovnako zrušiť. Máme na mysli využitie práva na odpor vyplývajúceho z teórie spoločenskej zmluvy, podľa ktorej ak nositeľ delegovanej moci poruší svoju povinnosť vyplývajúcu zo spoločenskej zmluvy, vzniká ostatným účastníkom spoločenskej zmluvy právo postaviť sa odpor (aj násilný) proti takejto moci, odstrániť ju a nahradiť novou, vrátane uzavretia novej spoločenskej zmluvy. Išlo by samozrejme o postup, ktorý by už bol mimo rámca platného práva. Takým však bola napríklad aj „Nežná revolúcia“ v Československu v roku 1989, ktorá viedla k zvrhnutiu komunistickej diktatúry a k jej nahradeniu demokratickou formou vlády.

⁴⁶ Nemožno totiž ignorovať fakt, že existuje riziko zneužitia ústavodarnej moci na prijatie ústavných zákonov upravujúcich otázky, ktoré postačí upraviť obyčajným zákonom iba preto, aby sa tým do budúcnosti znemožnilo alebo sťažilo budúcej politickej reprezentácii nedisponujúcej kvalifikovanou ústavnou väčšinou meniť túto právnu úpravu spôsobom, na ktorý získala mandát vo voľbách.

(d) vytvorenie hornej komory parlamentu kreovanej na základe odlišných pravidiel a v iných časoch ako dolná komora a podmienka schválenia ústavného zákona kvalifikovanou väčšinou v oboch komorách;

(e) zavedenie podmienky opakovaného schválenia ústavného zákona kvalifikovanou väčšinou parlamentu s určitým časovým odstupom po jeho prvom schválení (prípadne jeho schválenia vo volebnom období bezprostredne nasledujúcom po jeho prvom schválení);

(f) vytvorenie osobitného voleného ústavodarného zhromaždenia (konventu), ktorého súhlas s ústavným zákonom by sa vyžadoval popri jeho schválení parlamentom.

Tento zoznam návrhov nie je vôbec vyčerpávajúci. Uvedomujeme si (a uvítame), že otvorená a poctivá diskusia na túto tému nepochybne môže priniesť aj ďalšie a lepšie návrhy. Akékoľvek budú, mali by mať jedno spoločné – mali by predkladať demokraciu neobchádzajúce riešenia, ktoré by bolo možné implementovať formou ústavných zmien a mali by sa vyvarovať obchádzania ľudu nedemokratickými skratkami založenými na aktivistickom a svojvoľnom výklade ústavného textu, vytváraní neexistujúcich právomocí súdov a narúšaní demokratického usporiadania moci nadradovaním nevolených orgánov nad orgány priamo volené. Pokiaľ by sme sa k takýmto skratkám uchýlili, môžeme z čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky rovno vyškrtnúť prívlastok „demokratický“, pretože tento pojem sa v tej chvíli obsahovo vyprázdni.

8 ZÁVER

„Keď to nevieme presadiť demokraticky prostredníctvom volených zástupcov ľudu, presadíme to cez súd, ktorý sa ľudu zodpovedať nemusí.“ Niečo v tomto zmysle si v sedemdesiatych rokoch 20. storočia povedali zástancovia potratov v Spojených štátoch amerických. Viedlo to až k rozhodnutiu Najvyššieho súdu Spojených štátov amerických vo veci *Roe vs. Wade*,⁴⁷ v ktorom súd z práva na riadny proces („*due process of law*“) cez právo na súkromie odvodil hmotnoprávne právo na interrupciu a odštartoval tak moderné dejiny súdneho aktivizmu. Jeho dnešným ovocím sú aj diskutované tézy pripúšťajúce obmedzenie ústavodarnej moci a jej súdnu kontrolu.

Výsledkom týchto tendencií je dnes veľmi častý jav, keď určitému ústavnému textu (hoci ten sa nemení) sú v rôznych časoch prikladané rôzne významy bez toho, aby táto zmena bola demokraticky schválená ústavodarcom. Normy, ktorých schvaľovanie patrí jednoznačne do kompetencie ústavodarcu (resp. po delegácii ústavodarcom na zákonodarcu) sa dnes bežne v demokratických (!) štátoch dopĺňajú do ústavného textu bez toho, aby ústavodarca mal k tomu čo povedať. Kým v minulosti bolo úplne samozrejmé, že také významné ústavno-spoločenské otázky ako napríklad priznanie volebného práva ženám, dekriminizácia homosexuálneho správania či zrovnoprávnenie menšiny s väčšinou sa riešili demokratickou ústavnou (resp. po delegácii ústavodarcom zákonnou) zmenou, dnes sa zmeny tohto typu zavádzajú do právneho poriadku prostredníctvom aktivistických súdnych rozhodnutí. Je to teda istý paradox demokracie, že čím rozvinutejšia a modernejšia je demokratická spoločnosť, tým menej akoby dôverovala sama v seba a vo svoju schopnosť prijímať v dôležitých hodnotových otázkach správne rozhodnutia, a tým viac akoby sa spoliehala na to, že správne rozhodnutia v týchto otázkach za ňu prijme sudcovská elita. Presvedčenie, že súd je v takýchto otázkach viac než ústavodarca, je elitárske a zásadne nedemokratické. Akákoľvek elita, keď dostane možnosť rozhodovať o tom, či si k svojej moci niečo pridá alebo si z nej niečo uberie, sa veľmi rada prirodzene a celkom neprekvapivo rozhodne v prospech zväčšenia svojej moci o ktorom vie, že by ho štandardnou demokratickou cestou nedosiahla. Zdržanlivosť a sebaobmedzovanie vychádza z módy. Predstavy o tom, kam to až môže zájsť, môžu aj vydesiť.

Na jednej strane si myslíme, že obmedzovanie ústavodarnej moci (inak než definovaním rigoróznějších pravidiel jej výkonu) a jej podriaďovanie súdnej moci je nelogické a nesystémové. Rešpektujeme však, ak sa ústavodarná moc demokraticky rozhodne samu seba obmedziť a podriaďiť sa súdnej moci a toto rozhodnutie premietne aj do ústavného textu. Naďalej síce bude platiť, že daný ústavný text môže (pri dodržaní všetkých pravidiel výkonu ústavodarnej moci) zmeniť alebo zrušiť a jej podriaďenie sa súdnej moci bude tak vždy len ilúziou, ale aspoň bude prijaté demokraticky. To sa však už ťažšie bude dať povedať o výsledku, podľa ktorého posledné slovo má mať niekto iný ako ľud, resp. ústavodarca. Povedané inak, zavedme si čo chceme, len o tom aspoň nechajme demokraticky rozhodnúť toho, kto o tom v demokracii rozhodovať má – ľud a ústavodarca

⁴⁷ *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973).

ako jeho reprezentant. Ak sa ten v určitom okamihu rozhodne vzdať sa svojho posledného slova v prospech nejakej elity, nech tak urobí sám, a nech mu to posledné slovo neberie práve táto elita. Možno pri tom zistí, že by sa ho radšej vzdávať nemal, lebo sa tým vzdá i demokracie. V opačnom prípade takýmto spôsobom raz prijme aj svoje posledné demokratické rozhodnutie.

Kontaktné údaje:

JUDr. Peter Kubina

Peter.Kubina@gmail.com

Katedra ústavného práva, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

DEROGÁCIA PRÁVNÝCH PREDPISOV ÚSTAVNÝM SÚDOM SR

Tomáš Ľalík

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The paper analyzes the so-called derogative judgments of the Constitutional Court and tries to address some problems that the judgment activate. After a short analysis of derogation in general, the paper deals with effects of the judgments as well as the issues related to the restitution of constitutionality. Special emphasis is put on the question of restoration of legal regulation in accordance with the ZoÚS. The statutory regulation is subject to criticism.

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá derogačnými nálezmi ústavného súdu a rieši niektoré otázky, ktoré takýto nález vyvoláva. Po krátkej analýze derogácie právnych noriem *in genere*, sa článok venuje účinkom derogačných nálezov ako aj problematike reštitúcie ústavnosti, ktorú má do právneho poriadku nález prinavrátiť. Osobitne je analyzovaná otázka tzv. oživenia právnych predpisov v zmysle právnej úpravy ZoÚS, pričom zákonné ustanovenia budú podrobené kritike.

Key words: constitutional court, derogation of legal acts, effects of judgments, restoration of regulation, positive lawgiver

Kľúčové slová: ústavný súd, derogácia predpisu, účinky nálezov, obnovenie právnej úpravy, pozitívny zákonodarca

1 NAMIESTO ÚVODU

Predtým, ako začnem krátke pojednanie o derogačných nálezoch ústavného súdu, musím vysvetliť použitie tohto pojmu v celom príspevku. Ústavný súd bol vytvorený v našom ústavnom poriadku bez právomoci priamo derogovať neústavnú právnu úpravu, pretože ústavodarca v čl. 125 ods. 3 veľmi výrazne rozlišuje účinky straty účinnosti protiústavnej právnej úpravy a stratu jej platnosti.¹ Z jazykového výkladu tohto článku vyplýva, že ústavný súd len konštatuje rozpor medzi právnymi predpismi z hľadiska ich hierarchie a teda rozličnej právnej sily, čo znamená aj explicitné prevedenie pravidla riešiaceho konflikty medzi právnymi normami rôznej právnej sily *lex superior derogat legi inferiori*.²

Avšak aj napriek predmetnej ústavnej úprave povaha výroku o neústavnosti a ich účinkoch, budem v ďalšom texte používať pojem derogačný nález ústavného súdu. Vedú ma k tomu dva nasledovné dôvody. Prvým je ten, že nález a jeho publikácia v zbierke zákonov *ex constitutione* znamenajú stratu účinnosti protiústavnej právnej úpravy. Strata účinnosti je ekvivalentná so stratou záväznosti právneho predpisu, teda skutočnosťou, že právny predpis prestáva byť normatívnym a záväzným právnym aktom a nie je ho možné ďalej používať.³ Publikácia nálezov má teda závažné právne dôsledky pre právny poriadok: stav právneho poriadku je iný pred týmto dňom a iný po tomto dni.⁴ Aj keď je táto poznámka urobená v poľskom kontexte, kde rozhodnutie ústavného súdu priamo

¹ Išlo o prevzatie čl. 3 ods. 1 federálneho zákona č. 91/1991 Zb. o organizácii Ústavného súdu ČSFR.

² Výnimku tvoria právne predpisy vydané ešte v ČSFR v konaní podľa čl. 152 ods. 2 a 3 ústavy, avšak ide o minimálnu rozhodovaciu činnosť ústavného súdu v tomto smere, ktorej pre to nebude v článku venovaná pozornosť.

³ Por. PRUSÁK, J. Teória práva, s. 225; OTTOVÁ, E. Teória práva, s. 215. Dokonca zákonodarca zachádza tak ďaleko, že nerešpektovanie rozhodnutia ústavného súdu a teda aplikáciu protiústavného predpisu viaže so spáchaním trestného činu, resp. dopustením sa disciplinárneho previnenia v prípade sudcov všeobecných súdov podľa zákona o sudcoch a prísediach (zákon č. 385/2000 Z.z.).

⁴ GARLICKI, L. Komentarz do art. 190, s. 8-11.

ruší právnu normu, tvrdenie je použiteľné aj v slovenských podmienkach, čo predstavuje zároveň aj druhý dôvod.

Je tomu tak preto, lebo nález o protiústavnosti aj tak bude viesť k neplatnosti tejto právnej úpravy. Neústavná právna úprava bude najneskôr po 6. mesiacoch od publikácie nálezu aj formálne vymazaná z právneho poriadku. Reakcia normotvorcu, ktorú predvída čl. 125 ods. 3 ústavy, sa nemôže týkať akéhosi obnovenia protiústavnej právnej úpravy. Bráni tomu všeobecná záväznosť rozhodnutí ústavného súdu vyjadrená v čl. 125 ods. 6 ústavy ako aj viazanosť normotvorcu odôvodnením nálezu, ktorá vyplýva z § 41a ods. 2 v zákone č. 38/1993 Z.z. v znení neskorších predpisov („ZoÚS“). Účelom 6-mesačnej lehoty sú dve veci. Prvou je ustanovenie prechodných pravidiel po strate záväznosti právnej úpravy a úprava prebiehajúcich vecí, ktoré ešte neboli právoplatne skončené. A druhým účelom reakcie normotvorcu je *pro futuro* zabezpečiť úplnosť a funkčnosť mechanizmu právneho predpisu, ktorého časť (či ustanovenie) bola eliminovaná. Z uvedeného podľa mňa vyplýva, že hoci nepriamo, konštatovanie neústavnosti ústavným súdom znamená derogáciu právnej normy. A teraz pár slov k motívom výberu témy a štruktúre článku.

Okrem toho, že oblasť účinkov náleзов ústavného súdu je prakticky nespracovaná v slovenskej doktríne⁵, tak ma ku výberu témy priviedla aj skutočnosť, že rozhodnutie pléna o neústavnosti nie je koncom v živote práva, ale častokrát jeho začiatkom. Predovšetkým mám na mysli oblasť reštitúcie ústavnosti nielen smerom do budúcnosti, ale „upratáním“ po neústavných právnych normách, ktoré určitý (spravidla dlhší) čas v právnom poriadku zaväzovali. Príspevok je analytického charakteru a venuje sa problematike derogácie, účinkom a dôsledkom rozhodnutí ústavného súdu ako aj obnoveniu predchádzajúcej právnej úpravy v zmysle § 41a ods. 3 ZoÚS.

2 O DEROGÁCIÍ

Derogácia je hlavná zásada, ktorá upravuje jednotlivé časti právneho poriadku. Zrušenie právnej normy je konvencionálny normotvorný akt vykonaný subjektom s normotvornými kompetenciami v procese predvídanom pre tvorbu práva a vo forme normotvorného aktu.⁶ Zrušenie právneho predpisu má dve dôležité funkcie. Na jednej strane určuje organizačnú štruktúru právneho poriadku a na druhej strane umožňuje naprávať jeho vnútorné rozpory.

Derogácia je veľmi úzko prepojená so stratou účinnosti (záväznosti) a platnosti právneho predpisu a názory v teórii práva nie sú v tejto oblasti rozporuplné. Odlišnosti sa však objavujú pri hodnotení účinkov, aké strata účinnosti predstavuje pre normatívny systém práva. V tomto ohľade je možné uviesť dve základné koncepcie. Podľa prvej koncepcie derogácia znamená definitívnu, úplnú a bezpodmienečnú stratu záväznosti predpisu.⁷ Ide o negáciu normatívnej normy. Derogačná norma stanovuje právnu normu s negatívnym obsahom – ide o normu druhého stupňa, ktorá formuluje zákaz aplikácie predmetnej právnej normy. V klasickom (kelsenovskom) ponímaní je derogácia namierená na rozhodnutie o platnosti iných právnych noriem a nie na úpravu správania sa subjektov práva, pretože derogujúca právna norma neobsahuje príkaz ani zákaz určitého správania sa.⁸

Druhý názorový tábor týkajúci sa straty normatívnej sily opiera svoju tézu na predpoklade, že derogácia nespôsobuje úplné zrušenie právnej normy, ale vedie ku vylúčeniu rozsahu svojej aplikácie na tie faktické situácie, ktoré nastanú v budúcnosti. Tým sa obmedzuje aplikácia derogovanej právnej normy exkluzívne na prípady, ktoré vznikli pred nastaním čiastočnej derogácie. Podstata čiastočnej derogácie spočíva v zrušení dovtedajšej právnej normy a zavedení novej právnej normy na jej mieste s limitujúcou časovou aplikáciou. Následkom tak nie je zrušenie

⁵ Na relevantné práce sa v článku odvolávam.

⁶ Por. WRONKOWSKA, S. Kilka uwag o „prawodawcy negatywnym“, s. 10.

⁷ J. Prusák uvádza, že derogácia znamená zrušenie časti normatívneho právneho aktu; PRUSÁK, J. Teória práva, s. 230.

⁸ Por. KELSEN, H. Derogation, s. 261an. Naopak, S. Wronkowska „odpovedá“, že H. Kelsen nepostrehol rozdiel medzi aktom derogácie a výsledkom derogácie. Podľa nej si H. Kelsen mylí derogujúcu právnu normu s predpisom, ktorý je slovným substrátom aktu derogácie; por. WRONKOWSKA, S. Kilka uwag o „prawodawcy negatywnym“, s. 7.

záväznej sily právnej normy, ale modifikácia (obmedzenie) rozsahu jej aplikácie v temporálnom aspekte.⁹

Príkladom sa ku syntéze oboch prístupov, pretože tieto koncepcie nemusia byť nevyhnutne so sebou v rozpore. Derogáciou právnej normy jej účinky neprestávajú existovať, pokiaľ derogácia právneho predpisu nie je zároveň aj pravou retroaktivitou (ktorá je ako pravidlo zakázaná). V právnom poriadku sa bežne musia aplikovať tie právne predpisy, ktoré síce nie sú účinné ani platné, ale ktoré je nutné aplikovať na prípady, ktoré vznikli v dobe účinnosti týchto právnych predpisov v zmysle základného prechodného pravidla *tempus regit actum*. Derogácia ako taká však smeruje ku eliminácii právnej normy z právneho poriadku s cieľom zrušiť jej platnosť.

Derogovať právne predpisy môžu zásadne v slovenskom právnom poriadku len tie subjekty, ktoré sú na takúto činnosť oprávnené. Prvým subjektom je prirodzene sám normotvorca, ktorý derogáciou upravuje právny poriadok: môže rušiť tie právne normy, ktoré má právomoc vydávať a niekedy môže rušiť aj tie právne predpisy, ktoré sú hierarchicky podriadené právnym normám, na ktorých vydávanie má kompetenciu. Druhým subjektom sú súdy a to tak všeobecné súdy v správnom súdnictve, ako aj ústavný súd, ktorého derogácia je predmetom tohto príspevku. Po objasnení si základných východísk inštitútu derogácie je namieste sa pozrieť na účinky derogačných nálezov.

3 ÚČINKY DEROGÁCIE ÚSTAVNÉHO SÚDU

Veľmi dôležitou otázkou derogačných nálezov ústavného súdu sú ich účinky. Konkrétne sa problematika účinkov prejavuje v mnohých oblastiach a v zásade sa týka argumentov, či tieto účinky pôsobia *ex tunc* alebo *ex nunc*. V prípade, že ide o účinky *ex tunc*, tak neústavný právny predpis stratil platnosť hneď v okamihu svojho prijatia a počas celej doby svojej záväznosti (účinnosti) v podstate neexistoval – bol neplatný. Práva a povinnosti ním založené, zmenené alebo zaniknuté sa dňom publikácie nálezov ústavného súdu retroaktívne rušia *ab initio*. Nález ústavného súdu má len deklaratórne účinky.

Ak však prijmeme koncepciu účinkov derogačného nálezov ústavného súdu *ex nunc*, tak konštatovaná protiústavnosť právnej úpravy do momentu publikácie nálezov, začína vyvolávať účinky smerom do prítomnosti a budúcnosti. Nález ústavného súdu má konštitutívne účinky, avšak právne vzťahy vzniknuté v minulosti na základe protiústavnej právnej normy zostávajú vo všeobecnosti zachované a rozhodnutie ústavného súdu ich neruší, ale môže ich meniť práve kvôli tomu, že v právnom poriadku sa publikáciou derogačného nálezov uskutočňujú zmeny v prameňoch záväzného práva.

Takéto jednoduché ponímanie účinkov derogačných nálezov ústavného súdu je podľa môjho názoru chybné. Problematika je oveľa komplexnejšia. Deklaratórne rozhodnutie totiž vždy vyvoláva určité právne následky (napr. rozhodnutie súdu o vydržaní je deklaráciou, ale jeho účinky sú konštitutívne z hľadiska zápisu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností) a na druhej strane konštitutívne rozhodnutie predpokladá explicitne alebo implicitne existenciu určitých právnych skutočností (rozsudok súdu o rozvode potvrdzuje, že vzťahy medzi manželmi sú vážne narušené a trvalo rozvrátené).¹⁰ Alebo ako hovoria vo svojom článku E. Łętowska a K. Gonera, kategórie *ex nunc* alebo *ex tunc* derogačných nálezov ústavného súdu sú len umelé a každý nález vyvoláva tak prospektívne ako aj retrospektívne účinky. Z hľadiska prehľadnosti je nutné otázku účinkov derogačných nálezov ústavného súdu riešiť vo všeobecnej rovine (§ 41a ZoÚS) a v individuálnej rovine (§ 41b ZoÚS). Okrem toho tieto účinky závisia od druhu kontroly ústavnosti (abstraktná alebo konkrétna) či kategórie neústavnosti (legislatívny proces či materiálna neústavnosť).

Osobitnú situáciu predstavuje konkrétna kontrola ústavnosti podľa čl. 144 ods. 2 ústavy, kedy je nález o neústavnosti výlučne retroaktívnej povahy. Ak sa všeobecný súd v rámci konkrétnej kontroly ústavnosti obráti na ústavný súd s pochybnosťou o ústavnosti právnej normy, ktorú má aplikovať, nález ústavného súdu o protiústavnosti vyvoláva okamžité účinky na konanie, ktoré mu predchádzalo. To znamená, že sa derogačný nález vzťahuje aj na skutkové okolnosti, ktoré vznikli

⁹ K úvahám o oboch koncepciách derogácie por. RADZIEWICZ, P. Przywrócenie mocy obowiązującej przepisu prawnego jako skutek orzecznictwa Trybunału konstytucyjnego, s. 25-26 a tam cit. literatúra.

¹⁰ Tak napr. WRONKOWSKA, S. – HERMANN, M. – ŁYSZKOWSKA, A. Wpływ orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na tekst jednolity aktu normatywnego, s. 44.

pred existenciou derogačného nálezu. Nález je teda retroaktívnym právom pre právny stav v čase vzniku relevantných právnych skutočností. Okrem logickej argumentácie¹¹, takémuto záveru nahráva aj znenie poslednej vety čl. 144 ods. 2 ústavy.¹² Teda konkrétna kontrola ústavnosti všeobecne záväzného právneho predpisu, jeho časti alebo jednotlivého ustanovenia je retroaktívneho charakteru.

V prípade, ak návrh podá iný aktívne legitimovaný subjekt, účinky derogačného nálezu vo všeobecnej rovine budú zásadne *ex nunc*, teda prospektívneho charakteru. Podľa nášho názoru z absencie právnej regulácie svedčiacej o retroaktívite derogačných náleзов ústavného súdu v ústave a ZoÚS vo všeobecnej rovine (§ 41a ZoÚS) vyplýva, že vznik, zmena alebo zánik právnych vzťahov, ktoré nová právna situácia po publikácii takéhoto nálezu prináša, môže pôsobiť do budúcnosti aj prítomnosti. Účinky nálezu sú pre to ako pravidlo konštitutívneho charakteru a *ex nunc*.¹³ Okrem iných argumentov pre tento záver hovorí aj prezumpcia ústavnosti prijímaných právnych predpisov a znenie § 41a ods. 1 ZoÚS, kde je deň vyhlásenia nálezu v zbierke zákonov ponímaný ako strata účinnosti a nie platnosti právnej normy. Bezprostredným dôsledkom derogačného nálezu ústavného súdu teda nie je neplatnosť právneho predpisu, ale jeho nezáväznosť pre protiústavnosť. Nález ústavného súdu predstavuje autoritatívny spôsob konštatovania neústavnosti právneho predpisu.

Medzi účinky *ex nunc* a *pro futuro* patrí tiež vyvrátenie prezumpcie ústavnosti právnej úpravy a to bez ohľadu na aktívne legitimovaný subjekt. Tieto závery platia predovšetkým pre materiálnu neústavnosť. Na druhej strane, procesná (legislatívna) neústavnosť je oveľa zložitejšia a vyžaduje si krátku analýzu.

V doktríne panuje zhoda, že aj účinky náleзов konštatujúcich legislatívne pochybenie sú prospektívnej povahy. Avšak v tomto prípade, aj keď sú účinky *ex nunc* ako pri materiálnej kontrole ústavnosti, nález je deklaratórny, pretože ústavné porušenie legislatívneho procesu znamená, že právna norma nikdy nevznikla z titulu ústavnej vadnosti procesu prijímania.¹⁴ Právna norma by tak mala byť neplatná *ab initio*. Neplatná právna norma nemôže byť záväzným právom (účinná) kvôli tomu, že nebola prijatá predpokladaným ústavnokonformným spôsobom. Taká právna norma môže byť záväzná nanajvýš putatívne z pragmatických dôvodov (napr. strach pred potencionálnou sankciou).¹⁵

Ako si však správne všíma H. Kelsen, ak právna norma nikdy nevznikla a neústavnosť je ústavným súdom len deklarovaná a vzťahuje sa k momentu „schválenia“ predpisu, tak ústavný súd má právomoc kontrolovať len súlad takých právnych predpisov, ktoré existujú a nie ktoré existujú len putatívne (domnele).¹⁶ Preto je podľa Kelsena nezmyslom uvažovať o absolútnej neplatnosti či neústavnosti akejkoľvek právnej normy *ab initio*.¹⁷ Podľa neho tak aj deklaratórne rozhodnutie má konštitutívne účinky, pretože bez rozhodnutia ústavného súdu o neústavnosti je právna norma platná.¹⁸ Neústavný zákon nemôže byť teda neplatný *ab initio* bez ohľadu na to, či sa jedná o procesnú alebo materiálnu neústavnosť. Právny predpis môže byť v zmysle kelsenovskej koncepcie len predmetom zrušenia.¹⁹

¹¹ KELSEN, H.: Judicial Review of Legislation. A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution. The Journal of Politics, roč. 4, 1942, s. 187.

¹² K tomuto záveru sa dopracovala aj doktrína; por. HERC, T.: Problém aplikovateľnosti protiústavného právneho predpisu, s. 912.

¹³ Por. aj nález sp. zn. PL. ÚS 17/08 (špeciálny súd), § 9, kde ústavný súd výslovne uviedol, že: „Rozhodnutie ústavného súdu má vo vzťahu k preskúmaným právnym predpisom účinky *ex nunc*.“

¹⁴ ŁĘTOWSKA, E. – GONERA, K. Wieloaspektowość następstw stwierdzenia niekonstytucyjności, s. 27.

¹⁵ Por. SZYMAŃSKI, F. Odzycie normy w polskim prawie w wypadku niekonstytucyjności (na marginesie zmiany sankcji za zabójstwo kwalifikowane – art. 148 § 2 kodeksu karnego), s. 222-223.

¹⁶ KELSEN, H. Judicial Review of Legislation. A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution, s. 190.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Por. KELSEN, H. Pure Theory of Law, s. 277-278.

¹⁹ Por. KELSEN, H. The General Theory of Law and State, s. 157.

Deklaratórny charakter majú nálezy ústavného súdu týkajúce sa legislatívneho opomenutia.²⁰ V nich ústavný súd konštatuje neústavnosť neregulácie (opomenutia) určitých právnych vzťahov, pričom nález nevedie ku derogácii.²¹ Avšak k takýmto záverom sa slovenský ústavný súd ešte neodhodlal.

V slovenskej doktríne otázku stratu účinnosti a platnosti právnej úpravy z titulu derogačného nálezu komentoval T. Herc. V článku reagoval okrem iného aj na uznesenie PLZ. ÚS 1/06. V uznesení sa ústavný súd vyjadril tak, že percentuálna výška poplatku z omeškania pri splatnosti preddavku na úhradu zdravotnej starostlivosti sa má posudzovať podľa pôvodnej právnej úpravy; tej, ktorá existovala do 1. júna 2003 (do prijatia protiústavnej právnej úpravy) aj na tie začaté veci (v čase účinnosti protiústavnej úpravy od 1. júna 2003 do 15. júla 2004), ktoré do publikácie nálezu PLZ. ÚS 38/03 (15. júl 2004) neboli ešte právoplatne skončené. Okrem toho, vo výrokovej časti číslo 1. plénum výslovne uviedlo, že účinok nálezu PLZ. ÚS 38/03 je *ex tunc*.

Podľa T. Herca má mať derogačný nález (s výnimkou konkrétnej kontroly ústavnosti podľa čl. 144 ods. 2 ústavy) prospektívne účinky z dvoch dôvodov. Prvým je dôraz na princíp právnej istoty, ktorý chápe ako ochranu pred svojvôľou zákonodarcu (normotvorcu) a zároveň ako súčasť (a nie protiklad) ochrany ústavnosti. Osobitne je zdôraznená v argumentácii ochrana základných práv tretích osôb v horizontálnych vzťahoch. V tomto smere kriticky hodnotí uznesenie PLZ. ÚS 1/06, kde ústavný súd právnú istotu postavil do kontrastu s ochranou ústavnosti, pričom prednosť dal práve druhej hodnote. Druhým dôvodom je skutočnosť, že slovenský ústavný poriadok toleruje aj neústavný právny predpis po publikácii nálezu ústavného súdu a povinnosť všetkých subjektov tento stav rešpektovať.

Argumentácia ústavného súdu obsiahnutá v uznesení PLZ. ÚS 1/06 vedie podľa T. Herca ešte k jednému dôsledku. Retroaktívny účinok *ex tunc* presadený ústavným súdom je spojený so stratou platnosti, kde sa vyžaduje neaktivita normotvorcu, ktorý nechá 6-mesačnú lehotu márne uplynúť. Len prijatie právnej úpravy v 6-mesačnej lehote je podľa neho spôsobilé zvrátiť účinky nálezu *ex tunc*. Povedané inak, účinky *ex nunc* sú podmienené legislatívnou činnosťou normotvorcu v 6-mesačnej lehote. Na základe uvedeného preto nie je možné považovať stratu platnosti právneho predpisu podľa čl. 125 ods. 3 ústavy za dôvod vylúčenia jeho aplikácie na prebiehajúce konania.²²

Podľa môjho názoru sa jedná čiastočne o správne a čiastočne o chybné uvažovanie. V prvom rade si T. Herc nevšimá význam prechodných noriem (viď komentár nižšie), ktoré jednak môže vytvoriť samotný zákonodarcu ako reakciu na derogačný nález ústavného a jednak tieto pravidlá môže vytvoriť sám ústavný súd vo svojom rozhodnutí a to buď ako časť odôvodnenia alebo priamo vo výrokovej časti (napr. interpretatívny výrok, ktorý vo svojej histórii nikdy ústavný súd nepoužil, resp. aplikačný výrok *à la* PLZ. ÚS 1/06).²³ Prechodné normy majú kľúčový význam pre hodnotenie toho, aké účinky bude mať nález na veci, ktoré ešte neboli právoplatne skončené do publikácie nálezu o neústavnosti a vyskytujú sa aj v činnosti zahraničných ústavných súdov.²⁴

Po druhé, nález ústavného súdu je z materiálneho hľadiska významný čin pre systém záväzného práva, ako som uviedol aj vyššie. Právna úprava je protiústavná a teda neaplikovateľná, hoci ešte stále zostáva formálne súčasťou prameňov práva. Orgány aplikácie práva, ktoré sú

²⁰ Distinkciu medzi legislatívnym opomenutím a legislatívnou nečinnosťou ústavný súd prvýkrát postrehol v náleze sp. zn. PL. ÚS 23/05. Okrem teoretického pojednania sa zatiaľ nikdy neodhodlal k prieskumu legislatívneho opomenutia.

²¹ WRONKOWSKA, S. – HERMANN, M. – ŁYSZKOWSKA, A. Wpływ orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na tekst jednolity aktu normatywnego, s. 47.

²² Por. HERC, T. Problém aplikovatelnosti protiústavného právneho predpisu, s. 917.

²³ Niektorí autori hovoria, že nemôže nastať taký právny alebo faktický stav, že by ústavný súd nemohol určovať účinky svojich vlastných nálezov a tie by mohli naopak upravovať orgány aplikácie práva. Takýto stav je podľa nich v rozpore s monopolom ústavného súdu v oblasti kontroly ústavnosti; por. DĘBOWSKA, A. – TULEJA, P. Dopuszczalność, charakter i skutki tzw. odzycia przepisów prawnych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, s. 172.

²⁴ Napr. Spolkový ústavný súd v rozhodnutí BVerfGE 88, 203 (tzv. druhé rozhodnutie o potratoch) uviedol na 4 stranách postup konania subjektov, kým nebude prijatý nový zákon o interrupciách. Paradoxne, niekedy je Spolkový ústavný súd kritizovaný za to, že dáva len málo indícií, ako by mal zákonodarcu postupovať, por. napr. ZYPRIES, B. The Basic Law at 60 – Politics and the Federal Constitutional Court, s. 93.

zodpovedné za ochranu ústavnosti v zmysle princípu subsidiarity, sú povinné brať závery ústavného súdu a právny stav ním vytvorený pri prejednávaní a rozhodovaní prípadu do úvahy. Nemôže nastať situácia, v ktorej by tieto orgány aplikovali neústavný právny predpis takým spôsobom, ako keby nález ústavného súdu neexistoval len s odkazom na pravidlo *tempus regit actum*. Orgán aplikácie práva je zodpovedný za zaistenie rozhodovania aj na základe aktuálneho právneho stavu vrátane derogačného nález. ²⁵ Opačný postup týchto orgánov (nezhľadnenie protiústavnosti právneho predpisu), by viedol k záveru, že by okamihom nadobudnutia právoplatnosti takéhoto rozhodnutia zanikol aj jeho právny základ v prípade, že by k nemu došlo po strate platnosti právneho predpisu. ²⁶

Navyše je tento prístup odôvodnený titulom, pre ktorý je právna norma vyradená z právneho poriadku: protiústavnosť. A práve tá nie je zanedbateľná vada právnej normy. Výrok ústavného súdu znamená, že v právnom poriadku bola záväzná taká právna norma, ktorej formálna alebo materiálna stránka porušovala právny predpis s najvyššou právnou silou a legitimitou. Nešlo o nejakú drobnú alebo nepatrnú vadu právnej normy. Jej protiústavnosť postrehol a formálne objavil až nález ústavného súdu. Už z tohto zistenia musí vyplývať, že derogačný nález sa musí odzrkadliť aj na konaniach, ktoré ešte neboli právoplatne skončené. Derogácia pre protiústavnosť je kvalitatívne odlišná od klasickej derogácie normotvorcu.

Všeobecné súdy ako aj správne orgány musia aplikovať prechodnú supernormu, ktorú vytvoril alebo naznačil derogačný nález ústavného súdu. Je nutné neaplikovať tradičné intertemporálne právne normy ale naopak, orgány aplikácie práva majú použiť aktuálne účinnú právnu úpravu, ktorú spoluvytvoril aj derogačný nález. ²⁷ Orgány aplikácie práva sú povinné pokračovať v neskončených prípadoch avšak už na základe nového normatívneho stavu vytvoreného derogačným nálehom. Z tejto povinnosti môže existovať jediná výnimka v podobe trestného práva a povinnosti orgánov aplikovať taký predpis, ktorý je pre páchatel'a výhodnejší. ²⁸ Tento záver je dôsledkom definitívnej povahy nálezov ústavného súdu a ich všeobecnej záväznosti podľa čl. 125 ods. 6 ústavy. ²⁹

Po tretie, ak by boli účinky derogačného nálezu vždy len *ex nunc* a nemali by vplyv na konkrétny prípad, ktorý vznikol do publikácie derogačného nálezu ústavného súdu v zbierke zákonov, právoplatné rozhodnutia všeobecných súdov by sa stali nevykonateľné, ak by mali svoj základ v neústavnej právnej norme (§ 41b ods. 2 *in fine* ZoÚS). Teda rozsudky všeobecných súdov v inej oblasti ako v trestnom práve by sa stali neexekvovateľnými *ex lege*, čo predstavuje argument v prospech záveru o vplyve derogačného nálezu ústavného súdu na prebiehajúce konania.

A po štvrté, tolerovanie neústavného právneho predpisu v právnom poriadku je pravda, avšak netreba zabúdať na to, že taký právny predpis stratil záväznosť a nemôže byť používaný, pričom jeho tolerovanie je len dočasný charakter (max. 6 mesiacov). Tento časový úsek je daný pre normotvorcu, aby prijal prechodné právne normy a upravil neústavný stav, ktorý spôsobil svojou činnosťou.

Uznesenie ústavného súdu sp. zn. PLz. ÚS 1/06 je preto podľa nás materiálne správne, avšak po formálnej stránke takým nie je. Osobitnú korekciu si zaslúži prvý výrok uznesenia, v ktorom sa hovorí o účinkoch *ex tunc*. Toto tvrdenie ústavného súdu je nesprávne, pretože derogačný nález môže mať pre neskončené veci tiež povahu *ex tunc*, ale len v individuálnej rovine (§ 41b). Vo všeobecnej rovine § 41a a osobitne v režime odseku 3 má nález účinky *ex nunc*, avšak

²⁵ Tak aj nález sp. zn. II. ÚS 72/06.

²⁶ Tak napr. rozhodnutie poľského najvyššieho súdu z 25. októbra 2002 sp. zn. IV CKN 1446/00, OSNC č. 3/2004.

²⁷ Por. aj ŁĘTOWSKA, E. – GONERA, K. Wieloaspektowość następstw stwierdzenia niekonstytucyjności, s. 33.

²⁸ Por. RADZIEWICZ, P. Wzruszenie „domniemania konstytucyjności“ aktu normatywnego przez Trybunał konstytucyjny, s. 82-83. Opačnú situáciu predpokladá rakúska ústava v čl. 140 ods. 7, kde sa výslovne upravuje, že pokiaľ ústavný súd nerozhodne inak, neústavná právna norma sa aplikuje na skutkové stavy, ktoré vznikli pred jej zrušením s výnimkou prípadu, ktorý bol základom pre konanie pred ústavným súdom.

²⁹ Všeobecná záväznosť derogačných nálezov má na našom území pomerne dlhú tradíciu; por. aj znenie § 20 zákona č. 162/1920 Zb. o Ústavnom súde: „Uveřejnění nálezu ve Sbírce zákonů a nařízení má ten účinek, že ode dne uveřejnění zákonodárné sbory, vláda, všechny úřady a soudy jsou nálezem vázány.“

s tým dovetkom, že je ústavnou povinnosťou všeobecných súdov reštituovať ústavnosť, pričom protiústavnú normu nemôžu aplikovať tak, ako keby derogačný nález neexistoval. Preto nález má podstatný vplyv aj na pokračujúce veci, čím sa podľa niektorých autorov prejavuje tzv. úplná derogácia nálezov ústavného súdu a zároveň ich všeobecná záväznosť.³⁰

Súhlasím však s obavami T. Herca, že takýto postup môže viesť k porušeniu oprávnených záujmov a právnej istoty adresátov právnych noriem, ktorí konali v dobrej viere v platné a účinné právne normy navyše s licenciou ústavnosti. Na túto oblasť musí pamätať aj ústavný súd vo svojom rozhodnutí a snažiť sa zmierniť dopady na právnu istotu či základné práva a slobody dotknutých osôb. Akým spôsobom to však najlepšie dosiahnuť ?

4 REŠTITÚCIA ÚSTAVNOSTI

Ako som uviedol vyššie, konštrukcia derogačného nálezov je v slovenskom ústavnom poriadku vytvorená tak, že na nález sa očakáva reakcia normotvorcu, ktorý protiústavnú normu prijal. Dokonca by sme mohli povedať, že ide o povinnosť normotvorcu reagovať. Povinnosť zákonodarcu reagovať na derogačný nález ústavného súdu však bude vo väčšine prípadov viac ako žiaduce z niekoľkých dôvodov. Prvým dôvodom je, že ústavný súd je považovaný za negatívneho zákonodarcu. To znamená, že sám má len veľmi obmedzené možnosti pozitívne určiť, čo má byť. Ako uviedol ústavný súd „(...) ani jedna z oprávnených osôb podať návrh na začatie konania [čl. 130 ods. 1 písm. a) až f) ústavy] sa nemôže na ústavnom súde domáhať zavedenia novej právnej normy do právneho poriadku Slovenskej republiky. Bráni tomu nespochybniteľná prekážka, ktorou je neexistencia zákonodarnej právomoci ústavného súdu.“³¹ Ústavný súd môže v odôvodnení naznačiť, resp. v aplikačnom alebo interpretatívnom výroku uviesť, aké všeobecné a individuálne účinky má nález o neústavnosti mať na právny poriadok či aplikačnú prax (čo však ústavný súd často nerobí³²), resp. niekedy nastane fikcia tzv. oživenia predchádzajúcej právnej úpravy podľa § 41a ods. 3 *in fine* ZoÚS. Avšak platí, že ústavný súd je v tejto oblasti obmedzenejší ako normotvorca.

Po druhé, sám normotvorca je primárne zodpovedný za úplnosť a efektívne fungovanie právneho poriadku. Tento predpoklad má viesť k jeho aktivite, aby eliminované a neústavné právne normy, ktoré tvorili jeden celok s inou právnou normou či právnym predpisom, vytvoril nanovo tak, aby opätovne bolo dané právne odvetvie, či príslušná regulácia kompletná rešpektujúc pri tom závery ústavného súdu. V opačnom prípade hrozí, že neústavnosť sa môže paradoxne prehĺbiť kvôli neexistencii prechodných ustanovení v derogačnom náleze ústavného súdu. Právne normy prechodnej povahy môžu pomôcť orgánom aplikácie práva v tom, ako posudzovať neskončené prípady, ktoré majú právny základ v neústavnom právnom predpise a do vydania nálezov ešte neboli právoplatne skončené. Ideálnym riešením zostáva zásah zákonodarcu.

Ak zákonodarca nereaguje na derogačný nález ústavného súdu, možné sú dve riešenia. Alebo si tieto pravidlá vytvorí každý orgán aplikácie práva zvlášť, alebo prechodné pravidlá vytvorí sám ústavný súd vo svojom rozhodnutí.³³ Ochrana práv tretích osôb sa môže najlepšie zabezpečiť v rovine individuálnych sporov. Preto je aj sčasti na pleciach všeobecných súdov, aby hľadali optimálne a ústavné riešenie, v ktorom budú dbať z jednej strany na protiústavnosť právnej úpravy a nález ústavného súdu, ktoré sa musia pri aplikácii práva prejavíť a na druhej strane hodnotiť dobromyseľnosť, právnu istotu či predvídateľnosť práva ako imanentné hodnoty právneho štátu.

³⁰ Por. RADZIEWICZ, P. Wzruszenie „domniemania konstytucyjności“ aktu normatywnego przez Trybunał konstytucyjny, s. 82; k druhému aspektu por. napr. uznesenie sp. zn. PL. ÚS 37/2015, § 10.3.

³¹ Nález sp. zn. PL. ÚS 1/2012 (nočná práca zdravotných sestier).

³² Príkladom toho je vznik pochybností, ako postupovať v individuálnych prípadoch po konštatovaní neústavnosti, ktoré nastali zrušením poplatku pri splatnosti preddavku na úhradu zdravotnej starostlivosti (PL. ÚS 38/03), ktoré musel ústavný súd riešiť až aplikačným výrokom (PLz. ÚS 1/06) alebo situáciu pri obnove konania po zrušení asperačnej zásady (PL. ÚS 106/2011), pričom pochybnosti sa definitívne odstránili opätovne až zjednocujúcim stanoviskom pléna (PLz. ÚS 2/2014). Na druhej strane sa ústavný súd dosť podrobne venoval účinkom svojho rozhodnutia pri zrušení Špeciálneho súdu (PL. ÚS 17/08).

³³ WRONKOWSKA, S. Kilka uwag o „prawodawcy negatywnym“, s. 18.

Ultimátne riešenie v prípade nemožnosti ústavnokonformného výkladu a využitia kreatívnej interpretácie predstavuje postup podľa čl. 144 ods. 2 ústavy.

Ústava ani ZoÚS žiadnym spôsobom neupravujú intertemporálne účinky derogačných nálezov ústavného súdu. Je otázne, či by mal ústavný súd vo výrokovej časti nálezu samostatne určovať tieto prechodné účinky reštitúcie ústavnosti, pretože táto oblasť sa už týka tvorby a aplikácie práva.³⁴ Ak k tomu ústavný súd pristúpi, mení sa z negatívneho zákonodarcu na zákonodarcu pozitívneho, pretože jeho rozhodnutie určuje, čo má byť. V tejto súvislosti práve uznesenie PLz. ÚS 1/06 preukazuje, že z ústavného súdu sa stal aj pozitívny zákonodarcu. Jeho aplikačný výrok reštituoval ústavnosť a zároveň formuloval prechodné pravidlá, ktoré patria tradične do kompetencie normotvorcu.³⁵ Tu by však mal ústavný súd zvažovať, do akej miery sa účinky derogačného nálezu prejavia aj v neskončených veciach. V určitých situáciách (napr. v trestnom práve, ak je právna norma v prospech páchatela) bude predsa len lepšie ponechať aj protiústavnú právnu normu v aplikácii a preferovať právnu istotu. Prechodné pravidlá môže ústavný súd vytvoriť operajúc sa o konkrétne ustanovenia právneho predpisu či odvetvia práva, resp. o ústavné normy.

Od tejto aktivity musíme odlíšiť tie derogačné nálezy, kde ústavný súd neformuluje prechodné pravidlá, ale určuje účinky svojho nálezu v zmysle ZoÚS. Teda bližšie formuluje dopady rozhodnutia z hľadiska účinkov, ktoré sú predvídané v samotnom ZoÚS. Ústavný súd tak výkladom precizuje samotný zákon. Takým príkladom je aj nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 17/08 (Špeciálny súd), kde súd uviedol, že do jeho kompetencie patrí vykladať tie ustanovenia ZoÚS, ktoré sa týkajú účinkov derogačných nálezov. Doslovne povedal: „Za výnimku zo zásady, podľa ktorej výklad zákonov prislúcha predovšetkým všeobecným súdom, treba považovať výklad ustanovení zákona o ústavnom súde. V danom prípade ide najmä o výklad tých ustanovení zákona o ústavnom súde, z ktorých možno vyvodiť právne účinky jeho nálezov vydaných v konaní o súlade právnych predpisov na konania pred súdmi a inými orgánmi verejnej moci v individuálnych veciach. Konkrétne ide najmä o ustanovenia § 41a a § 41b v spojení s § 41 ods. 2 zákona o ústavnom súde.“

Práve v tejto súvislosti je podľa nás nutné chápať povinnosť normotvorcu reagovať na nález ústavného súdu, o ktorej hovorí čl. 125 ods. 3 ústavy, resp. § 41a ods. 2 ZoÚS. V našom ústavnom systéme je v praxi otázka, kto určí prechodné pravidlá, riešená spravidla ústavným súdom po tom, ako sa po derogačnom náleze so situáciou vysporiadali všeobecné súdy.³⁶ Normotvorca zostáva nečinný v oblasti právnej úpravy prechodných ustanovení.

5 OŽIVENIE PRÁVNEJ ÚPRAVY AKO DÔSLEDOK DEROGAČNÉHO NÁLEZU ÚSTAVNÉHO SÚDU

Osobitným dôsledkom derogačného nálezu ústavného súdu je obnovenie právnej úpravy, ktorá bola platná a účinná pred protiústavnou úpravou podľa § 41a ods. 3 ZoÚS. Slovenský zákonodarca vychádza pri obnovení predchádzajúcej právnej úpravy z kelsenovského modelu a zrejme bol inšpirovaný úpravou vo federálnom zákone č. 491/1991 Zb. o organizácii ústavného súdu ČSFR a ustanovením § 41, resp. čl. 140 ods. 6 rakúskej ústavy, ktorý je súčasťou rakúskeho základného zákona od vzniku republiky. V znení rakúskej ústavy, ak je právny predpis zrušený ako neústavný rozhodnutím ústavného súdu, právne predpisy derogované neústavným právnym predpisom nadobúdajú opätovne účinnosť dňom nadobudnutia rozhodnutia o zrušení, pokiaľ samotné rozhodnutie neurčí inak. Rozhodnutie ústavného súdu určí aj to, či a ktoré právne predpisy znovu nadobúdajú účinnosť. V poľskej alebo českej právne úprave sa podobné legislatívne riešenie nenachádza.

Za týmito ustanoveniami je prítomný vplyv H. Kelsena, podľa ktorého je potrebné, aby sa okrem rozhodnutia ústavného súdu o neústavnosti, obnovil aj právny stav, ktorý existoval pred neústavnou právnou úpravou.³⁷ Z hľadiska derogačných účinkov a obnovenia predchádzajúcej

³⁴ Por. ŁĘTOWSKA, E. – GONERA, K. Wieloaspektowość następstw stwierdzenia niekonstytucyjności, s. 23, pozn. č. 10.

³⁵ Pri aktivistickom prístupe ústavného súdu v tejto oblasti je možné hovoriť o tom, že sa z ústavného súdu stáva jedna z viacerých inštitúcií, ktoré spoluvytvárajú celý systém. K tomu por. WRONKOWSKA, S. Kilka uwag o „prawodawcy negatywnym“, s. 19.

³⁶ Por. pozn. č. 32.

³⁷ K diskusii por. DĘBOWSKA, A. – TULEJA, P. Dopuszczalność, charakter i skutki tzw. odzycia przepisów prawnych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, s. 132-133.

regulácie rozlišujeme dve situácie. Prvou je eventualita, že otázka regulovaná protiústavnou normou predtým nebola vôbec upravená. V tom prípade sa aplikuje východiskové pravidlo vyjadrené aj v čl. 2 ods. 2 a 3 ústavy (princíp neobmedzenej slobody na jednej strane a princíp legality na druhej strane) a žiadna právna norma neoživa.

Druhá situácia je odlišná a v nej matéria regulovaná protiústavnou právnou normou bola skôr predmetom regulácie. Protiústavná norma bola novelizáciou predtým existujúcej právnej úpravy. Ak by sa v tomto prípade nemala obnoviť platnosť a účinnosť predchádzajúcej právnej úpravy (ktorá už nie je súčasťou právneho poriadku), mohla by sa podľa H. Kelsena neústavnosť len prehĺbiť, resp. by vznikla medzera v právnom predpise. Podľa neho je lepšie, ak sa skorší právny predpis „vzkriesi“ derogačným nálezom ústavného súdu, ako keby mala predmetná oblasť zostať celkom neupravená.³⁸ Povedané inak, aj neaktuálna regulácia je lepšia ako žiadna regulácia. Nakoniec, by podľa H. Kelsena právomoc určovať obnovenie právnej úpravy mala patriť samotnému ústavnému súdu, čo sa v rakúskej právnej úprave zachovalo dodnes.

Ustanovenie § 41a ods. 3 ZoÚS ráta s dvoma situáciami a kopíruje bývalú federálnu úpravu. Účelom prvej vety je zabrániť tomu, aby vyhlásením celého predpisu ako protiústavného sa neobnovila platnosť ním derogovaných predpisov.³⁹ To znamená, že keď ústavný súd rozhodne o protiústavnosti celého predpisu, žiadna právna úprava sa nemôže obnoviť. Právna oblasť zostáva v prípade neaktivity normotvorcu neupravená.

Druhá situácia sa týka obnovenia predchádzajúcej právnej úpravy v prípade novelizácie právneho predpisu (zmeny alebo doplnenia). Teda ak ústavný súd skonštatuje protiústavnosť časti právneho predpisu, ktorá predtým existovala, obnoví sa predchádzajúce znenie.⁴⁰ Tu je dôležité podotknúť, že okamih obnovenia predchádzajúcej právnej úpravy nastáva už publikáciou nálezu v zbierke zákonov.⁴¹ Dôvodom pre takéto chápanie je znenie § 41a ods. 3 ZoÚS ako aj záujem na relatívnom fungovaní právnej úpravy v praxi. Obidve tieto možné situácie sa nutne týkajú porušenia materiálnej ústavnosti, pričom slovenský ústavný súd nemusí postupovať ako jeho poľský náprotivok, ktorý v novele právneho predpisu posudzuje dve časti: derogujúcu a zmieňajúcu.

Akékoľvek obnovenie predchádzajúcej právnej úpravy, ak by protiústavnosť spočívala v porušení procesu, je na prvý pohľad *contradictio in objecto*, pretože aby predpis mohol ožiť, musí zomrieť, čo sa v prípade predchádzajúcej právnej úpravy nemohlo udiť, nakoľko novela nikdy nebola schválená ústavným spôsobom. Avšak vychádzajúc z kelsenovského chápania konštitutívnych účinkov derogačného rozhodnutia ústavného súdu, zachovávanie právnej istoty a všeobecného zákazu retroaktivity, musím uzavrieť, že aj v prípade legislatívneho procesu, je aplikácia § 41a ods. 3 ZoÚS za bodkočiarkou možná. Oživenie právnej úpravy môže mať v zmysle znenia § 41a ods. 3 konštitutívne účinky *ex nunc*. Slovenská ústavná doktrína tak otázku účinkov derogačných náleзов, ktorými sa obnovuje prechádzajúca právna úprava, nemusí analyzovať prizmou účinkov *ex tunc* ako je to v prípade poľskej či českej doktríny.⁴²

³⁸ KELSEN, H. *Judicial Review of Legislation. A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution*, s. 198-199.

³⁹ Uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 103/2011.

⁴⁰ Tieto situácie v praxi nastávajú. Príkladom je vyššie analyzovaný nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 38/03 a na neho nadväzujúce uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 1/06. Obnovenie predchádzajúcej právnej úpravy nastalo aj po publikácii nálezu sp. zn. PL. ÚS 102/2011, keď sa obnovila účinnosť (aj platnosť) právnej úpravy vo veci vytvorenia výberovej komisie na obsadenie voľného miesta sudcu, ktorá existovala pred 1. májom 2011. Obdobne sa po publikácii nálezu sp. zn. PL. ÚS 31/2015 obnovila platnosť a účinnosť ustanovení ZoKV, ktoré boli účinné do 31. decembra 2013.

⁴¹ Komentujúc túto úpravu Z. Koudelka konštatuje, že moment obnovenia právnej úpravy sa viaže na moment straty platnosti právneho predpisu; por. KOUDELKA, Z. *Obživnutí zrušeného právního předpisu*, s. 13. Z. Koudelka však nesprávne interpretuje slovenskú právnú úpravu, pretože prepája dočasné pozastavenie účinnosti s definitívnym konštatovaním o jeho neústavnosti. Rovnako tak strata účinnosti právneho predpisu vedie k zákazu akejkolvek aplikácie právnej úpravy, ktorá bola dočasne pozastavená.

⁴² K diskusii napr. VOJÍŘ, P. *Obnovení platnosti zrušeného zákona nálezem Ústavního soudu*, s. 178, kde autor konštatuje, že ku obnoveniu predchádzajúcej právnej úpravy môže prísť len v súvislosti s účinkami nálezu *ex tunc*; k poľskej diskusii por. niektorý z tu citovaných článkov.

Žiaľ, § 41a ods. 3 ZoÚS je málo flexibilný a neráta so situáciou, ak ide o úplne nový právny predpis regulujúci výsek sociálnej reality, v rámci ktorého ústavný súd identifikuje neústavnosť, ktorá publikáciou stratí účinnosť. Právny predpis ako taký zostane účinný, ale jeho dôležitá časť nie. Mechanizmus ním predvídaný nemôže byť uplatnený buď vôbec alebo len v malej časti z titulu derogácie ústavným súdom. Otázne však zostáva, platnosť a účinnosť čoho sa má obnoviť, keďže skôr nič neexistovalo. Do úvahy pripadá niekoľko riešení.

Prvým je postup ústavného súdu podľa § 40 ZoÚS a eliminácia celého právneho predpisu z poriadku, čo môže byť lepším riešením, ako len zrušenie namietanej časti. Takýto postup by však narážal na zásadu sebaobmedzovania ústavného súdu, ktorú ústavný súd viac-menej razí vo svojej judikatúre.⁴³ Druhou možnosťou je formulácia takého odôvodnenia, ktoré umožní zachovanie mechanizmu či funkcie do istej miery. Treťou, a zdá sa najlepšou možnosťou, je rýchly zákrok normotvorcu ako bezprostredná reakcia na nález a prijatie takej právnej úpravy, vrátane intertemporálnych ustanovení, ktoré budú rešpektovať závery ústavného súdu na jednej strane a zachovávať efektívnosť a funkčnosť predvídaného mechanizmu na druhej strane. Aj z týchto úvah vidieť, že pravidlo vyjadrené v § 41a ods. 3 prvá veta ZoÚS nemôže platiť absolútne.⁴⁴

Ďalšie negatívum predmetnej právnej úpravy predstavuje situácia derogácie celého právneho predpisu. Vtedy sa platnosť a účinnosť predchádzajúceho právneho predpisu, ktorý oblasť upravoval skôr, neobnovuje. V tejto situácii oblasť zostáva neupravená, hoci v prípade obnovenia platnosti právneho predpisu skôr účinného, by bola táto oblasť aspoň nejaká, resp. čiastočne upravená. Podľa zákonodarcu je však nulová regulácia lepšia, ako čiastočná, čo je však v rozpore s koncepciou H. Kelsena. Aj v tejto časti by si § 41a ods. 3 ZoÚS zaslužil legislatívnu zmenu.

Na druhej strane, ani oživenie predchádzajúcej právnej úpravy by nemalo mať automatický efekt. Oživenie predchádzajúceho právneho predpisu by určite nemalo nastávať v oblasti trestného práva hmotného kvôli ochrane legitímneho očakávania, právnej istote či pravidlám *nullum crimen a nulla poena sine lege certa*, ktoré majú v trestnom práve osobitný význam. Jedinú výnimku môže tvoriť čl. 50 ods. 6 ústavy v tom prípade, ak by oživená právna úprava bola miernejšia pre páchatel'a trestného činu. Rovnako by sa tento postup nemal použiť v prípade, ak by sa „vzkriesené“ predpisy nemohli reálne aplikovať kvôli tomu, že sa normatívna situácia tak zmenila, že použitie oživenej právnej normy alebo súboru noriem neprichádza do úvahy.⁴⁵ Ak by sa z obnovených právnych noriem mala stať len normatívna fasáda, je lepšie vôbec neoživovať takú časť predpisu. Rovnako tak obnovenie by nemalo nastať vtedy, ak by obnovené právne normy mohli byť protiústavné podobným spôsobom, ako tie, ktoré majú zastúpiť. Obnovenie je problematické aj v prípade, ak by tieto právne normy mali byť v rozpore s aktuálne záväzným právom.⁴⁶ Preto je nutné, aby ústavný súd aj tieto otázky bral do úvahy pri rozhodovaní, formulácii výroku či odôvodnenia. Avšak som zástanca toho, že ustanovenie § 41a ods. 3 by nemalo mať automatický účinok. Rakúska právna úprava je v tomto smere lepšia, lebo umožňuje ústavnému súdu pomerne širokú flexibilitu.

Ustanovenie § 41a ods. 3 ZoÚS má ešte jeden významný dôsledok. V prípade oživenia právneho predpisu, ktorý zmizol z právneho poriadku z vôle normotvorcu, sa ústavný súd stáva aj pozitívnym zákonodarcom. Vychádzam z toho, že publikácia nález o neústavnej novele právneho predpisu automaticky *ex lege* vedie ku vzkrieseniu časti iného právneho predpisu *pro futuro*. Takže aj keď z nález vyplýva len neústavnosť právneho predpisu, jeho časti či ustanovenia, dňom publikácie nález v zbierke zákonov sa obnovuje účinnosť predchádzajúcej právnej úpravy do momentu jej prípadnej derogácie zo strany normotvorcu.

Síce účinky derogácie právnej normy, resp. obnovenia právneho stavu pred novelou, nastávajú *ex constitutione* a *ex lege*, je to však nález ústavného súdu, ktorý je podmienkou pre ich

⁴³ Por. napr. nález sp. zn. PL. ÚS 17/2014, § 17.9 a tam cit. case-law.

⁴⁴ V tomto smere niečo naznačuje aj uznesenie sp. zn. PL. ÚS 103/2011: „Ústavný súd nemohol v záujme ochrany ústavnosti, zvlášť základných slobôd, úplne rezignovať na prieskum derogačnej normy z hmotnoprávnych dôvodov, aj keď vníma problematickosť prípadného (automatického) oživovania právnych predpisov tak z hľadiska právnej istoty, ako aj z hľadiska minimalizácie zásahov do zákonodarnej kompetencie Národnej rady Slovenskej republiky. Možno v tejto súvislosti naznačiť, že konštrukciu § 41a ods. 3 zákona o ústavnom súde nemožno vnímať z uvedených hľadísk a z hľadiska previazanosti so súvisiacou právnou úpravou ako bezproblémovú.“

⁴⁵ Por. aj rozhodnutie poľského ústavného súdu sp. zn. K 4/99.

⁴⁶ Por. KACZOR, J. „Odžycie przepysu“ jako skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego, s. 192-193.

aktiváciu. Výsledok rozhodovacej činnosti ústavného súdu je pre to určujúci z hľadiska obnovenia právnej úpravy. Podobným spôsobom existuje aj konvencionálna činnosť a výsledok práce zákonodarného orgánu, ktorého výsledky (hlasovanie o návrhu zákona) sa stávajú platným právom len prostredníctvom právnej normy, ktorá ich za také považuje a validuje ich (najmä čl. 86a ústavy).⁴⁷ Z ústavného súdu sa tak stal aj pozitívny zákonodarca, keďže má právomoc, aby vrátil do právneho poriadku tie právne normy, ktoré už nie sú jeho súčasťou.

6 ZÁVER

Príspevok mal za úlohu bližšie analyzovať povahu derogačných nálezov ústavného súdu a ich účinkov. V tomto smere sa snažil plédovať za to, že kategórie *ex nunc* a *ex tunc* sú vzájomne prepojené a účinky derogačných nálezov sú vždy prospektívneho ako aj retrospektívneho charakteru. Osobitná časť je venovaná procesu reštitúcie ústavnosti. Dôležitá úloha v tejto činnosti spočíva v určení prechodných pravidiel po derogačnom náleze, ktorú môže najlepšie urobiť samotný normotvorca. V opačnom prípade a čo je v podmienkach SR pravidlom, tieto prechodné pravidlá musia vytvárať orgány aplikácie práva a finálne o nich môže rozhodnúť znovu ústavný súd.

Osobitne zaujímavým inštitútom (typicky kelsenovským) je obnovenie právnej úpravy, ktorá predchádzala protiústavnú právnu normu. Článok poukazuje na niektoré situácie, kedy je ZoÚS nedostatočný kvôli svojej tvrdosti, a to vo dvoch rovinách. Po prvé, právna úprava neumožňuje flexibilitu z hľadiska nenastania účinkov podľa § 41a ods. 3 ZoÚS, ktoré nastávajú *ex lege* a môžu vyvolať viac škody, ak sa právna úprava obnoví. Po druhé, toto ustanovenie berie ústavnému súdu tak potrebnú diskreciu v tejto oblasti, kedy by ústavný súd mohol určiť vzhľadom na potencionálne účinky derogačného nález, čo (ne)má byť.

Nález o protiústavnosti má ešte jeden významný dôsledok. Derogácia právneho predpisu ústavným súdom robí z tejto inštitúcie aj pozitívneho zákonodarca. Ústavný súd nepriamo rozhoduje o obnovení predchádzajúcej právnej úpravy podľa § 41a ods. 3 ZoÚS, formuluje prechodné právne normy či v menšej miere bližšie charakterizuje účinky svojich derogačných nálezov. Tým priamo vstupuje do oblasti tvorby práva, pretože jeho rozhodnutia (všeobecne záväzné) určujú, čo má byť. Celkom prirodzene je táto tvorba práva incidenčného charakteru, často suplujúca nečinného (a nechápajúceho) normotvorcu a rozsahom diametrálne odlišná od tvorby práva „pozitívneho“ normotvorcu. Ale aj najväčší protivník musí uznať, že sa jedná o tvorbu práva. Preto by bolo namieste, aby sa „nálepka“ negatívny zákonodarca už odstránila a ústavný súd sa v diskurze začal chápať aj ako pozitívny normotvorca.

Použitá literatúra:

- DĘBOWSKA, A. – TULEJA, P.: Dopuszczalność, charakter i skutki tzw. odzycia przepisów prawnych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego. In: Znaczenie wyroków Trybunału Konstytucyjnego dla tekstu jednolitego ustawy. Varšava: Wydawnictwo sejmowe, 2017, s. 127-172.
- GARLICKI, L.: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. 5. vyd. Varšava: Wydawnictwo Sejmowe, 2007, 786 s. ISBN: 978-83-7059-833-4.
- HERC, T.: Problém aplikovatelnosti protiústavného právneho predpisu. In: Justičná revue, 2008, roč. 60, č. 6-7, s. 907-919.
- KACZOR, J.: „Odzycie przepisu“ jako skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego. In: Znaczenie wyroków Trybunału Konstytucyjnego dla tekstu jednolitego ustawy. Varšava: Wydawnictwo sejmowe, 2017, s. 173-200.
- KELSEN, H.: Derogation. In: Essays in Legal and Moral Philosophy. Dordrecht: Reidel Publishing Company, 1973, s. 261-275.
- KELSEN, H.: Judicial Review of Legislation. A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution. In: The Journal of Politics, 1942, roč. 4, s. 183-200.
- KELSEN, H.: Pure Theory of Law. Berkeley: University of California Press, 1967, 356 s. ISBN 1-58477-206-9.
- KELSEN, H.: The General Theory of Law and State. Harvard: Harvard University Press, 1949, 516 s.
- KOUDELKA, Z.: Obživení zrušeného právního předpisu. In: Jurisprudence, 2013, č. 4, s. 8-14.

⁴⁷ Opačný prístup zastáva J. Prusák, ktorý tvrdí, že ústavný súd nemá právomoc zrušovať platnosť a účinnosť normatívnych právnych aktov; PRUSÁK, J.: Teória práva, s. 187.

- ŁĘTOWSKA, E. – GONERA, K.: Wieloaspektowość następstw stwierdzenia niekonstytucyjności. In: Państwo i Prawo, 2008, č. 5, s. 20-37.
- OTTOVÁ, E.: Teória práva. 3. vyd. Šamorín: Heuréka, 2010, 323 s. ISBN 9788089122592.
- PRUSÁK, J.: Teória práva. Bratislava: VO PraF UK, 1999, 331 s. ISBN 80-7160-113-6.
- RADZIEWICZ, P.: Przywrócenie mocy obowiązującej przepisu prawnego jako skutek orzecznictwa Trybunału konstytucyjnego. In: Przegląd sejmowy, 2005, roč. 68, č. 3, s. 21-45.
- RADZIEWICZ, P.: Wzruszenie „domniemania konstytucyjności“ aktu normatywnego przez Trybunał konstytucyjny. In: Przegląd sejmowy, 2008, roč. 88, č. 5, s. 55-87.
- SZYMAŃSKI, F.: Odzycie normy w polskim prawie w wypadku niekonstytucyjności (na marginesie zmiany sankcji za zabójstwo kwalifikowane – art. 148 § 2 kodeksu karnego). In: Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, 2011, č. 3, s. 217-226.
- VOJÍŘ, P.: Obnovení platnosti zrušeného zákona nálezem Ústavního soudu. In: Časopis pro právní vědu a praxe, 2011, č. 2, s. 170-181.
- WRONKOWSKA, S.: Kilka uwag o „prawodawcy negatywnym“. In: Państwo i Prawo, 2008, č. 10, s. 5-20.
- WRONKOWSKA, S. – HERMANN, M. – ŁYSZKOWSKA, A.: Wpływ orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na tekst jednolity aktu normatywnego. In: Znaczenie wyroków Trybunału Konstytucyjnego dla tekstu jednolitego ustawy. Varšava: Wydawnictwo sejmowe, 2017, s. 31-61.
- ZYPRIES, B.: The Basic Law at 60 – Politics and the Federal Constitutional Court. In: German Law Journal, 2010, roč. 11, č. 1, s. 87-98.

Kontaktné údaje:

Doc. JUDr. Tomáš L'alík, PhD.
tomas.lalik@flaw.uniba.sk
Právnická fakulta, Univerzita Komenského
Šafárikovo nám. č. 6
810 00 Bratislava
Slovensko

DEKONŠTRUKCIA PRÁVNEHO ŠTÁTU V SKRÁTENOM LEGISLATÍVOM KONANÍ*

Roman Lysina

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The author discusses the issue of a shortened legislative procedure in the context of the basic requirements that should be stipulated in a democratic state during legislative process. It focuses on the question whether a plain declaration that the conditions under §89, par. 1, or 2 of Act no. 350/1996 Coll., to discuss the law in a shortened legislative procedure are met is sufficient, or it is necessary to examine whether the circumstances justifying the shortened legislative procedure actually occurred. The practice of the Slovak legislator is then confronted with the case law of the Constitutional Court of the Czech Republic. Finally, author seeks to answer the question of whether it is possible to repeal the law adopted in a shortened legislative procedure for the "abuse" of procedural rules governing the shortened legislative process.

Abstrakt: Autor sa v príspevku venuje problematike skráteného legislatívneho konania v kontexte základných požiadaviek, ktoré by mali byť v demokratickom právnom štáte splnené, pri prijímaní legislatívnych aktov. Bližšie sa zameriava na otázku, či je dostačujúce formálne prehlásenie o tom, že sú splnené podmienky podľa §89, ods. 1, alebo ods. 2 zákona č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (RP) pre prerokovanie zákona v skrátrenom legislatívnom konaní. Na podklade týchto zistení následne overuje, či nie je potrebné vykonať aj materiálny prieskum splnenia týchto požiadaviek, t.j. či reálne nastali skutočnosti uvedené v §89, ods. 1,2 RP. Následne hľadá odpoveď na otázku, či je možné zrušiť zákon prijatý v skrátrenom legislatívnom konaní z dôvodu, že v skutočnosti tu neexistovali dôvody pre uplatnenie režimu skráteného legislatívneho konania.

Key words: shortened legislative procedure, rule of law, constitutional court, control of the legislative procedure

Kľúčové slová: legislatívny proces, právny štát, dôvody pre skrátený legislatívny proces, ústavný súd

1 THE FAST AND THE FURIOUS

„Keby sme mali študovať všetky zákony, nemali by sme skoro žiadny čas ich prekračovať.“¹ Uvedený výrok je pripisovaný nemeckému spisovateľovi a politikovi Johannovi Wolfgangovi von Goethemu a poukazuje ním na dve negatívne vnímané črty zákonodarstva – množstvo a rýchlosť prijímania zákonov. Vo svojom príspevku sa zaoberáme práve expresnou rýchlosťou prijímania zákonov v skrátrenom legislatívnom konaní. V podmienkach Slovenskej republiky je toto konanie legislatívne zakotvené predovšetkým v ustanovení § 89 RP.² Ako je zrejme aj s textu zákona, malo by sa jednať o inštitút, vyhradený len pre mimoriadne situácie.

S ohľadom na závažnosť dôsledkov využitia tohto inštitútu sú koncipované aj jednotlivé dôvody, pre ktoré môže byť uplatnený. Národná rada Slovenskej republiky (NRSR) môže na návrh Vlády SR rozhodnúť o prerokovaní zákona v skrátrenom legislatívnom konaní v prípade

- i.) ak môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti;
- ii.) ak hrozia štátu značné hospodárske škody alebo

* Na tomto mieste by som rád poďakoval Mgr. Vincentovi Bujňákoví a Doc. JUDr. Tomášovi Lálíkoví, PhD. za ich podnetné pripomienky.

¹ <https://citaty-slavy.sk>

² V spojení s čl. 26, ods. 4 Legislatívnych pravidiel vlády schválených uznesením vlády Slovenskej republiky zo 4. mája 2016 č. 164 v znení uznesenia vlády Slovenskej republiky z 28. septembra 2016 č. 44

iii.) ak si to vyžaduje rozhodnutie bezpečnostnej rady OSN.

Je však potrebné podotknúť, že okrem alternatívneho splnenia jednej z týchto podmienok RP vyžaduje, aby k prerokovaniu zákona v skrátanom legislatívnom konaní dochádzalo len za mimoriadnych okolností. Inými slovami, Vláda SR môže navrhnúť a NR SR schváliť procedúru skrátaného legislatívneho konania len za kumulatívneho splnenia dvoch podmienok:

- existujú mimoriadne okolnosti
- za ktorých nastala jedna zo skutočností i.) až iii.)³

Legislatívna prax (bez ohľadu na to, ktorá politická strana má v parlamente „väčšinu“) však, zdá sa, vníma znenie § 89 RP pomerne veľkoryso a skrátaný legislatívny proces využíva veľmi často. Doposiaľ prijala NR SR v skrátanom legislatívnom konaní spolu 284 zákonov.⁴ Dovedené do dôsledkov by to znamenalo, že Slovenská republika čelí od svojho vzniku vážnym hospodárskym škodám, prípadne dochádza k ohrozeniu ľudských práv v priemere každých 32 dní a to v takom rozsahu, že uvedené hrozby majú mimoriadny charakter. Keďže Slovenská republika nie je permanentne od svojho vzniku vo vojnovom stave, ani nečelí zásadnejším krízovým situáciám, tak sú takéto závery absurdné.

Skutočné dôvody, prečo je tak extrémne veľké množstvo zákonov prijímané v skrátanom legislatívnom konaní poodhaľujú legislatívne pravidlá vlády.⁵ Podľa čl. 13, ods. 7, je jedným z dôvodov pre skrátané pripomienkové konanie časový tlak. Zlý časový manažment prípravy zákonov vo vláde sa následne prenáša aj do NRSR. Ten môže byť spôsobený aj celkovým enormným množstvom právnych predpisov, ktoré sú prijímané.⁶ Ilustratívnym príkladom je prijímanie noviel zákona č. 575/2001 Z.z. a zákona č. 580/2004 Z.z. V oboch prípadoch bolo skrátané legislatívne konanie odôvodnené snahou vlády „predísť vzniku značných hospodárskych škôd na strane Slovenskej republiky. Ani v jednom prípade však vláda svoj návrh náležite neodôvodnila a hroziace škody nielenže nekvantifikovala, dokonca v doložke vplyvov oboch predkladaných noviel zákonov uvádza, že nebudú mať žiadny vplyv na rozpočet verejnej správy.“⁷

2 AKO Z TOHO VON?

Predstavme si, že v krajine Rýchlovo získa politická strana ústavnú väčšinu. Sebaistá svojou pozíciou, neprikladá príliš veľkú váhu na včasné prijímanie zákonov. Predvolebný prieskum zverejnený mesiac pred novými voľbami jej však predpovie volebný výsledok tesne nad hranicou volebného kvóra. Väčšinu by mala na základe predpovedí získať momentálne opozičná strana, politický oponent momentálne vládnej strany. V snahe znemožniť novovznikajúcej koalícii hlasovať o viacerých významných zákonoch sa vládna strana rozhodne v skrátanom legislatívnom konaní prijať balík zákonov, pričom potrebu skrátaného legislatívneho konania formálne odôvodní hroziacimi hospodárskymi škodami.

³ Určítym špecifikom môže byť v tomto prípade potreba implementácie rozhodnutia bezpečnostnej rady OSN. Sme však toho názoru, že ak je možné účel, resp. cieľ takéhoto rozhodnutia dosiahnuť aj prostredníctvom riadneho legislatívneho procesu, podmienka mimoriadnych okolností splnená nie je a neexistuje preto dôvod na začatie skrátaného legislatívneho konania. Ergo, nie každé rozhodnutie bezpečnostnej rady OSN musí byť nevyhnutne implementované do právneho poriadku v skrátanom legislatívnom konaní.

⁴ Údaje čerpané z [<https://www.aktuality.sk>] a [<http://www.nrsr.sk>]

⁵ Podľa čl. 13, ods. 7 je možné pripomienkové konanie k návrhu zákona uskutočniť v skrátanej lehote v prípade, ak hrozí 1.) nesplnenie záväzkov vyplývajúcich zo Zmluvy o pristúpení Slovenskej republiky k Európskej únii nedodrzaním lehoty určenej na prebratie smernice Európskej únie, 2.) implementáciu nariadenia alebo rozhodnutia Európskej únie 3.) alebo ak ide o návrh zákona predkladaný mimo plánu legislatívnych úloh vlády z dôvodu jeho naliehavosti

⁶ Zaujímavý pohľad na dôvody, prečo rastie potreba stále detailnejšej a rozsiahlejšej právnej úpravy prináša Bobek. K tomu bližšie BOBEK M.: Medvídek Pú v legislatívni smršti, In: BOBEK M., KOMÁREK J. (eds.): *Jiné právo offline*, Praha, Auditorium, 2008, s. 126-129

⁷ K tomu bližšie napr. DOSTÁL O., PETROVIČ J.: *Ficova vláda pokračuje v zneužívaní skrátaného legislatívneho konania*, dostupné na [<http://oks.sk>]

Ústavný súd Českej republiky (ÚS ČR) rozhodoval o prípade, ktorý mal podobné črty ako naznačený príklad. Svojím nálezom⁸ zrušil zákon č. 347/2010 Sb. z dôvodu existencie procesných chýb pri prijímaní predmetného zákona, pričom tieto nedostatky dosiahli podľa názoru ÚS ČR ústavnú relevanciu.

Pôdu pre spomenuté závery si ÚS ČR pripravil už v jednom zo svojich skorších rozhodnutí. V náleze sp. zn. Pl. ÚS 77/06 súd zdôraznil, že dodržiavanie pravidiel legislatívneho procesu jej jednou zo základných požiadaviek kladených na právny štát, pričom ich nedodržanie môže mať za následok spochybnenie legitimacy, či dokonca legality takto prijatého aktu. Za jeden zo základných princípov parlamentného rozhodovania označil princíp pluralizmu. „Adresáti právnych noriem majú nepochybne právo legitímne očakávať, že prípadné obmedzenie ich základného práva zákonom je výsledkom diskusie [...] v ktorej mal každý zúčastnený právo sa s prejednávanou materiou podrobne zoznámiť a informovane sa k nej vyjadriť.[...] Náležitým je taký proces, ktorý umožňuje otvorenú diskusiu medzi zástupcami konkurenčných názorov, vrátane tých menšinových. Zákonodarná procedúra sa v takejto optike stáva skutočným zdrojom legitimacy zákona.“⁹

Existencia opozície je pre zachovávanie princípu právneho štátu v rámci legislatívneho procesu kľúčová. Jej prítomnosť núti aj napriek pohodlnej prevahe vládnú väčšinu zdôvodňovať svoje kroky, čím „je garantovaná zásada kontradiktórnosti. [...] Táto zásada je vlastne ideologickým základom parlamentu, ako miesta výmeny názorov, presvedčovania oponentov o pravde a spravodlivosti a tiež miesta kde sa vyjednávania.“¹⁰ Logicky je potom nevyhnutné, aby mala opozícia reálnu možnosť tieto svoje práva využiť, pretože ich formálna garancia a následná redukcia priestoru pre ich uplatnenie sa rovná ich neposkytnutiu. Ako však správne upozorňuje ÚS ČR, opozícia by svoje práva nemala zneužívať, ale používať v súlade s princípom konštruktívnej opozície.¹¹

Aké dôsledky však zo sebou prináša prerokovanie zákona v skrátenej legislatívnej konaní? Najmä bude mať za následok obmedzenie možnosti podrobne sa s návrhom zákona zoznámiť, viesť o jeho dopadoch diskusiu s odborníkmi mimo parlamentu a minimálny čas na prípravu pripomienok k jeho zneniu. Navyše, obmedzený, resp. úplne odstránený je aj priestor pre diskusiu o dopadoch či prípadných zmenách zákonov v parlamente a obmedzené bude aj právo opozičných poslancov pripraviť a predložiť doplňujúce a pozmeňujúce návrhy k zákonu. Znamená to, že v rámci skrátenej legislatívnej konania dochádza k stretu dvoch záujmov. Na jednej strane stojí princíp kontradiktórnosti (a v hore naznačenom zmysle aj právneho štátu) a na druhej záujem, resp. potreba zákonodarcu v krajných prípadoch prijať zákon za účelom zabránenia podstatným a nenapraviteľným škodám.

Za účelom vyvažovania dvoch protichodných záujmov vytvoril ÚS ČR akúsi obdobu testu proporcionality, ktorou skúma, či bolo použitie inštitútu skrátenej legislatívnej konania súladné s ústavnými požiadavkami.¹² Dôvody jeho využitia musia byť „nesporne legitímne a ústavne aprobovateľné, ich hodnotenie musí podliehať najprísnejším merítkam. Za účelom zamedzenia svojvoľnej vládnucej väčšiny musia byť takéto dôvody podrobne, riadne a preskúmateľne formulované tak, ako si to vyžaduje doktrína obmedzovania základných práv. [...] Konkrétne je potrebné zdôrazniť, že podmienkou vyhlásenia legislatívnej núdze nie je len hrozba určitých negatívnych dôsledkov, ale predovšetkým existencia mimoriadnej okolnosti[...]. Za mimoriadnu okolnosť možno považovať iba takú okolnosť, ktorá sa zjavne vymyká bežnému priebehu politických procesov vnútorných aj vonkajších, alebo môže ísť o okolnosť v podobe prírodnej katastrofy. Práve táto mimoriadna okolnosť odôvodňuje nevyhnutnosť bezprostrednej reakcie zo strany zákonodarcu a s tým súvisiace obmedzenie ústavných princípov vzťahujúcich sa k legislatívnemu procesu.“¹³

⁸ Nález ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS. 55/10 zo dňa 01.03.2011

⁹ Nález ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS 77/06 zo dňa 15.02.2007, par. 38

¹⁰ KYSELA J.: *Zákonodarství bez parlamentů. Delegation a substituce zákonodárné pravomoci* Praha, Univerzita Karlova Právnická fakulta, 2006, s. 23

¹¹ Nález ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS. 55/10 zo dňa 01.03.2011, par. 76

¹² Na tomto mieste iba v krátkosti poznamenáme, že sme si vedomí mierne inej úpravy skrátenej legislatívnej konania v ČR, nazývaného legislatívni nouze. Rovnako tu však dochádza „obmedzovaniu princípu kontradiktórnosti“, preto je tento test transponovateľný aj do iného právneho poriadku.

¹³ Nález ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS. 55/10 zo dňa 01.03.2011, par. 83-84

Navyše považuje ÚS ČR za dôležité skúmať, či nebolo možné využitiu skráteného legislatívneho konania predísť včasným podaním návrhu zákona, pretože potreba jeho prijatia bola už dlhodobou vopred známa. Zároveň je potrebné sledovať primeranosť obmedzenia „práv opozície“. Splnenie uvedených podmienok je potrebné skúmať obzvlášť pozorne, keďže parlamentná opozícia má len obmedzené možnosti, ako skrátený legislatívny proces zastaviť, resp. mu zabrániť.

ÚS ČR v citovanom rozhodnutí dospel k záveru, že jediným dôvodom na prijatie zákona v skrátenom legislatívnom konaní bolo ohrozenie jeho včasného prijatia, čo nespĺňa požiadavku mimoriadnej okolnosti. Ústavný súd preto predmetný zákon zrušil a odklonil sa od svojho prechádzajúceho názoru, že zákon nemožno zrušiť len z dôvodu chybnjej legislatívnej procedúry.¹⁴

3 SPOMALOVANIE LEGISLATÍVNEHO PROCESU V SR

Na tom, že nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 bol nakoniec prijatý v citovanej podobe má nepochybne veľký podiel aj sudkyňa spravodajca Eliška Wagnerová. Známa okrem iného aj svojou snahou „prečistiť“ a scivilizovať dlhoročné parlamentné zlozvyky“ nakoniec dosiahla, že aj v tejto oblasti sa Poslanecká snemovňa do istej miery „zmravnila“. ¹⁵

Nadužívanie inštitútu skráteného legislatívneho konania má nepochybne negatívne dôsledky na kvalitu prijatých zákonov (nehovoriac o využívaní tejto praxe pri prijímaní ústavných (!) zákonov). Ako ukazuje spomínaný nález ÚS ČR, v niektorých prípadoch môže byť jeho využitie dokonca v rozpore s princípmi právneho štátu reprezentovaných v legislatívnom procese najmä princípmi plurality a kontradiktórnosti. V tejto časti príspevku sa zaoberáme možnosťou výstavby pomyselného „spomaľovača“ aj slovenskému zákonodarcovi.

Ústavný súd Slovenskej republiky (**ÚS SR**) mal možnosť sa k danej problematike vyjadriť vo svojom náleze PL. ÚS 48/03 zo dňa 11.12.2003, ktorým odmietol návrh skupiny poslancov na zrušenie zákona pre chyby pri jeho prijímaní. Spočiatku ÚS SR zaujal pomerne zdržanlivý postoj, pretože podľa jeho názoru „nemožno preskúmať rozpor napadnutého zákona s ústavou (označenými článkami) iba z dôvodu, že národná rada určitým spôsobom porušila zákon o rokovacom poriadku, resp. že nepostupovala striktnie podľa jeho ustanovení upravujúcich prerokovanie návrhov zákonov, ak sa netvrdí a nepreukáže taký chybný postup a úkony v legislatívnom procese, ktoré sú napadnuteľné samy osebe, bez ohľadu na vecný obsah napadnutého zákona.“¹⁶

ÚS SR rezignoval na možnosť preskúmania procedurálneho postupu prijímania zákona, keď podľa jeho názoru „poslednou možnosťou na nápravu procedurálnych pochybení národnej rady a jej orgánov pri prerokovaní návrhu zákona je [...] hlasovanie poslancov o návrhu zákona (najmä podľa § 86 zákona o rokovacom poriadku). Ak počas tohto hlasovania dôjde k schváleniu návrhu zákona napriek pretrvávajúcim procedurálnym pochybeniam v predošlých štádiách zákonodarného procesu, treba vychádzať z toho, že zákon bol riadne schválený. Záverečným hlasovaním poslancov podľa názoru ústavného súdu môže dôjsť ku konvalidácii takýchto procesných chýb...“¹⁷

Aj judikatúra ústavného súdu sa však postupom času vyvíja a mení. Vzhľadom na kontroverzné problémy, ktoré citované rozhodnutie ÚS SR odkrýva, nesúhlasíme s judikovanými závermi. Prvým z dôvodov nášho nesúhlasu je ústavným súdom nevhodne zvolený kontrolný orgán. Všetky orgány vykonávajúce verejnú moc sú obmedzené ustanovením čl. 2, ods. 2 zákona č. 460/1992, Zb. ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Preto, ak NR SR vykonáva svoje právomoci v rozpore s jednou zo základných požiadaviek právneho štátu, musí existovať orgán, ktorý tento nesúlad posúdi a vyvodí z neho prípadné dôsledky. V zmysle citovaného uznesenia ÚS SR však kontrolu legislatívneho procesu vykonáva sama NR SR. Je málo pravdepodobné, že vládna väčšina ktorá vo „vadnom procese“ zákon schválila ho následne ešte bude podrobovať ďalšej kontrole. Otázne zostáva aj to, akým spôsobom by mohla NR SR procesnú vadu napraviť. Do úvahy prichádza zrušenie zákona. Predstava, že vládna väčšina ruší svoj vlastný zákon však viac ako zdanie riešenia vyvoláva iba úsmev.

Nestotožňujeme sa ani s názorom, že hlasovaním o návrhu zákona dôjde ku konvalidácii chýb v legislatívnom procese. Ako zdôrazňuje aj ÚS ČR, len procesne bezchybnom procese možno

¹⁴ K tomu bližšie nález ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS 56/05 zo dňa 27.03.2008, najmä par. 44-45

¹⁵ NĚMČEK T.: *Padni komu padni – Život a případy Elišky Wagnerové*, Praha, Leges, 2014, s. 122

¹⁶ Uznesenie ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 48/03 zo dňa 11.12.2003 str. 9-10

¹⁷ Tamtiež

dospieť k zákonnému a ústavne súladnému výsledku.¹⁸ Jednoducho, skutočnosť, že zákon prijímaný v procesne chybnom legislatívnom konaní bol nakoniec prijatý, nijakým spôsobom tieto vady nenapráva.

Náznak korekcie tohto prístupu možno badať Náleze ÚS SR sp. zn. I. ÚS 76/2011 zo dňa 20.04.2011. ÚS SR v tomto prípade pristúpil k prieskumu procesných aspektov prijímania rozhodnutia NR SR. Aj napriek tomu, že preskúmal rozhodnutie NRSR prijaté mimo rámca legislatívneho procesu, jedná sa o určitý odklon od názoru, že hlasovaním o návrhu NR SR konvaliduje nedokonalosť procesu jeho prijímania.

V zmene trendu vyplývajúceho z uznesenia ÚS SR zo dňa 11.12.2003 pokračoval ústavný súd aj v uznesení sp. zn. II. ÚS 514/2012 z 22.11.2012. Napriek tomu, že ústavný súd návrh sťažovateľa odmietol, v *obiter dictum* svojho rozhodnutia načrtnol, „že názory vyjadrené v rozhodnutí zároveň neznamenajú, že by ústavný súd v konaní o súlade nemohol (teoreticky) vnímať otázky väd legislatívneho procesu odlišne z pohľadu objektívneho práva.“

Ďalším, z rozhodnutí, ktorými ÚS SR korigoval svoju predchádzajúcu judikatúru je aj uznesenie sp. zn. II. ÚS 576/2012 zo dňa 13.12.2012. ÚS SR sa odvoláva na svoje predchádzajúce rozhodnutie sp. zn. I. ÚS 76/2011 keď konštatuje, že „že je oprávnený preskúmať ústavnosť parlamentnej procedúry aj mimo zákonodarnej činnosti národnej rady.“ Použitím slovného spojenia „aj mimo zákonodarnej činnosti“ ÚS SR bez pochyb uznal svoju právomoc za určitých okolností posudzovať ústavnosť zákona aj po procedurálnej stránke. Následne vymedzil aj okolnosti, za ktorých by k takémuto prieskumu pristúpil. V prípade porušenia poriadkových predpisov ktorých účelom je len zabezpečenie účelnosti, či hospodárnosti postupu ÚS SR nepovažuje prieskum za vhodný. Naopak ho pripúšťa v prípade porušenia noriem, ktoré sa dotýkajú esenciálnych princípov danej parlamentnej procedúry.¹⁹ V zásade teda ústavný súd pristúpi k posudzovaniu ústavnosti zákona z procesného hľadiska iba v prípade, ak procesné pochybenia dosiahnu ústavnú relevanciu.²⁰

Ku korekcii názoru ÚS SR došlo aj v otázke konvalidácie procesnej chyby v rámci ďalšieho postupu. Aj napriek tomu, že takúto konvalidáciu naďalej pripúšťa, nedôjde k nej automaticky hlasovaním poslancov o návrhu. Tvrdíme, že došlo k posunu do roviny „reálnej nápravy prechádzajúcich nedostatkov.“²¹

Trochu prekvapujúco, o niečo zdržanlivejší postoj zaujal ÚS SR v náleze sp. zn. PL. ÚS 17/2014 zo dňa 22.06.2016.²² ÚS SR jasne deklaroval, že aj v podmienkach SR existujú v rámci legislatívneho procesu inštitúty, reprezentujúce princípy právneho štátu a demokracie. V súlade so svojou ustálenou judikatúrou potvrdil, že je „oprávnený intervenovať do právneho poriadku vyslovením nesúlady právneho(-ných) predpisu(-ov) s právnym predpisom vyššej právnej sily (najmä s ústavou), a to na účely posilnenia demokratických inštitútov (zastupiteľskej demokracie) [a] zabezpečenia takého právneho poriadku, ktorý spĺňa atribúty právneho štátu.“ Paradoxne sa však následne priklonil k „zdržanlivosti pri kontrole súladu právnych predpisov, zvlášť v súvislosti s preskúmaním ústavnosti legislatívneho procesu pri prijímaní zákona národnou radou.“ Ako vyplýva z kontextu citovaného nálezu, ÚS SR v porovnaní s predchádzajúcou judikatúrou

¹⁸ Nález ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS 5/02 zo dňa 02.10.2002

¹⁹ Uznesenie ÚS SR sp. zn. II. ÚS 576/2012 zo dňa 13.12.2012

²⁰ Podľa nášho názoru by ústavné sudy ani nemali mať ambíciu stať sa podrobných kontrolórom dodržiavania všetkých zákonných a podzákonných pravidiel legislatívneho procesu. Ústavný súd v takýchto prípadoch vždy zasahuje do autonómie parlamentu a prílišný aktivizmus ústavného súdu by mohol vyvolať nežiaduci konflikt medzi ním a zákonodarcom. Vzhľadom na rozsah problematiky autonómie parlamentu sa touto otázkou nebudeme hlbšie zaoberať. K aspektu autonómie parlamentu bližšie viď napr. BALOG. B: Súdny prieskum parlamentných pravidiel, *In: Právny obzor*, č. 6, 2017, s. 547-557

²¹ V predmetnom prípade boli procesné pochybenia konvalidované dodatočným vypočutím sťažovateľky a bližším odôvodnením rozhodnutia. Aj vzhľadom na následky ktoré plynú z režimu skráteného legislatívneho konania (viď najmä kapitolu „Ako z toho von?“) je však dodatočná náprava v tomto prípade len veľmi ťažko predstaviteľná.

²² Nadšenie ÚS SR (resp. sudcu spravodajcu) z možnosti vyjadriť sa k danej problematike je takmer hmatateľné (viď najmä par. 17 – 17.14), čo vysvetľuje aj vysokú úroveň odôvodnenia tejto časti rozhodnutia.

spravil obrazne povedané „krok späť“. Vzhľadom na význam aký pripísal dodržiavaniu princípov demokratického a právneho štátu v rámci legislatívneho procesu a deklarovanému oprávneniu zasiahnuť do právneho poriadku za účelom ochrany princípov právneho štátu, si však podľa nášho názoru dvere pre posudzovanie legislatívnej procedúry nechal ÚS SR pootvorené.

Od prijatia rozhodnutia PL. ÚS 48/03 možno teda konštatovať názorový posun ÚS SR smerom k možnosti posudzovať (skrátenej) legislatívny proces, v ktorom bol zákon prijatý.

4 ZÁVER

Skrátenej legislatívny proces môže byť využitý len v prípade, ak nastanú mimoriadne okolnosti, pri ktorých hrozí niektorá zo skutočností uvedených v §89, ods. 1, 2 RP. Z dôvodu, že prejednaním zákona v skrátenej legislatívnom konaní dochádza k výraznému okliešteniu prvkov právneho štátu v rámci zákonodarného procesu, formálne prehlásenie o tom, že napr. hrozia vážne hospodárske škody je nedostatočné. To platí osobitne v prípade, ak je skutočným dôvodom pre prijatie zákona v skrátenej legislatívnom konaní iba časový tlak.

V prípadoch, že bude mať legislatívny proces ústavne relevantné vady, je potrebné, aby orgán ochrany ústavnosti pristúpil k prieskumu a prípadne aj zrušeniu zákona. Keďže ÚS SR je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti, javí sa pre túto úlohu ako najvhodnejší kandidát. Pohľadom na vývoj judikatúry sa zdá, že s uvedeným názorom by sa postupne mohol stotožniť aj samotný ÚS SR.

Samozrejme, nie je možné posudzovať priamo súlad napádaného zákona so znením iného zákona. V prípade, ak sa ÚS SR rozhodne pristúpiť k takémuto prieskumu, bude musieť hľadať ústavne relevantné porušenia rokovacieho poriadku. V prípade „zneužitia“ skrátenej legislatívneho konania pôjde najmä o porušenie princípov právneho štátu zakotvených predovšetkým v čl. 1 a čl. 2 Ústavy SR.

Použitá literatúra:

Webové odkazy v poznámkach pod čiarok sú krátené. Plné znenie linkov je uvedené v zozname zdrojov spolu s odkazom na príslušnú poznámku pod čiarou.

BOBEK M.: Medvídek Pú v legislatívni smršti, In: *BOBEK M., KOMÁREK J. (eds.): Jiné právo offline*, Praha, Auditorium, 2008, 296 s, ISBN 978-80-903786-6-7

BALOG. B: Súdny prieskum parlamentných pravidiel, In: *Právny obzor*, č. 6, r. 2017, s. 547-557

KYSELA J.: *Zákonodarství bez parlamentů. Delegace a substituce zákonodárné pravomoci*, Praha, Univerzita Karlova Právnická fakulta, 2006, 169 s. ISBN 8085889781

NĚMEČEK T.: *Padni komu padni – Život a případy Elišky Wagnerové*, Praha, Leges, 2014, 160 s, ISBN 978-80-7502-055-0

Nález ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS 5/02 zo dňa 02.10.2002

Nález ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS 77/06 zo dňa 15.02.2007

Nález ÚS ČR sp. zn. 56/05 zo dňa 27.03.2008

Nález ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS. 55/10 zo dňa 01.03.2011

Nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 48/03 zo dňa 11.12.2003

Uznesenie ÚS SR sp. zn. I. ÚS 76/2011 zo dňa 20.04.2011

Uznesenie ÚS SR sp. zn. II. ÚS 514/2012 zo dňa 22.11.2012

Uznesenie ÚS SR sp. zn. II. ÚS 576/2012 zo dňa 13.12.2012

Nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 17/2014 zo dňa 22.06.2016

Legislatívne pravidlá vlády schválené uznesením vlády Slovenskej republiky zo 4. mája 2016 č. 164 v znení uznesenia vlády Slovenskej republiky z 28. septembra 2016 č. 44

Zákon č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

<https://citaty-slavnych.sk> [1]

<https://www.aktuality.sk/clanok/305840/sucasna-vlada-vyuzila-23-skratenych-legislativnych-konani/> [4]

<http://www.nrsr.sk/web/?sid=zakony/prehľad/slk> [4]

<http://oks.sk/oks-ficova-vlada-pokracuje-v-zneuzivani-skrateneho-legislativneho-konania> [\[7\]](#)

Kontaktné údaje:

Mgr. Roman Lysina

roman.lysina@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo námestie č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

QUO VADIS LEDITIMITA?

Ondrej Ružička

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstrakt: Otázka legitimity je dôležitou pre každý štátny útvar, každú organizovanú formu ľudského spoluzitia. Podobne sa aj moderný štát snaží odôvodniť resp. dokázať svoju legitimitu. Slovenská republika, členské štáty EÚ, ale aj samotná Európska únia sa dostávajú do situácií vyvolávaných globalizačnými fenoménmi, ktoré predstavujú výzvy pre legitimitu. Taktiež v rovine štátnych orgánov sa stretávame z otázkami o ich legitimitu. Autor sa pokúsi identifikovať problematické faktory vzťahujúce sa k legitimitu štátnej moci v podmienkach Slovenskej republiky a jednotlivých zložiek štátnej moci. Čo môže predstavovať krok k ich riešeniu.

Abstract: Question of legitimacy is important for every state body, every organised form of human coexistence. Modern state also tries to reason/prove its legitimacy. Slovak republic, EU member states even European Union itself are in situations, caused by global phenomena, which present challenges to legitimacy. Also on the level of state bodies (judiciary, administration etc...) we can notice many questions about their legitimacy. Author will try to identify problematic factors concerning the legitimacy of state power and different branches of state bodies in Slovak republic conditions. This could be considered as step towards solving these issues.

Kľúčové slová: legitimita, štátna moc, demokracia

Key words: legitimacy, state power, democracy

1. ZRKADLO, ZRKADLO...

„Za siedmimi horami za siedmimi dolinami, kde Dunaj tiekol, kde Tatry pyšne stáli, kde moc sa delila, bol raz jeden štát, i Slovenská republika sa volal. V tomto štáte vládol jeden muž so zborom ministrov volal sa Pán premiér a s nimi aj vládol. Mal dokonca aj čarovné zrkadlo¹ často sa ho pýtal: „Zrkadlo, zrkadlo... povedz že mi, kto je v tejto krajine najlegitímnejší? Veľa krát dostával potvrdenie od zrkadla, že je to práve on. No ako sa krajina vyvíjala a starla. Raz dostal túto odpoveď: „Legitímne máš postavenie pán premiér, ale postavenie Pána prezidenta je oveľa legitímnejšie“... Podobné alegorické príbehy sa dajú s trochou fantázie vytvárať takmer neustále s rôznym dosadením protagonistov/antagonistov.

Prvotným podnetom na tento príspevok bol článok zverejnený na portály najpravo.sk. Konkrétne článok *Justiční čakatelia môžu pomôcť stabilizovať sudcovský stav*.² Kde boli spomenuté zaujímavé slovné spojenia, použité prezidentom Andrejom Kiskom: *„Vieme, že na Slovensku je dlhodobo veľmi nízka dôveryhodnosť v súdnictvo, čo je veľmi zlý signál pre celú spoločnosť. My spoločne uvažujeme o tom, ako vrátiť tú dôveryhodnosť. Čo spraviť pre to, aby ľudia verili, že súdy vždy budú objektívne a budú konať v záujme občanov.“* Nízka dôveryhodnosť k súdom, nie je vyslovene novým spoločenským úkazom. Veľké množstvo reštančných prípadov³, dlhodobo slabá dôvera. V prípade nášho právnického stavu aj námietky v podobe napr. súdneho aktivizmu. Všetky tieto znaky nasvedčujú určitej neistote (aj keď nie len v tomto prípade), kríze legitimity súdnej moci. No, bolo by chybou ich izolovať len na súdnu moc ako takú. Zákonodarná aj výkonná moc nie je bez svojich inherentných väd, aj keď je tu snaha zakryť ich pod rúškom demokratickej legitimity. Tieto

¹ Inšpiroval som sa príbehom o Snehulienke a siedmich trpaslíkoch. Čarovné zrkadlo môže predstavovať prieskumy dôveryhodnosti, preferencií až po oficiálne štatistiky pod gesciou Štatistického úradu SR. Čo ešte ďalšieho predstavuje, nechám na fantázii čitateľa.

² <http://www.najpravo.sk/clanky/justicni-cakatelia-mozu-pomoc-stabilizovat-sudcovsky-stav.html>

³ O tomto stave poukazuje aj projekt Ústavného súdu SR: <https://www.ustavnysud.sk/predsednicka-ustavneho-sudu-slovenskej-republiky/projekt>

úkazy nie sú zásadne nové, akurát vystupujú na povrch v tom, ktorom čase a vyzývajú na hľadanie riešení.

Týmto by som chcel navodiť základnú štruktúru, z ktorej v tomto príspevku vychádzam. Problém legitimity je nepochybne aktuálny, či už z pohľadu nevedeckého, alebo vedeckého. Aktuálny je nielen pre oblasť práva, ale aj iné oblasti, ako poukazuje napr. Jiří Přibáň: „(jedná sa) o jeden z komplexných procesov, postihujúcich všetky oblasti života súdobej západnej spoločnosti.“⁴ Zároveň vzhľadom na trendy, možno hovoriť aj o procese tzv. *delegitimizácie*.⁵ Keďže sa jedná o rozsiahly a zložitý problém⁶, obmedzím sa len na legitimitu vo vzťahu k zložkám štátnej moci a to konkrétne zákonodarnej, výkonnej a súdnej plus faktory, ktoré potencionálne môžu/budú vplyvať na legitimitu. V závere sa pokúsim v základných kontúrach načrtnúť smery možných riešení.

2. LEGITIMITA... TO ČO JE?⁷

Ako som spomenul v úvode, pojem legitimita je značne pretraktovaným pojmom samozrejme s určitými charakteristikami v tom, ktorom kontexte. Mojm cieľom nie je vyčerpať definičný, či explikačný potenciál legitimity. Úvodné poznanie významu, nám môžu poskytnúť slovníky: stretávame sa že sa jedná o zákonnosť, oprávnenosť konania, častokrát sa nachádza v konjunkcii s pojmom legalita, dôveryhodnosť.⁸ Ottův slovník naučný uvádza: „legitimita je zákonný spôsob, ktorým panovník prišiel k vláde“⁹. O to významnejší sa javí pojem legitimita vo vzťahu k štátu ako takému a ak zoberieme za východisko paradigmu, že moc sa stotožnila z právom, tak táto aj pre právo samotné.

Na legitimitu môžeme hľadiť z viacerých uhlov, napr. deskriptívny - čo je legitímne/čím je legitimita podmienená? - alebo normatívny pohľad - čo má byť legitímne, aké má byť kritérium legitimity?¹⁰ Ako ďalšie delenie uvádzajú niektorí legitimitu (autoritu) *de iure* odvodzujúcej od formálnych postupov alebo autoritu *de facto*, ktorá je aktuálne akceptovaná¹¹. Často sa v literatúre uvádza klasifikácia sociológa Maxa Webera. Ten používa legitimitu vo vzťahu k štátu, resp. špecifického užívania moci štátom, ktoré má byť legitímne. Zdroje legitimity moci charakterizuje v troch tzv. čistých podobách¹² a to cez prizmu, a) morálnej autority od nepamäti najmä patrimonálne, patriarchálne postavenie; b) charizmatická legitimita ako dar milosti, nadprirodzený aspekt; c) legitimita vychádzajúca z legality ako viery v platnosť na základe legálneho ustanovenia.¹³ Podobnú charakteristiku legitimity resp. autority rozoznáva aj prvorepublikový filozof a sociológ Jozef Ludvík Fischer vo svojom diele *Krise demokracie*.¹⁴ Tu si môžeme povšimnúť, že výrazný aspekt je, že **verím** v legitímnosť, avšak dôvod tejto viery je rozdielny. Viera ako hlavný zdroj, však ustúpila do pozadia sekularizácia spôsobila dedifikáciu štátnej moci. To, čo predtým plnil Boh resp. určitý náboženský aspekt začal plniť, koncept ľudu *demos*. Vyjadrený nielen v ústavách ale prízvukovaný aj v rozhodnutiach ústavných súdov, napr. aj nášho Ústavného súdu SR: „(požiadavka demokratického a právneho štátu je)...štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo, že verejná (štátna) moc

⁴ Cit. Podľa Hapla, M., *Lidská práva bez metafyziky: Legitimita v (post)moderní době* s. 80

⁵ Přibáň, J., *Suverenita, právo a legitimita*, Karolinum, Praha, 1997, s. 213

⁶ Napr. Tomáš Sobek ho prirovnáva k večnému sporu pozitívneho a prirodzeného práva bližšie Sobek, T., *Problém legitimity autority I.*, Právník, 2013, s. 561

⁷ Diskusia Pod lampou uskutočnená v priestoroch KC Dunaj na tému genetických manipulácií v ľudskom organizme, kde na moderátor diskusie Štefan Hríb sa spýtal: Mitochondria. To čo je?

⁸ Pozri:

<http://slovníky.juls.savba.sk/?w=legitimita&s=exact&c=W491&d=kssj4&d=psp&d=sss&d=scs&d=sss&d=peciar&d=ma&d=hssjV&d=berolak&d=obce&d=priezviska&d=un&d=locutio&d=pskcs&d=psken&d=nounb&ie=utf-8&oe=utf-8#>

⁹ Ottův slovník naučný ilustrovaná encyklopædie obecných vědomostí 15. díl, Argo, Praha, 1999, s. 795

¹⁰ Ako uvádza Hapla, M. *Lidská práva bez metafyziky: legitimita v (post)moderní době*, s.74

¹¹ Sobek, T., *Problém legitimity autority I.*, Právník, 2013, s. 539

¹² Samozrejme v spoločenskej realite sú čisté formy zriedkavé a sú skôr kombináciou jednotlivých foriem.

¹³ Weber, M., *Politika ako povolanie*, Danubiaprint s.r.o., Bratislava, 1990, s. 12

¹⁴ Fischer, J. L., *Krise demokracie*, s. 181-186

môže byť vykonávaná výlučne na základe demokratickej legitimity. (I. ÚS 238/2004.) Môžeme teda povedať, že demokratická legitimita sa stala kľúčovou, keď hovoríme o štátnej moci, resp. jej legitimitě.

V podmienkach Slovenskej republiky (vo vnútroštátnej relácii) poznáme dve úrovne, kde sa výrazne prejavuje koncept demokratickej legitimity: a) orgány štátnej moci - úroveň najvyšších štátnych orgánov: voľby do Národnej rady Slovenskej republiky, voľby prezidenta Slovenskej republiky; b) orgány verejnej moci - úroveň územných samospráv: voľby do obecných zastupiteľstiev, zastupiteľstiev samosprávnych krajov a voľba starostov, predsedov vyšších územných celkov.

Voľby sú upravené jednak v Ústave SR¹⁵ a volebný kódexov, konkrétne zákon č. 18/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a zákon č. 81/2014 Z.z. o volebnej kampani, či iných prameňov, ktoré majú parciálny súvis s volebnou oblasťou.¹⁶ Voľby predstavujú všeobecný transfer moci od pôvodcu moci, ľudu, resp. občanov na zástupcov. Tento transfer, ak prebieha podľa stanovených procedúr, predstavuje najbežnejší legitimitačný prostriedok. V podmienkach väčšiny štátov existuje aj množstvo orgánov/inštitúcií, ktoré nie sú priamo volené. Prebieha tu reťazenie demokratickej legitimity,¹⁷ takéto reťazenie je aj v podmienkach Slovenskej republiky. Vláda dostáva formou dôvery legitimitu od parlamentu. Ako možným legitimitačným faktorom môže byť vo vzťahu k vláde aj existencia preferenčných hlasov a ustanovenia čl. 77 ods. 2. Napr. terajší predseda vlády Róbert Fico získal 502 345 hlasov, minister vnútra Róbert Kaliňák -357 018.¹⁸ Aj keď samozrejme nie je to pravidlom. Súdna moc a jej legitimita má svoje špecifiká, tie vyplývajú z postavenia a požiadaviek demokratického a právneho štátu na súdnu moc ako takú. V podmienkach Slovenskej republiky bola vytvorená Súdna rada, ktorá zásadným spôsobom, pôsobí na kontinuitu sudcovskej moci (navrhovaním kandidátov na vymenovanie za sudcu, návrhy na odvolanie), predstavuje dôsledné vyjadrenie nezávislosti a nestrannosti súdnej moci vyjadrenej v čl. 141 ods. 1.. Deľba moci je zas premietnutá v mechanizme procesu dosádzania členov súdnej rady (polovica sudcovia, Národná rada SR, prezident SR, vláda SR v rovnakom pomere)¹⁹. V prípade Ústavného súdu dochádza tiež k reťazeniu legitimity. Navrhuje ich Národná rada SR a vymenúva zas Prezident SR.

Na prvý pohľad sa môže tento systém zdať v poriadku. No ako si ukážeme bližšie v rámci kapitoly výzvy legitimity, nejedná sa o bezproblémový systém, resp. lipnutie na starých konceptoch nie je udržateľné.

3. PROBLEMATICKÉ FAKTORY LEGITIMITY

Túto časť by som chcel venovať problematickým faktorom, ktoré môžu potencionálne ohroziť legitimitu a budú si vyžadovať určité reakcie zo strany štátov. Niektoré z nich ešte priamo nepôsobia na našom území v takej intenzite ako ich môžeme pozorovať v zahraničí, no vzhľadom na to že, Slovenská republika nie je osamoteným subjektom, je súčasťou európskych štruktúr a širšieho globalizovaného sveta, pôsobenie týchto výziev u nás je len otázka času.

Tieto problematické faktory, chápeme v nasledujúcich fenoménoch: imigrácia, ekologické problémy, biotechnológie, pluralizmus, problematika demokracie. Pokúsim sa o ich stručnú charakteristiku aj z dôvodu, že nejedná sa len o čisto právne oblasti. Nenárokuje si ich vyčerpanie, čo do obsahovej alebo kvantitatívnej roviny.

3.1. Imigrácia: Od roku 2015 sme neustále informovaní od spravodajstva, až po vystúpenia politikov o Európskej imigračnej kríze. Jedná sa, podľa niektorých zdrojov, o najhoršiu krízu tohto typu od čias druhej svetovej vojny²⁰. Uvedených bolo až 2,3 milióna nelegálnych prekročení hraníc.²¹ Jedná sa o veľké množstvo ľudí z rozličných kultúrnych prostredí, s inými tradíciami. Ako nám ukazuje situácia s kvótami, téma imigrácie je v niektorých krajinách využívaná k dosiahnutiu

¹⁵ Čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods.1, čl. 30, čl. 31

¹⁶ Domin, M., Volebné právo a volebné systémy, Wolters Kluwer, Bratislava, 2017, s. 153-159

¹⁷ Tamže s. 29

¹⁸ <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/sk/data04.html>

¹⁹ Posluch, M., Cibulka, L., Štátne právo Slovenskej republiky 3. vydanie, Heuréka, Šamorin, 2009, s. 264-265

²⁰ <http://www.europarl.europa.eu/news/sk/headlines/society/20170629STO78632/migracia-v-europe>

²¹ <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>

preferencií. Mám za to, že na imigráciu a jej dopady sa naskytá zaujímavý pohľad. Názorným príkladom môže byť príklad z našich dejín vyjadrené trefne prísloviem - *Poturčenec horší turka*. Janičiari boli elitnou zložkou osmanskej armády, boli tvorení z odvedencov, najmä z balkánskych štátov Osmanskej ríše, ale aj z Uhorska (Horné Uhorsko nevynímajúc).²² Podrobení výcviku a indoktrinácií boli častokrát fanatickejší, ako pôvodní Osmani. Ako to však vnímať vo vzťahu k fenoménu, ktorý prebieha v Európskej únii? Mnohokrát sa skloňuje edukácia a integrácia imigrantov, tak aby si osvojili kultúru a európske hodnoty, v čom možno vnímať paralelu s osmanským systémom (odmysliac si násilné odvedenie, tvrdosť indoktrinácie). Z tohto by sa dali vyvodiť minimálne dve implikácie. Prvá, imigranti môžu prehĺbiť pozitívne aspekty našej kultúry²³, druhá je zas prehĺbenie antagonizmov (aj v relácií k demokratickej legitimitě), ktorými sa naša spoločnosť zmieta, či jednoducho povedané to, čo robíme zle budú robiť ešte horšie.²⁴

3.2. Ekologické problémy: Celkový trend otepľovania *global warming*, môžeme vidieť aj u nás. Rastlinné a živočíšne druhy, ktoré v severnejších polohách Slovenska nevedeli prežiť, tu prosperujú. Niektoré druhy exoparazitov ako kliešťov a s nimi spojené choroby, či napr. možnosť výskytu komárov rozširujúcich maláriu.²⁵ Odhliadnuc od polemík, či globálne otepľovanie prebieha najmä vďaka ľudskej činnosti, alebo je to prirodzený proces v rámci geologických ér.²⁶ Neraz tak dochádzalo k rade až apokalyptických udalostí, napr. veľké permské vymieranie.²⁷ Problém ekológie je nielen problémom objektívnych prírodných procesov, ale aj ľudskej činnosti. Veľké katastrofy, ako napr. havária jadrovej elektrárne Fukušima, vysychanie Aralského jazera, čínska priehrada Tri rakliny²⁸... príkladov je značné množstvo. Samozrejme netreba chodiť tak ďaleko. Skládka chemického odpadu vo Vrakuni²⁹, či značná časť komplexu Istrochem,³⁰ prípadne iné ekologické problémy v rámci SR. Veľká časť z ekologických trendov bude potrebovať rýchle riešenia. Zapríčinené buď dlhodobou ignoranciou (teda ich neriešením), alebo samotnou povahou trendu³¹, kedy reakcia bude neignorovateľná. Dôsledkom môže byť zmena nazerania ľudu na štátnu moc a tým aj na jeho legitimitu.

3.3. Biotechnológie: V posledných desaťročiach prebieha nevidané napredovanie v elektronickom priemysle. Často sa hovorí o priemyselnej revolúcii 4.0.³² Prejavujúcej sa vývojom a napredovaním umelej inteligencie a s ňou spojených umelých neurónových sietí.³³ Objavujú sa výzvy na vytvorenie partikulárnych pravidiel pre robotov a novelizáciu známych zákonov robotiky Isaaca Asimova.³⁴ I keď to znie skôr ako science fiction, dnes sme mohli byť svedkami udelenia občianstva robotovi s názvom Sophia.³⁵ Oveľa konkrétnejšou témou je nepochybne snaha zakomponovať technológie do živého organizmu. Strojčeky na srdce, načúvacie prístroje, umelé

²² Napr. dielo *Sama Chalúpku, Turčin Poničan*,

²³ Janičiari z osmanského pohľadu určite plnili svoj účel perfektne

²⁴ o janičiaroch bližšie pozri: Vontorčík, E., *Bitka pri Viedni 1683, Spolok slovenských spisovateľov*, Bratislava, 2016 s.143-149; janičari sa stali nakoniec inhibičnou silou v modernizácii Osmanskej ríše

²⁵ <https://hnonline.sk/svet/652706-tropicka-choroba-u-nas-slovensku-hrozi-navrat-malarie>

²⁶ Keď si zoberieme striedanie už spomenutých geologických ér nešlo len o zmenu podoby kontinentov ale aj podnebia a klímy vo forme ľadových dôb resp. medzi ľadových dôb. Pozri: <http://www.shmu.sk/sk/?page=1067>

²⁷ Gould J. S., *Dějiny planety země*, Knižní klub Columbus, Praha, 1998, s. 98

²⁸ <https://www.scientificamerican.com/article/chinas-three-gorges-dam-disaster/>

²⁹ <http://www.vrakuna.sk/tag/skladka/>

³⁰ Bližšie o podmienkach v komplexe pozri <https://tomasderer.blog.sme.sk/c/217652/Umierajuca-fabrika-a-genius-loci-cast-prva.html>

³¹ Nebude objektívne riešiteľná

³² <http://www.quark.sk/tovarne-buducnosti/>

³³ Kvasnička, V., *Mozog, myseľ, neurónové siete a kognitívna veda* dostupné na <http://prolitera.sk/UVB/pdf/UVB-33.pdf>

³⁴ <http://theconversation.com/after-75-years-isaac-asimovs-three-laws-of-robotics-need-updating-74501>

³⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=S5t6K9iwcdw&feature=share> navštívené dňa 19.2. 2018

kľby sa stali už bežnými súčasťami našich tiel, no snaha vytvoriť prepojenie medzi človekom a napr. počítačom je na téme dňa. Napr. Elon Musk a jeho vízia *neural lace*³⁶ a zefektívnenie možnosti komunikácie. Potencionálne zakomponovanie elektroniky do živej neurónovej siete človeka, jednak reálne vyvolá filozofické (a táto potencialita už vyvoláva³⁷) rozpravy, takmer s istotou bude nutná úprava v rovine práva. Vezmime si napríklad prípad volieb. Elektronizácia je v niektorých krajinách veľmi pokročilá³⁸, dá sa voliť z pohodlia domova. Proces je v značnom zjednodušení nasledovný. Rozhodnutie sa vykonáva pomocou elektrotechniky. Vykonávateľom sú de facto zväčša ruky voliča, teda neexistuje nazvime to, organické spojenie medzi počítačom a mozgom voliča. V prípade zavedenia elektroniky priamo na neurónovú sieť voliča, môže nastať viacero hypotetických problémov. Ako napríklad možnosť zmanipulovania volieb. Vidíme to už napr. v ostatných amerických prezidentských voľbách (priamy vzťah mozog elektronika tu chýba), kde padali obvinenia z interferencie Ruskej federácie na ich výsledky. Ovplyvňovanie voličov priamo, sa môže stať realitou. Viedlo by to nepochybne k významnému prehodnoteniu volebných mechanizmov a tým aj demokratickej legitimity.

3.4. Právny pluralizmus: Ďalším z možných rizík, ktoré možno pozorovať v krajinách EÚ je existencia anglickým termínom pomenovaná tzv. *no go zone*. Definujú sa ako oblasti, zväčša mestské štvrte, kde je aplikované najčastejšie moslimské právo šária. Síce v podmienkach Slovenskej republiky zatiaľ nepozorované³⁹ (minimálne v takej intenzite), ale predsa len vzhľadom na vývoj v rámci kvót prerozdelenia, netreba tento jav podceňovať. Tento úkaz sa priamo dotýka ďalšieho spriazneného pojmu a to plurality. Dnes je takmer samozrejmosť, že spoločnosť je pluralistická, či už do mnohosti názorov, rozličných sociálnych skupín, normatívnych systémov.⁴⁰ O to viac sa takáto pluralita dotýka zásadného normatívneho systému - práva. Konsekvenciou môže byť slovami Eduarda Bárányho: „*bezhraničná interferencia rôznych konkurenčných právnych poriadkov (nie je žiadúca), lebo by znamenala úplnú deštrukciu tohto systému.*” Oproti tomu stojí pojem tzv. polycentrizmu právneho systému, ktorý je predstavovaný právom EÚ, globálnym (oblastný aspekt- Rada Európy, univerzálny aspekt) konceptom ľudských práv, popri prípade existencia osobitných právnych systémov (*no go zone* a právo šaría) či komunity *favelas*⁴¹ v Brazílii, kde sa vytvorili aj samostatné quasi súdne orgány.⁴² Aj keď pluralizmus v takejto forme nemusíme nutne vnímať ako negatívum, keďže vznikli z núdze obyvateľov okrajových častí veľkomiest (v prípade *favelas*)⁴³. Odvrátenou stranou je zas „*znejasnenie a rozpornosť právnej situácie*”,⁴⁴ príležitosť pre kvalifikovaného právnikovi no nebezpečenstvom pre ostatných.⁴⁵ Vyvodzujeme teda, pluralizmus nezapríčiňuje len pluralitu normatívnych systémov, ale aj pluralitu legitimitačných dôvodov. Následne potrebu ich inkorporácie do čoraz viac inkluzívnejších systémov legitimizácie.

3.5. Problém demokracie: Kľúčovým pojmom fungovania modernej resp. dnes už postmodernej spoločnosti (aspoň tej západnej) je demokracia. Substantívnu súčasťou tohto pojmu je časť slova, konkrétne *démos*, teda ľud. Aj značná časť ústav reflektuje a zdôrazňuje tento aspekt formuláciami: „*My, ľud Spojených štátov...*”⁴⁶, „*Štátna moc pochádza od občanov...*”⁴⁷, „*Lid je zdrojom veškeré*

³⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=ZrGPuUQsDjo> navštívené 19.2. 2018

³⁷ Napr. autorovi blízky žáner japonskej manga: *Ghost in the shell*, vo filmovom umení *Blade runner* a iné.

³⁸ <http://e-politics.cz/elektronicke-volby-v-estonsku-2/>

³⁹ V zmysle zahraničných *no go zone*

⁴⁰ Bárány, E., *Pluralizmus I.*, Právny obzor, Bratislava, Ústav štátu a práva SAV, 2017, s. 215

⁴¹ <https://www.britannica.com/topic/favela>

⁴² Podrobnejšie pozri: <http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/CDavis.pdf>

⁴³ Bárány, E., *Kariéra právneho pluralizmu*, In: *Pluralizmus moci a práva*, Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie v dňoch 25-24.3. 2009 v Tatranskej Štrbe, Ústav štátu a práva SAV, Bratislava, 2009, s. 312

⁴⁴ Bárány, E., *Pluralizmus II.*, Právny obzor, Bratislava, Ústav štátu a práva SAV, 2017, s. 333

⁴⁵ Tamže s. 335

⁴⁶ Hamilton, A., Madison, J., Jay, J., *Listy Federalistov*, Kalligram, Bratislava, 2002, s. 657

⁴⁷ Čl. 2 ods. 1, č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

státní moci...⁴⁸. V našej vedeckej obci sa ozvali hlasy o nešťastnej formulácii čl. 2 ods. 1 Ústavy SR a existencia ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta, teda kontrast občan a ľud⁴⁹, no ako poukázal Tomáš Lálík, tento rozdiel nie je fatálny⁵⁰, s čím sa dá súhlasiť, ak vezmeme do úvahy napr. koncept nevyčerpatelnej pôvodnej ústavodarnej moci ľudu.⁵¹

Ako som už spomenul v druhej kapitole, najčastejším a najviac zvýrazňovaným inštitútom legitimizácie v Slovenskej republike sú voľby. Skrz voľby sa získava demokratická legitimita. Ústava ustanovuje ako zdroj všetkej moci ľud. Práve skrz ústavu by som chcel vyzdvihnúť prvý (v rámci tejto časti) nedostatok tejto koncepcie. Vo všeobecnosti vychádzame z ústav ako spoločenských zmlúv, ktoré sú právnou fikciou⁵², čo myslitelia ako napr. Bentham a Austin, vyhodnotili tak, že fikcia spoločenskej zmluvy slúži skôr ako pomôcka k ukradnutiu legitímnej moci pre tých, ktorí by ju bez nej nemohli vykonávať.⁵³ V zmysle tejto kritiky spoločenskej zmluvy, dnešným úkazom tohto „ukradnutia“ je deformácia demokracie vo forme partokracie, alebo inak vládá strán. Tento pojem použitý talianskym novinárom Robertom Luciferom⁵⁴ sa prejavuje zväčša ako reálny stav, ktorý nie je formálne upravený. Možno ho charakterizovať najmä tým, že parlamentná kontrola vlády sa stáva len formálnou, uprednostňujú sa krátkodobé ciele, snaha o prerozdelenie pomysleného "koryta", či praktiky *quid pro quo*, napr. ako sme mohli vidieť pri ústavnom zákone č. 161/2014 Z.z.. Na túto prevažujúcu situáciu reagoval napr. aj Ján Drgonec⁵⁵, či (nepriamo) Ústavný súd SR, ktorý uviedol: „Demokracia nie je formou vlády iba pre politické strany a politické hnutia. Popretie základných práv a slobôd občanov v mene záujmov politických strán a hnutí je zároveň popretím demokracie.“ (PL. ÚS 15/1998). Možno trochu tragicky sa dá táto situácia označiť ako historické dedičstvo našej krajiny už v prvorepublikovej realite Československa, ako uvádza Fisher: „... (spoločnosť) ktorá hájením demokracie už pomalu rozumí len hájením dnešných politických strán, resp. jejich mocenských držav.“⁵⁶

V nadväznosti na problematiku partokracie je zaujímavý koncept slovinského filozofa Slavoj Žižek – externalizácia. Síce sa jedná najmä o psychologický proces, predsa len sa javí ako problematický úkaz v našej spoločnosti.⁵⁷ Čo ale znamená? Je to vcelku jednoduchý proces: „môžem zostať pasívny, sedieť pohodlne v pozadí, zatiaľ čo ten Druhý to robí za mňa“⁵⁸. Na jednej strane výhodou je externalizácia konfliktov spoločnosti, na konflikty v parlamente, teda v konklúzií mierové riešenie nájdenie konsenzu. Avšak ak zoberieme do úvahy práve partokraciu, človek (občan) je častokrát redukovaný len na interpasívny subjekt, ktorý je aktívny raz za 4 roky. Strata pocitu možnosti zmeniť stav a tým rezignácia s dôvetkom, veď politici aj tak budú vládnuť aj bez môjho pričinenia.

⁴⁸ Čl. 2 ods. 1, č.1/1993 Sb. Ústava České republiky

⁴⁹ Macejková, I, Kanárik, I., Monizmus právneho poriadku SR, v podmienkach právneho pluralizmu, Pluralizmus moci a práva, Zborník s medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 25-27.3. 2009, Tatranská Štrba, Ústav štátu a práva SAV, Bratislava, 2009, s. 335

⁵⁰ Lálík, T., Ústavný súd a Parlament v konštitučnej demokracii, Wolters Kluwer s.r.o., Bratislava, 2015, s.15

⁵¹ Schmitt, C., Constitutional theory, DUKE University Press, 2008, s. 124

⁵² Holländer, P., Všeobecná štátoveda, Aleš Čeněk, Plzeň, 2012 s. 315

⁵³ Šoltys, D., Imperatívna teória práva a utilitarizmus Jemermeho Benthama a Johna Austina, in: Štát a právo, Veľký Biel, 2017, s. 316

⁵⁴ Pinz, J., Úpadek právnych jistot jako důsledek některých nových společenských jevů, In: Ako právo reaguje na novoty, Ústav štátu a práva SAV, Bratislava, 2015, s. 141

⁵⁵ Drgonec, J., Ústava Slovenskej republiky Veľké komentáre, C.H. Beck, Bratislava, 2015, s. 219-221

⁵⁶ Fischer, J. L., Krise demokracie, Karolinum, Praha, 2005 s. 328

⁵⁷ V najčistejšej forme Žižek uvádza napr. komédie najmä sitcom formát, kde od začiatku 50. rokov sa začal používať background laughter, čiže smiech v pozadí. Ten sa objektívne smeje za nás a môže vyvolať pocit ako keby sme sa dobre zasmiali.

⁵⁸ Žižek, S., Podkova nade dveřmi, Výbor z textů, Vědecko -výskuné pracoviště AVU, Praha, 2008, s. 18-19

Druhý problém, ktorý si zaslúži byť spomenutý je problém súdnej moci, konkrétne Ústavného súdu SR a jeho vzťahu s parlamentom⁵⁹ a s tým spojená jeho legitimita. V okolitých krajinách môžeme vidieť, minimálne od konca druhej svetovej vojny, trend zásahov ústavných súdov do ústavodarných činností parlamentov, konkrétne prieskum ústavných zákonov. K príkladom netreba chodiť ďaleko v Českej republike, známa kauza Melčák, či krajiny ako Nemecko, Rakúsko.⁶⁰ S prihliadnutím na rozhodnutia Ústavného súdu SR a operovanie s pojmom materiálneho jadra⁶¹ Ústavy, je len otázka času, kedy Ústavný súd pristúpi k posudzovaniu ústavných zákonov. Táto možnosť, ale aj dianie posledných mesiacov⁶² otázka legitimacy, resp. procesu voľby ústavných sudcov, je čím ďalej tým dôležitejšia. Je nepochybné, že podoba riešenia, bude mať veľký dopad na vývoj demokracie v Slovenskej republike a tým aj na legitimitu.

Tretím a posledným problémom demokracie, ktorý tu bude načrtnutý je koncept militantnej demokracie. Prvýkrát bol použitý Karlom Loewensteinom v tridsiatych rokoch 20. storočia ako reakcia na vzostup fašizmu a nacizmu⁶³. Vidíme krajiny aj v rámci EÚ, ako Francúzsko, ktoré bolo dva roky vo výnimočnom stave vyvolanom teroristickými útokmi⁶⁴, alebo na začiatku 21. storočia Taliansko vyvolané zas imigráciou.⁶⁵ Sme svedkami, že obyvateľstvo je svojím spôsobom v poriadku s trvaním výnimočných stavov. Čo môže znamenať súhlas, či dôsledok odcudzenia, ale zároveň môže byť varovným signálom, že štát pod zámkou aby sa predišlo výnimočným stavom prijme zákony/opatrenia, ktoré ak nebudeme opatrní a pozorní, môžu vyústiť od ochrany demokracie k jej potlačeniu.

4. KAM KRÁČAŠ? (ZÁVER)

Z tohto stručného a nepochybne nevyčerpávajúceho zoznamu výziev, usudzujem, že v realite, v ktorej sa nachádza Slovenská republika, nemôžeme (politici o to viac) sa tváriť, že vývoj sa nás netýka. Treba si uvedomiť, že demokracia ako určité fungovanie systému je neustále vo vývoji ako už poukazuje napr. Jellínek na začiatku 20. storočia, že moderné demokracie sa zásadne líšia od predstavy antickej demokracie (napr. v postavení otrokov, či rovnosť žien, v antike potierané len v teoretickej podobe)⁶⁶ o to viac to platí nepochybne dnes. Je preto skôr spiatočnicke a nežiadúce, aj s poukazom na prezentované problematické faktory, nevenovať týmto zmenám pozornosť.

Ako sa postaviť týmto výzvam? Nepochybne mocenskými aktmi štátu, ale čo ak mnohé z nich budú rýchle, objektívne neriešiteľné či štát bude slepý k ich riešeniu? Sme toho názoru, že bude treba posilniť/aktualizovať legitimitačné procesy spojené s demokraciou a to napr. tak, že vytvoríme lepšiu interakciu medzi nepriamou tak priamou formou. Touto lepšou interakciou myslím potencionálne rozšírenie potvrdzovacej formy referenda ako ho poznáme napr. z čl. 7 ods. 1 Ústavy. Nepochybne je na mieste aj zlepšenie samotného inštitútu referenda, pretože ako nám ukazujú skúsenosti z ostatných rokov, v jeho terajšej inkarnácii je nedostatočný.

Čo sa týka Ústavného súdu SR prikláňam sa k názoru potreby zmeny procesu dosadzovania jeho členov. Z pohľadu stabilizačného, konkretizácia úpravy preskúmania súladnosti ústavných zákonov s Ústavou SR. Zmena spôsobu vymenovania kandidátov spolu s úpravou právomoci, by prispeli nie len legitimitu ústavného súdu, ale napomohli by legitimitu ostatných zložiek štátnej moci. Najmä ak vychádzame z **relatívnej** oddelenosti mocí, alebo systému

⁵⁹ Tejto otázke sa podrobnejšie venovali napr. Tomáš Lalik v Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii alebo Radoslav Prochádzka Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii

⁶⁰ Baraník, K., Ústavodarná moc a politika, Univerzita Komenského Bratislava, Právnická fakulta, s. 48

⁶¹ Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 7/2017

⁶² O nedlho bude Národná rada SR voliť 18 kandidátov

⁶³ Puškárová, E., Teoretické východiská konceptu militantnej demokracie, Právny obzor 6/2016, s. 333

⁶⁴<https://www.ta3.com/clanok/1115529/vynimocny-stav-vo-francuzsku-konci-nahradia-ho-trvalejsie-opatrenia.html>

⁶⁵<https://svet.sme.sk/c/274723/vlada-silvia-berlusconihoro-rozsirila-vynimocny-stav-na-cele-uzemie-talianska.html>

⁶⁶ Jellínek, J., Všeobecná státovéda, Jan Leichter na Král. Vinohradech, Praha, 1906 s. 769

bŕzd a protiváh. Stačí, ak si zoberieme už len výklad Ústavy, ktorý by mal vychádzať zo vzájomných súvislostí medzi jednotlivými ustanoveniami. Legitimita jedného môže ovplyvniť legitimitu druhého.

Týmto stručnými návrhmi (nepochybne existujú aj iné) smerovania, za predpokladu, že by sa precizovali do reálne fungujúcej úpravy, by bolo možné posilniť stabilitu systému i keď pravda nie do absolútnej kvality. Minimálne tak, aby bol systém schopný reakcie. V extrémnom prípade, aby prípadný zánik štruktúr a vznik nových prebehol bez násilia (čo je v zásade možné). Uznávam, že demokratická legitimita zameraná len na procesy nie je schopná objektívne zabezpečiť úplnosť, no je najbližšie k možnosti zmeny.

Na záver by som rád zakončil tento príspevok príbehom, ktorý inšpiroval jeho názov. Zároveň slúži aj ako idea, ktorú by som chcel v súvislosti s vyššími kapitolami vyzdvihnúť. Jedná sa o časť z veľdiela poľského autora Henryka Sienkiewicza *Quo Vadis*. Na pozadí ľúbostného príbehu sa odohráva mnoho pamätihodných scén. Jedna z nich je eponymná scéna. Apoštol Peter odchádza na popud kresťanskej komunity Ríma, aby sa zachránil pred Nerovým vyčíňaním. Tu zrazu však vidí žiaru, ktorú jeho súputník Nazarius nevidí. Je užasnutý, vo vytržení. Nasledujúcu časť si dovoľím citovať: „Z úst sa mu vydral výkrik: *Kriste! Kriste!... A sklonil hlavu k zemi, akoby bozkával niekoho nohy. Mlčanie trvalo dlho. Potom sa tichom ozvali starcove slová, trhané vzlykotom. „Quo Vadis Domine?” Nazarius nič nepočul, ale Petrov sluch zachytil smutný a mierny hlas, ktorý hovoril: „Keď ty opúšťaš môj ľud, idem do Ríma, aby ma ukrižovali po druhý krát.” Apoštol ležal na zemi, tvár v prachu, bez pohybu, bez slov. Nazariovi sa už zdalo, že omdlel alebo zomrel, ale Peter konečne vstal, zdvihol roztrasenými rukami pútnickú palicu a bez slov zamieril k siedmim pahorkom mesta.*⁶⁷ Tento zaujímavý príbeh odhodlanosti a viery, chcem prirovnať obrazne povedané k legitimite. Ktorá podobne ako Kristus, kráča k výzvam, tomu metaforickému Nerovmu Rímu a vyzýva k činu. Nepochybne sa jedná a bude jednať o neľahkú úlohu. Pevne však verím, že pokus jej vyriešenia, stojí za to.

Použitá literatúra:

- BARANÍK, K., Ústavodarná moc a politika, Univerzita Komenského Bratislava, Právnická fakulta dostupné na https://www.academia.edu/35077904/Ústavodarná_Moc_a_Politika
- BÁRÁNY, E., Pluralizmus I., In: Právny obzor 3, Ústav štátu a práva, Bratislava, 2017, ISSN 0032-6984
- BÁRÁNY, E., Pluralizmus II., In: Právny obzor 4, Ústav štátu a práva, Bratislava, 2017, ISSN 0032-6984
- BÁRÁNY, E., Kariéra právneho pluralizmu, In: Pluralizmus moci a práva, Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie v dňoch 25-24.3. 2009 v Tatranskej Štrbe, Ústav štátu a práva SAV, Bratislava, 2009, ISBN 978-80-970144-3-8
- CHALÚPKA, S., Turčín Poničan, dostupné na: https://zlatyfond.sme.sk/dielo/125/Chalupka_Turcin-Ponican/1
- GOULD J. S., Dějiny planety země, Knižní klub Columbus, Praha, 1998, ISBN 80-85928-88-4
- DOMIN, M., Volebné právo a volebné systémy, Wolters Kluwer, Bratislava, 2017, ISBN 978-80-8168-634-4
- DRGONEC, J., Ústava Slovenskej republiky Veľké komentáre, C.H. Beck, 2015, ISBN 978-80-8960-339-8
- FISCHER, J. L., Krise Demokracie, Karolinum, Praha, 2005, ISBN 80-246-0658-5
- HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J., Listy Federalistov, Kalligram, Bratislava, 2002, ISBN 80-74149-455-0
- HAPLA, M., Lidská práva bez metafyziky: Legitimita v (post)moderní době, Masarykova univerzita, Brno, 2016, ISBN 978-80210-8186-4
- HOLLÄNDER, P., Všeobecná státověda, Aleš Čeněk, Plzeň, 2012, ISBN 978-807380-395-7
- JELLINEK, J., Všeobecná státověda. Praha: Jan Laichter na Král. Vinohradech 1906
- KVASNIČKA, V., Mozog, myseľ, neurónové siete a kognitívna veda; dostupné na <http://prolitera.sk/UVB/pdf/UVB-33.pdf>
- MACEJKOVÁ, I., KANÁRIK, I., Monizmus právneho poriadku SR, v podmienkach právneho pluralizmu, Pluralizmus moci a práva, Zborník s medzinárodnej vedeckej konferencie konanej

⁶⁷ Sienkiewicz, H., Quo Vadis, Český klub, Vimperk, 2011, s. 502-503

- v dňoch 25-27.3. 2009, Tatranská Štrba, Ústav Štátu a práva SAV, Bratislava, 2009, ISBN 978-80-970144-3-8
- Ottův slovník naučný ilustrovaná encyklopædie obecných vědomostí 15. díl, Argo, Praha, 1999, ISBN 80-7203-196-1
- PINZ, J., Úpadek právních jistot jako důsledek některých nových společenských jevů, In: Ako právo reaguje na novoty, Ústav štátu a práva SAV, Bratislava, 2015, ISBN 978-80-224-1469-2
- POSLUCH, M., CIBULKA, L., Štátne právo Slovenskej republiky 3. vydanie, Heuréka, Šamorin, 2009, ISBN 978-80-89122-56-1
- PŘIBÁŇ, J., Suverenita, právo a legitimita, Karolinum, Praha, 1997, ISBN 80-71884-470-5
- PUŠKÁROVÁ, E., Teoretické východiská konceptu militantnej demokracie In: Právny obzor 6/2016, ISSN 0032-6984
- SIENKIEWICZ, H., Quo Vadis, Český klub, Vimperk, 2011, ISBN 978-80-85637-82-3
- SOBEK, T., Problém legitimacy authority I., In: Právnik, č.6, Ústav štátu a práva Akademie věd ČR, 2013
- ŠOLTYS, D., Imperatívna teória práva a utilitarizmus Jemermeho Benthamu a Johna Austina, in: Štát a právo, Veľký Biel, 2017 ISSN: 1339-7753
- WEBER, M., Politika ako povolanie, Danubiaprint s.r.o., Bratislava, 1990, ISBN
- VONTORČÍK, E., Bitka pri Viedni 1683, Spolok slovenských spisovateľov, Bratislava, 2016, ISBN 978-80-8972-746-9
- ŽIŽEK, S., Podkova nade dveřmi, Výbor z textů, Vědecko -výskuné pracovište AVU, Praha, 2008, ISBN 978-80-87108-10-9
- <https://tomasderer.blog.sme.sk/c/217652/Umierajuca-fabrika-a-genius-loci-cast-prva.html>
- <http://www.najpravo.sk/clanky/justicni-cakatelia-mozu-pomoc-stabilizovat-sudcovsky-stav.html>
- <https://www.ustavnysud.sk/predsednicka-ustavneho-sudu-slovenskej-republiky/projekt>
- <http://slovniky.juls.savba.sk/?w=legitimita&s=exact&c=W491&d=kssj4&d=psp&d=sss&d=scs&d=sss&d=peciar&d=ma&d=hssjV&d=berolak&d=obce&d=priezviska&d=un&d=locutio&d=pskcs&d=psken&d=nounb&ie=utf-8&oe=utf-8#>
- <http://www.europarl.europa.eu/news/sk/headlines/society/20170629STO78632/migracia-v-europe>
- <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>
- <http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/CDavis.pdf>
- <https://hnonline.sk/svet/652706-tropicka-choroba-u-nas-slovensku-hrozi-navrat-malarie>
- <http://theconversation.com/after-75-years-isaac-asimovs-three-laws-of-robotics-need-updating-74501>
- <http://www.shmu.sk/sk/?page=1067>
- <https://www.scientificamerican.com/article/chinas-three-gorges-dam-disaster/>
- <https://www.youtube.com/watch?v=S5t6K9iwcdw&feature=share>
- <https://www.youtube.com/watch?v=ZrGPuUQsDjo>
- <https://www.ta3.com/clanok/1115529/vynimocny-stav-vo-francuzsku-konci-nahradia-ho-trvalejsie-opatrenia.html>
- <https://svet.sme.sk/c/274723/vlada-silvia-berlusconiho-rozsirila-vynimocny-stav-na-cele-uzemie-talianska.html>
- <http://www.vrakuna.sk/tag/skladka/>
- <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/sk/data04.html>

Kontaktné údaje:

Mgr. Ondrej Ružička
ondrej.ruzicka@flaw.uniba.sk
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Šafárikovo námestie č. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika

DISPUTE OVER THE REFORM OF THE “THIRD POWER” IN POLAND

Anna Rytel-Warzocha, Andrzej Szmyt

Department of Constitutional Law and Political Institutions,
Faculty of Law and Administration, University of Gdansk, Poland

Abstract: The article is devoted to the current situation concerning judiciary in Poland. It includes an analysis of the dispute over judicial reform in Poland in 2017 in regard to the system of common courts, the Supreme Court and the National Council of the Judiciary as well as previous reform of the Constitutional Tribunal. The remarks concern acts adopted by the Sejm, also those vetoed by the President of the Republic of Poland, as well as new legislative proposals on these matters introduced later on by the President of the Republic which were adopted by the parliament in January 2018.

Key words: veto, common courts, National Council of Judiciary, the Supreme Court, Poland

1. INTRODUCTION

A clear process of departing from the rules of the socialist system began in Poland in 1989. The 1997 Constitution became its finale¹. Constitutional practice until autumn 2015 gave conviction about the stability of the Constitution's assumptions and the support of political forces for the axiology and institutional solutions of the system. The Constitution should be assessed as reflecting the typical solutions of modern democratic countries. It fully meets the standards of European constitutionalism. It guarantees, in particular, the principles of a democratic state based on the rule of law and the division of power.

Art. 10 of the Constitution clearly states that "the system of government of the Republic of Poland shall be based on the division and balance of legislative, executive and judicial powers", the latter being exercised by "courts and tribunals". The Constitution devotes the whole chapter VIII to judicial power, stressing that "the courts and tribunals shall constitute a separate power and shall be independent of other branches of power" (art. 173). However, "the administration of justice" is reserved only for certain types of courts expressly mentioned in art. 175 p. 1 of the Constitution. In accordance with art. 45 p. 1 (under the title "Personal freedoms and rights" in Chapter II of the Constitution) – "everyone shall have the right to a fair and public hearing of his case, without undue delay, before a competent, impartial and independent court". The presumption of justice in all matters speaks in favor of the "common courts".

According to the Constitution, judges are appointed by the President of the Republic of Poland on the motion of the National Council of the Judiciary, for an indefinite period of time. Judges, within the exercise of their office, shall be independent and subject only to the Constitution and statutes. They cannot belong to political parties, trade unions or perform public activities incompatible with the principles of independence of courts and judges. Judges shall not be removable. The recall of a judge from office, suspension from office, transfer to another bench or position against his will, may occur only by virtue of a court judgement and only in the instances prescribed in a statute. A judge may be retired as a result of illness or infirmity which prevents him from discharging the duties of his office according to the procedure determined by a statute (art. 178-180). According to art. 182 of the Constitution, the scope of citizens' participation in the administration of justice shall be specified by a statute.

In regard to the Supreme Court, the Constitution, among others, specifies that the First President of the Supreme Court shall be appointed by the President of the Republic of Poland for a

¹ Official Journal of Laws „Dziennik Ustaw”, No. 78, item 483, with later amendments.

6-year term of office from amongst candidates proposed by the General Assembly of the Judges of the Supreme Court (art. 183 p.3).

In regard to the National Council of the Judiciary, the Constitution provides that this body “shall safeguard the independence of courts and judges” (ar. 186 p. 1). In order to perform that task it may make applications to the Constitutional Tribunal regarding the conformity to the Constitution of normative acts to the extent to which they relate to the independence of courts and judges. Importantly, the Constitution itself defines the composition of the National Council of the Judiciary (art. 187) which consists of: 1) the First President of the Supreme Court, the Minister of Justice, the President of the Supreme Administrative Court and an individual appointed by the President of the Republic, 2) fifteen judges chosen from amongst the judges of the Supreme Court, common courts, administrative courts and military courts, 3) four members chosen by the Sejm from amongst its deputies and two members chosen by the Senate from amongst its senators. The term of office of those chosen as members of the National Council of the Judiciary is four years. The organizational structure, the scope of activity and procedure for work of the National Council of the Judiciary, as well as the manner of choosing its members shall be specified by a statute².

A significant constitutional position has been assigned to the Constitutional Tribunal regulated in art. 188 - art. 197 of the Constitution. It not only decides about the hierarchical conformity of normative acts, but also about the conformity to the Constitution of the purposes or activities of political parties, constitutional complaints, competence disputes between central constitutional organs of the State and the President's temporal inability to hold office. Its judgements are universally binding and final (art. 190 p.1), and they are subject to immediate publication in the official journal of laws in which the original normative act was promulgated (art. 190 p. 2). The Constitutional Tribunal consists of 15 judges elected individually by the Sejm for nine years. The President and Vice President of the Tribunal are appointed by the President of the Republic from amongst candidates presented to him by the General Assembly of Judges of the Constitutional Tribunal. The judges of the Constitutional Tribunal are also independent in the exercise of their office and are subject only to the Constitution. The organization of the Tribunal and proceedings before the Tribunal are determined by a statute.

The basic constitutional solutions in regard to the judiciary clearly indicate that “they fit into the canon of solutions functioning in democratic countries”³.

2. BEGINNING OF THE CRISIS – CONSTITUTIONAL TRIBUNAL

The destruction of the Constitutional Tribunal has in fact crossed out the superior position of the Constitution over the political freedom of action of the current parliamentary majority. First (25 November 2015), the new majority “stated the lack of legal force” of five resolutions of the Sejm of the previous term of office on the choice of judges to the Constitutional Tribunal⁴. It is worth noting that before that the President refused to take the oath from these judges. The Sejm chose five new “judges” for such “vacancies”, from whom the President immediately took the oath. In the judgment of 3 December 2015⁵, the Constitutional Tribunal ruled that two of five judges previously chosen by the Sejm were chosen on legal basis inconsistent with the Constitution so two newly elected judges could take the office. However, the other three “judges” were *de facto* “doubles” chosen for already legally occupied places. Consequently, the President of the Constitutional Tribunal did not allow the “doubles” to adjudicate. The Sejm “paralyzed” the Tribunal's activities also with a series of the so-called “recovery laws”, amending the Constitutional Tribunal Act. These amendments were

² RYTEL-WARZOCHA, A., UZIĘBŁO, P.: National Council of the Judiciary as the Guardian of the Independence of Judges and Courts in Poland in the Light of Recent Legislative Amendments. In: The International Conference „European Union's History, Culture and Citizenship” 10th edition, Bucharest: C.H. Beck Publishing House, 2017.

³ GRAJEWSKI, K.: Podstawowe założenia ustrojowe władzy sądowniczej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. In: J. Boszycki and others (ed.): Aktualni problemi súčasného konstitucionalizmu (na príkladi Ukraini ta Respubliki Polşa), Kijiv, 2017. SKRZYDŁO W. (ed.): Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce, Warszawa, 2005. SZMYT A. (ed.): Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce, Gdańsk, 2008.

⁴ Official journal of Laws „Monitor Polski”, items 1134-1135.

⁵ Case No. 35/15.

considered by the Constitutional Tribunal to be inconsistent with the Constitution⁶. The “legislative trap” pledged by the Sejm (entering the act into force without *vacatio legis*) forced the Tribunal to adjudicate mainly on the basis of directly applicable provisions of the Constitution. The government “did not recognize” the judgment of the Constitutional Tribunal and did not publish it - in accordance with legal requirements - in the Official Journal of Laws “Dziennik Ustaw”. However, the position of the Constitutional Tribunal was strongly supported by the Supreme Court and the Supreme Administrative Court. The next “recovery act” of 22 July 2016⁷ continued the obstruction. It *expressis verbis* ordered the admission of three judges – “doubles” to adjudicate and banned the announcement of the Constitutional Tribunal’s judgement. This act, in its essence, excessively interfered with the internal system of the Constitutional Tribunal, preventing it from operating efficiently and reliably. It violated the principle of the division of powers and the principle of the independence of the judiciary⁸. The judgment was not published by the Prime Minister in the Official Journal of Laws “Dziennik Ustaw”.

In 2016 the Venice Commission issued two negative opinions on the “legislative obstruction” in Poland. In the conclusions it indicated that the legislator did not meet two basic standards of the balance of power - the independence of the judiciary and the position of the Constitutional Tribunal as a final arbitrator in constitutional matters⁹.

The epilogue were three new laws defining the status of the Constitutional Tribunal¹⁰ and the further controversial constitutional practice. The government has still not published three judgments of the Constitutional Tribunal. It considers that is in a position to assess whether they have been lawfully adopted or not. There is still a problem of the “doubles” judges which caused the disputes over the correct formation of adjudication panels and the legality of the judgements passed by the Constitutional Tribunal. The judges of the Tribunal are also not allowed to raise objections in this respect within the framework of the *votum separatum*¹¹. The vacancies in the Constitutional Tribunal that subsequently appears are filled with the omission of judges chosen in the 7th parliamentary term of office. The appointment of the current President of the Constitutional Tribunal by the President was also made in violation of the law.

In the “Information on significant problems arising from the activity and jurisprudence of the Constitutional Tribunal in 2016”, presented at the General Assembly of Judges of the Constitutional Tribunal on 11 December 2017, the above issues were not taken into consideration. Therefore, seven judges of the Constitutional Tribunal published a special statement¹² on three “important matters” - on the exclusion of three judges from adjudication, on the non-publication of three judgments of the Constitutional Tribunal and on the procedure for presenting the candidate for the position of the President of the Constitutional Tribunal.

Judges who signed this statement¹³, among others stated: firstly – “In contrast to what was presented in the “Information”, the method and legal consequences of choosing three judges of the Constitutional Tribunal in 2015 should be assessed. The compliance with the Constitution of the legal basis of the choice of three judges by the Sejm of the 7th term of office was confirmed in the

⁶ Judgements of the Constitutional Tribunal of 9 December 2016 (Case No. K 35/15) and of 9 March 2016 (Case No. K 47/15).

⁷ Official Journal of Laws “Dziennik Ustaw” of 1 August 2016, item 1157.

⁸ Judgement of the Constitutional Tribunal of 11 August 2016 (Case No. K 39/16).

⁹ SZMYT, A.: Destruction of the Constitutional Tribunal in Poland in the Light of Opinions of the Venice Commission. In: Giustizia e Costituzione agli albori del XXI Secolo, a cura die L. Mazetti e E. Ferioli, Bologna, 2017,., tomo 1, pp. 641 – 656. RYTEL-WARZOCHA, A., SZMYT, A.: The new law of 2016 on the Constitutional Tribunal in Poland, „Annales Universitatis Apulensis. Series Jurisprudentia” 19/2016, pp. 263 – 290.

¹⁰ Official Journal of Laws “Dziennik Ustaw” of 19 December 2016, item 2072, item 2073 and item 2074.

¹¹ New § 54 of the Constitutional Tribunal of 27 July 2017 (Official Journal of Laws “Monitor Polski” 2017, item 767).

¹² The statement on the “Information on significant problems resulting from activities and jurisdiction of the Constitutional Tribunal in 2016”, www.konstytucyjny.pl (11 December 2017).

¹³ Leon Kieres, Piotr Pszczółkowski, Małgorzata Pyziak-Szafnicka, Stanisław Rymar, Piotr Tuleja, Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz.

judgment of 3 December 2015 (K 34/15). The choice of another three judges of the Constitutional Tribunal by the Sejm of the 8th term of office was made for already occupied official positions. Therefore, contrary to the statements presented in the "Information", not allowing three persons elected by the Sejm of the 8th term of office to adjudicate had its basis in the judgement of the Constitutional Tribunal"; secondly – "In 2016 the Tribunal's judgments issued in cases K 47/15, K 39/16 and K 44/46 were refused to be published in the Official Journal of Laws "Dziennik Ustaw". Not publishing these judgments is a drastic violation of art. 190 p. 1 of the Constitution, according to which the judgments of the Constitutional Tribunal have universally binding force and are final. It is clear from this provision that the executive authorities do not have the competence to assess the judgments of the Constitutional Tribunal or to decide which of them deserve to be published"; thirdly – "The presentation of the candidates for the President of the Constitutional Tribunal to the President on 20 December 2016 was based on non-binding regulations that came into force only on 3 January 2017. In addition, the presentation was not preceded by a resolution of the General Assembly of Judges of the Constitutional Tribunal on the selection of the candidate that is required by law".

The judges who were the authors of the above mentioned "Statement" also drew attention to an important element of the new situation, against the background of the case U 1/17 initiated by the Prosecutor General's motion of 11 January 2017. In his application, the Prosecutor General questioned the validity of the choice of three judges of the Constitutional Tribunal made in 2010. This case is of great importance for the functioning of the Constitutional Tribunal. It became - for the Prosecutor General - a reason to question the participation of these judges in selected proceedings. The failure to recognize this matter for more than a year is - which was noted in the "Statement" - "a serious threat to the integrity of the Constitutional Tribunal and its independence, especially from the executive".

3. COMMON COURTS

On 12 April 2017, a deputies' (*de facto* governmental) bill amending the act - Law on the System of Common Courts (and some other acts) was submitted to the Sejm¹⁴. The act amending the "Law on the system of common courts" was adopted by the Sejm on 12 July 2017. On 24 July 2017, the President signed it. It was announced in the "Dziennik Ustaw" on 28 July 2017 and entered into force 14 days after the announcement¹⁵. Legislative proceedings were accompanied by extremely sharp legal arguments. The draft was subject to the opinions – usually critical - of such entities as the Supreme Court, the Supreme Bar Council, the National Council of the Judiciary, the Institute of Legal Sciences of the Polish Academy of Sciences, the State Treasury Solicitor's Office and the National Chamber of Legal Advisors. Several expert opinions – also mainly critical - were prepared by the Analysis Office of the Chancellery of the Sejm¹⁶. After the adoption of the act by the parliament, the President of the Republic of Poland was - unsuccessfully - summoned to veto it. The standard "Information on the act" published by the Chancellery of the President of the Republic of Poland on the occasion of signing the act by the head of state¹⁷, mentions in particular a number of specific changes introduced by the amendment but of a secondary nature. What constituted the essence of changes and disputes was included in a general formula that the act "aims to strengthen the administrative supervision of the Minister of Justice over the activities of common courts. In connection with the above, the act grants the Minister of Justice the right to appoint and dismiss presidents and vice presidents of courts, however the dismissal of a president requires the opinion of the National Council of the Judiciary. The Council's negative opinion on the president's dismissal will be binding for the Minister of Justice if it is adopted by a two-thirds majority of votes".

¹⁴ Sejm's document No 1491.

¹⁵ Official Journal of Laws "Dziennik Ustaw" of 28 July 2017, item 1452.

¹⁶ SZMYT, A.: Opinia prawna o zgodności z Konstytucją RP projektu nowelizacji Prawa o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1491) z dnia 2 czerwca 2017 r. (sygn. BAS-WAUiP-856/17). All expert opinions are available at www.sejm.gov under the Sejm's document No 1491.

¹⁷ See: www.prezydent.pl-legislacja/ustawy/podpisane (on a monthly basis).

On 11 December 2017, the Venice Commission in its opinion¹⁸ called on the Polish parliament to “reconsider” the changes introduced by the new law. The Venice Commission noted that the declared goal of the “reform” of the justice system proposed by the Polish government in 2017 is “to improve democratic control over the Polish judiciary”. The Commission agreed that judges should be subject to social control. However, it emphasized that it does not mean accepting a situation in which the mechanisms of control over the judiciary lead to a violation of the independence of judges and the representative bodies of the judiciary. The implemented changes, according to the Venice Commission, allow legislative and executive powers to interfere in the exercise of judicial power. Thus, they lead to a serious threat to the independence of judges¹⁹.

The Commission also formulated detailed comments on the Law on the System of Common Courts. It stated that: 1) the decision of the Minister of Justice to appoint and dismiss presidents of courts should be earlier accepted by the National Council of the Judiciary or the general assembly of judges of a given court by a simple majority of votes. The best solution - according to the Commission - would be to present candidates for the presidents of courts by general assemblies of judges in order to obtain the acceptance of the Minister of Justice, 2) the Minister of Justice - as the executive power - should have no right to decide whether the judge can continue to exercise the office after reaching the retirement age, 3) the Minister of Justice should not have special instruments of “disciplining” the presidents of courts; sanctions against courts’ presidents should be imposed in accordance with procedure similar to procedure in case of ordinary judges in disciplinary proceedings, 4) exceptions to the principle of random allocation of cases should be few and clearly defined by law, 5) the president of the lower court should not be hierarchically subordinated to the president of the court of higher instance.

There is no doubt that every European Union Member State has the competence to decide on the internal organization of the state. This also applies to the freedom of shaping the judiciary. This freedom, however, is limited by the obligation to respect the principles of democracy and the rule of law common to the Member States. These principles also include the division of powers. It is therefore the duty of the state to organize its judicial power so that it is independent from legislative and executive power. The constitutional assumptions of the political system of the Republic of Poland are concurrent with this. The essence of the constitutional provisions concerning the discussed area is indisputable in the doctrinal interpretation and established constitutional jurisprudence²⁰. This also means that the legislative and executive powers cannot even “influence” the system of justice. The “separation” of the third power is connected with its function as a guarantor of the rights and freedoms of individuals. It appears as a guarantee of the independence of the judiciary. Many detailed issues, especially in the field of relations between the Minister of Justice and courts, have already been subject to the judgments of the Constitutional Tribunal²¹. In particular, they concerned the essence and scope of the “administrative” supervision of the Minister of Justice and its impact on the appointment (dismissal) of the presidents of courts. The participation of the Minister - as the Constitutional Tribunal stated - cannot be dominant here, and the independence of courts should be ensured by the participation of judges in this procedure. This contributes to the consensus in mutual relations²². Among the challenged provisions of the

¹⁸ See: www.rpo.gov - „Opinia Komisji Weneckiej na temat zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawie o Sądzie Najwyższym i na temat Prawa o ustroju sądów powszechnych” (12 February 2017).

¹⁹ The Venice Commission stressed that the Law on the system of common courts should be seen together with the Acts on the Supreme Court and the National Council of the Judiciary, as well as the Act of 2016 - Law on the Prosecutor's Office.

²⁰ See: commentaries and judgements concerning art. 2, art. 10, art. 173 and art. 178 of the Constitution. In: GARLICKI, L. (ed.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa, 2016. SAFJAN, M., BOSEK, L., (eds.) *Konstytucja RP, vols. I and II. Komentarz*, Warszawa, 2016.

²¹ In particular judgements of the Constitutional Tribunal of 15 January 2009 (Case No K 45/07), of 16 April 2008 (Case No K 40/07), and the earlier ones of 9 November 1993 (Case No K 11/93) and of 18 February 2004 (Case No K 12/03).

²² WILIŃSKI, P.: *Niezawisłość sędziowska. Komentarz*. In: GARLICKI, L., DERLATKA, M., WIĄCEK, M. (eds.): *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa, 2016, p. 745.

amendment, there is the competence of the Minister of Justice regarding the arbitrary possibility of dismissing presidents and vice presidents of courts - within six months from the date of the entry into force of the act - without a statutory determination of conditions which should be taken into account by the Minister of Justice²³. The "independent" nature of this competence goes far beyond the concept of administrative supervision because it interferes too much in the separation of judicial authorities as the third power. There is no justification for *de facto* omitting the participation of the representation of judges in the procedure. The same applies to the Minister's consent for the further occupation of positions by judges who have reached the retirement age. The changes adopted in the amendment, even those of lesser importance, clearly move in one direction. It is about ensuring the influence of other authorities (read - politicians) on the judiciary. It is the unconstitutional takeover of political control over common courts.

4. THE NATIONAL COUNCIL OF THE JUDICIARY

In the light of the above quoted provisions of the Constitution, there is no doubt that the National Council of the Judiciary is fundamental for the functioning of the judiciary. The Constitution of 1997 defines the function of this body, its essential competences and composition. In regard to more detailed issues the Constitution refers to statutory regulation. In Polish constitutional tradition, the National Council of the Judiciary is a relatively new body, because it was introduced in April 1989 at the beginning of the constitutional transformation by the amendment of the previous Constitution, following the arrangements of the "Round Table"²⁴. The then narrow regulation provided that the President shall appoint judges at the request of the National Council for the Judiciary. However, it was a milestone, because it created a special type of a state body representing the judicial power, recognized in modern democracies as an important guarantee of the independence of the judiciary²⁵. The Council is functionally associated with the judiciary. The current Act on the National Council of the Judiciary was adopted on 12 May 2011²⁶.

On 14 March 2017, the government submitted a draft of the amendment of the act on the National Council of the Judiciary²⁷. It focused on the change of the way of electing judges as members of the National Council of the Judiciary. The judges were to be elected by the Sejm from amongst the candidates proposed by the Marshal of the Sejm. The associations of judges were to have - according to the draft - only the right to present their recommendations to the Marshal of the Sejm. However, this did not mean that their candidates were to be legally registered. The essence of the problem was not changed by the "cosmetic" corrections of the draft made during the parliamentary proceedings. The draft clearly violated art. 187 p. 1 of the Constitution, which does not point to the Sejm as the entity authorized to choose judges to the National Council of the Judiciary.

Although the provision of the Constitution does not explicitly state that the choice of fifteen judges to the Council is made by judges, it is expressly stated in art. 187 p. 1 point 3 that the Sejm elects four deputies to the National Council of the Judiciary. The solution proposed in the amendment is contrary to the constitutional assumption of the "mixed" character of the Council as a kind of the self-government of judges. In this regard the draft violated art. 187 p. 1 of the Constitution, but also the principle of division and balance of powers (art. 10) and the principle of independence and separateness of the judicial power (art. 173 and art. 186 p. 1)²⁸. This met strong criticism expressed, among others, in the opinion submitted by the National Council of the

²³ According to the Association of Polish Judges "Iustitia" ("Rzeczpospolita" of 8 February 8 2018), the Minister of Justice has already "replaced" 129 presidents (vice-presidents) of courts.

²⁴ Official Journal of Laws "Dziennik Ustaw" No 19, item 101.

²⁵ GRAJEWSKI, K.: Zmiany statusu prawnego Krajowej Rady Sądownictwa. In: WITKOWSKI, Z and others (eds.): Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej, Toruń, 2017, p. 91 and next.

²⁶ Official Journal of Laws "Dziennik Ustaw" No 126, item 714.

²⁷ Sejm's document No 1423/VIII term of office

²⁸ GRAJEWSKI, K.: Zmiany statusu..., p. 105. PIOTROWSKI R.: Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa, „Krajowa Rada Sądownictwa”, 2017, No 2, pp. 14-15.

Judiciary²⁹. Many years earlier, the Constitutional Tribunal also stated that art. 187 p. 1 point 2 of the Constitution expresses the “principle of choosing judges by judges”³⁰. These are also international standards developed by the Committee of Ministers of the Council of Europe, the Venice Commission and the Consultative Council of European Judges³¹.

The draft of the amendment also provided for the expiration of mandates - during the term of office - of judges who are current members of the National Council of the Judiciary, although the Council is a body regulated in the Constitution and art. 187 par. 3 determines the 4-year term of office of judges chosen as members of the Council. The explanatory note to the draft did not indicate any constitutionally justified, extraordinary reasons for the proposal. Recalling the judgment of the Constitutional Tribunal in this regard (case K 25/07) was clearly manipulative. The proposal was clearly contrary to the constitutional principle of a democratic state ruled by law (art. 2). This contradiction was indicated in many professional legal opinions.

The draft of the amendment also divided the National Council of the Judiciary - constitutionally uniform - into two separate “assemblies”. In practice, one assembly was supposed to have - through its composition - a political character. Decisions of the Council were to be made with the consent of both assemblies separately, which in fact strengthened the “political” part of the Council and its status. These proposals were contrary to the Constitution, and were in conflict with the assumption of the uniform character of the Council provided for in art. 187 of the Constitution.

The analysis of the above draft of the amendment to the Act on the National Council of the Judiciary leads to the conclusion that its main goal was to gain “a strong and even decisive influence on the activities of this body by the currently governing political forces”³². The Sejm adopted the amendment on 12 July 2017 without significant corrections³³. As the Senate did not introduce any amendments, the act was handed over to the President on 17 July 2017 for signature. On 31 July 2017 - pursuant to art. 122 p. 5 of the Constitution - the President refused to sign the bill and sent it back to the Sejm for reconsideration³⁴. According to the information published by the Chancellery of the President, “the main issue submitted for the reconsideration by the Sejm concerned the change of rules regarding the way of choosing judges to the National Council of the Judiciary. The new procedure of choosing judges to the National Council of the Judiciary by the Sejm requires the implementation of the requirement that such decision should be made by a qualified majority of 3/5 votes”³⁵. Such solution was supposed to guarantee the appointment of members of the Council not only by the parliamentary majority, but by the consensus of various parliamentary groups. At the same time, the President announced his intention to prepare a new presidential draft of the amendment to the Act on the National Council of the Judiciary. On 26 September 2017, such draft was submitted to the Sejm³⁶. The Act was adopted by the Sejm on 8 December 2017. The Senate did not introduce any amendments. The President signed the amendment on 20 December 2017³⁷.

The assessment of this phase of “reforming” the National Council of the Judiciary allows to conclude that it was still focused on the procedure of choosing judges to this body. In his proposal, the President did not question - as was already evident at the stage of the veto to the amendment previously adopted by the Sejm - the very idea of entrusting the Sejm with the competence to choose judges to the Council. Only the formula changed, as the choice was to be made by a 3/5

²⁹ „Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z 30.01.2017 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw”, „Krajowa Rada Sądownictwa”, 2017, No 1.

³⁰ Judgement of the Constitutional Tribunal of 18 July 2007 (Case No. K 25/07) – OTK-A 2007, No 7, item 80, and the judgement of the Constitutional Tribunal of 16 April 2008 (Case No. K 40/07) – OTK-A 2008, No 3, item 44.

³¹ GRAJEWSKI, K.: Zmiany statusu..., p. 107.

³² GRAJEWSKI, K.: Zmiany statusu..., p. 118.

³³ All expert opinions on the draft are available on www.sejm.gov.pl under the Sejm’s document No 1423/VIII term of office (nine opinions of the Analysis Office of the Sejm and opinions of the Supreme Bar Council and the Attorney General of the Treasury).

³⁴ Sejm’s document No 1792.

³⁵ See: www.prezydent.gov.pl legislacja /ustawy/zawetowane (on monthly basis)

³⁶ Sejm’s document No 2002.

³⁷ Official Journal of Laws “Dziennik Ustaw” 2018, item 3.

majority with a quorum of at least half of the statutory number of deputies. It is worth noting that it did not change the political essence of the procedure and even opened the way to political fairs³⁸. Proposing candidates to the National Council of the Judiciary by groups of at least 2 thousand citizens or by groups of 25 judges can also easily become the “political doors”. Therefore, omitting deputies as entitled to propose candidates is of relatively minor importance. If the composition of the Council is not completed in the “basic” procedure (by a 3/5 majority), a reserve procedure has been provided based on the roll call voting based on a special formula assuming one deputy vote per one candidate.

Unfortunately - contrary to the Constitution - the presidential proposal also assumed, as before, the expiry of the mandates of current judges – members of the National Council of the Judiciary. This solution remained – as to the essence - in the amendment adopted by the Sejm, although it means the interruption of the constitutionally defined term of office and the violation of the constitutionally protected rights acquired on the basis of art. 2 of the Constitution.

In the course of legislative proceeding, the technical rules for submitting candidates for members of the National Council of the Judiciary were reformulated, but this resulted in even stronger impact of political clubs on this proceeding. Also the requirement of the absolute majority of votes - in the course of the next procedural “step” - *de facto* deprives the importance of the 3/5 majority barrier needed at the earlier stage. The final shape of this procedure - more than the original one - emphasizes the importance of procedural aspects of a political nature. It allows the majority of the government to choose candidates in a number of even 60% of vacancies. As in case of the vetoed act, also here the adopted solutions violated art. 187 and art. 10 of the Constitution. It can be assumed that the National Council of the Judiciary has become the “political prey” of the ruling majority.

Referring to the “reformation” of the National Council of the Judiciary, the Venice Commission stated in the opinion of 11 December 2017 that the election of fifteen Council members from amongst judges by the Sejm would increase the politicization of the Council. The same effect will arise in the case of the interruption of the term of office of the current members of the Council. The Venice Commission recommended a return to the solution that judges are proposed to the National Council of the Judiciary by judges themselves (through general assemblies of judges)³⁹.

5. THE SUPREME COURT

On 12 July 2017, a group of deputies submitted to the Sejm a draft of new law on the Supreme Court⁴⁰. Applicants described it as a necessary element of a wider judicial reform. The draft was not an amendment of the already existing law, but an entirely new act because of the nature, scope and large number of political changes it was supposed to introduce⁴¹. After 8 days of a controversial procedure, the Sejm passed the law on 20 July 2017, however, on 31 July 2017, the President of the Republic vetoed it (submitted it to the Sejm for reconsideration)⁴². The President stated, among other things, that the reform of the Supreme Court is necessary because of its constitutional position and authority. He also stressed that the adoption of the act was not preceded by the prior presentation of the applicants’ intentions, consultations and a real discussion.

By his veto, the President first of all exposed doubts whether the functioning of the Supreme Court “should be dependent on the discretionary powers of the authority of governmental administration, which is the Minister of Justice who is also the Prosecutor General. There is no doubt that if the provisions of the Act of 20 July 2017 on the Supreme Court came into force, the influence of the Minister of Justice - Prosecutor General on the activities of the Supreme Court which would cause a justified threat to the independence of this court and its authority in society. It must be remembered that the Minister of Justice, who is also the General Prosecutor, is a party in several proceedings before the Supreme Court”. The President further noted that “in accordance

³⁸ SULIKOWSKI, J., OTRĘBA, K.: Kilka uwag o przeszłości i perspektywach Krajowej Rady Sądownictwa, „Krajowa Rada Sądownictwa”, 2017, No 3, p.38.

³⁹ See: www.rpo.gov.pl – “Opinia Komisji Weneckiej...” (12 December 2017).

⁴⁰ Sejm’s document No 1727.

⁴¹ All expert opinions on the draft are available on www.sejm.gov.pl under the Sejm’s document No 1727/VIII term of office.

⁴² Sejm’s document No 1789.

with the provisions passed by the Sejm and the Senate, the Minister of Justice - the General Prosecutor obtains discretionary powers to indicate who of the Supreme Court's judges appointed on the basis of the existing provisions does not have to retire. However, the act does not specify any criteria applicable while exercising this competence. The Minister's decision does not have to be accompanied by the justification. The provision providing the participation of the President of the Republic of Poland in appointing judges who can continue their work after gaining the retirement age, introduced into the act during legislative work is illusory because the President of the Republic of Poland is only entitled to approve or refuse to approve judges indicated by the Minister of Justice, without the right to refer to judges who were omitted by the Minister.

In his veto, the President also pointed to specific internal contradictions in the act, lack of reference to the impact of the adopted regulation on the status of judges of the Supreme Administrative Court, depriving the Supreme Court of the power to initiate the review of the constitutionality of normative acts concerning judiciary. In public speech, the President declared to submit a presidential draft of a new law on the Supreme Court to the Sejm.

Such draft was submitted to the Sejm on 26 September 2017⁴³. The Sejm started to work on that without any formal references to the earlier President's veto to the act of 20 December 2017. The new law on the Supreme Court was adopted by the Sejm on 8 December 2017. The President signed the Act on 20 December 2017⁴⁴. On 16 January 2018, the General Assembly of the Supreme Court passed a resolution in which, among others, it was stated that - firstly - new laws concerning the Supreme Court (and the National Council of the Judiciary and common courts) passed by both houses of the Parliament and signed by the President were prepared in violation of the basic rules of law making, without due consultation, disregarding the revealed scientific opinions and positions of legal and academic organizations. Many of its provisions are inconsistent with the norms of the current Constitution of the Republic of Poland and violate the rules of the tri-division of power, the independence of courts, the independence of judges and their irremovability. Secondly, it was also stated that until the end of April 2020, the constitutionally determined six-year term of office of the First President of the Supreme Court cannot be abridged by the ordinary law⁴⁵. It should be also added that in regard to the Act a number of objections were also expressed by the Venice Commission in its opinion of 11 December 2017⁴⁶. For the analysis of the above matters, the opinion of the Supreme Court on the presidential bill submitted to the Sejm in the course of legislative proceedings, is of particular significance⁴⁷.

In the "Information" published by the Chancellery of the President - in connection with signing the Act on the Supreme Court - the importance of introducing a new institution of "extraordinary complaint", a new mechanism of disciplinary jurisdiction for the judges of the Supreme Court, introducing mixed benches of judges and lay judges, separating two new chambers of the Supreme Court (the Extraordinary Control and Public Affairs Chamber and the Disciplinary Chamber) and new provisions on the retirement of the Supreme Court judges was emphasized⁴⁸.

The Venice Commission in its opinion formulated detailed critical remarks almost to all above-mentioned regulations. The Commission stated that: 1) the creation of two new chambers in the Supreme Court, composed only of newly elected judges, and awarding special competences to them, sets these chambers above the other chambers; this is not recommended and requires examination as to compliance with the Constitution, 2) lay judges should not take part in court proceedings before the Supreme Court, 3) the introduction of a new extraordinary complaint institution threatens the stability of the legal system, 4) ruling on the validity of elections should not fall within the competences of the newly created Extraordinary Control and Public Affairs Chamber, 5) lowering the retirement age of the judges of the Supreme Court leads to the removal of a large

⁴³ Sejm's document No 2003; expert opinions on the draft are available on www.sejm.gov.pl.

⁴⁴ Official Journal of Laws "Dziennik Ustaw" 2018, item 5.

⁴⁵ See: www.sn.pl/aktualności (17 January 2018); The resolution was approved in a secret voting by 69 judges (out of 75 taking part in the General Assembly).

⁴⁶ www.rpo.gov.pl - "Opinia Komisji Weneckiej..."

⁴⁷ No BSA-III-021-363/17 of 6 October 2017.

⁴⁸ „Informacja w sprawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym” – www.prezydent.pl – legislacja/ustawy/podpisane (on monthly basis).

number of judges (including the First President of the Supreme Court), to violation of their rights to practice the profession of a judge and to threaten the independence of the judiciary, 6) The President of the Republic of Poland - as a representative of the executive - should not have the competence to discretionally decide whether the judge can continue to exercise office after reaching the retirement age, 7) five candidates for the post of the First President of the Supreme Court should have significant support from the General Assembly of the Judges of the Supreme Court.

There is no place for a full and detailed exegesis of the whole new act in this paper, however, some summary assessment of the regulation can be made. Because the draft of the bill submitted by the President has not been changed - as to the essence - during the legislative work, the general assessment formulated in the Supreme Court's opinion is still fully valid⁴⁹. This opinion fully argues that the real purpose of the new regulation - as part of the increase of control over the Supreme Court - is the "de-communization" of the part of its composition, with the simultaneous possibility of disciplinary liability of judges which can result in the termination of their employment. Normative changes "can be used to verify - by means of an extraordinary complaint - the previous case law of the Supreme Court (by the possibility of challenging decisions taken since 1997), the exclusion of the possibility for common courts and the Supreme Court to conduct decentralized review of the constitutionality of law and the removal both in the future and retroactively, decisions related to electoral matters, including the validity of elections. The change "will also open the possibility of disciplining judges who participated in the issuing of such judgments". It is not only about retiring those judges who are 65 years old. These goals are also served by structural changes in the form of the establishment of the two new chambers. As it has already been emphasized, they are the chambers of the Supreme Court "only by name". In fact, this is the appointment of two separate and independent courts - unknown to the Constitution - that will exercise control over common courts and the Supreme Court". The new solutions are "a well-thought-out legal structure which allows for bringing judges to disciplinary liability also for their adjudication activity, as well as for the change of the established case law of the Supreme Court and the change of constitutional system of courts".

The unconstitutionality of many detailed provisions is - as the Supreme Court emphasized in its opinion - evident even without the need to make a deeper interpretation of the new provisions, as well as the Constitution, because "it is already revealed at the level of the sound of specific regulations and their common understanding. There is also a tendency to "grant competences, which cannot be derived from any provisions of the Constitution, to specific bodies of executive power, including the President of the Republic of Poland". The new law, in comparison with the law vetoed in July 2017, "is less destructive, but only to the extent that it does not lead to the simultaneous removal of all judges of the Supreme Court and the transfer of the supervision over the Supreme Court to the Minister of Justice". However, the risk posed by individual solutions goes much further than in the vetoed act. As it was emphasized - a very in-depth change, mainly of a personnel nature, which purpose is a new, completely different shaping of the system of judiciary in Poland contrary to the very clear and unambiguous regulations of the Constitution of the Republic of Poland" emerge from the system analysis of new solutions.

6. CONCLUSIONS

The constitutional frameworks of the "third power" in Poland, presented at the beginning, are important from the point of view of constitutional disputes that have taken place in Poland since the end of 2015. The right wing parties won the parliamentary elections in autumn 2015 and also - a few months earlier - the presidential elections. Nevertheless, in spite of winning the elections they did not obtain the qualified majority of seats in the parliament required to amend the Constitution. However, they were given the opportunity to create a government and freely pass ordinary laws. By way of legislation and constitutional practice, in cooperation with the President, the new ruling forces started the process of the destruction of Polish constitutional system. Its essence was to take over the "third power" in order to eliminate control over the parliament and the government. The "takeover" of the Constitutional Tribunal in 2016 became a symbol. In 2017, anti-constitutional political and legal campaign brought a great dispute over the position of common courts, the Supreme Court and the National Council of the Judiciary. It was also connected with subordinating

⁴⁹ See: pp. 2-3 of the opinion of 6 October 2017.

the Prosecutor's Office to the executive and ensuring the significant influence of the Minister of Justice on the judiciary. As the latest laws in this regard were adopted in January 2018 the dispute is still vivid and arouses a lot of emotions. The practical effects of the laws will take place in the coming months, however the social consequences are already visible. The current situation has generated a very significant drop of the institutional trust of the public opinion in the status and role of the Constitutional Tribunal as well as the whole judiciary in Poland.

Bibliography:

GRAJEWSKI, K.: Podstawowe założenia ustrojowe władzy sądowniczej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. In: J. Boszycki and others (ed.): Aktualni problemi súčasného konstitucionalizmu (na príkladi Ukraini ta Respubliki Polska), Kijiv, 2017.

GRAJEWSKI, K.: Zmiany statusu prawnego Krajowej Rady Sądownictwa. In: WITKOWSKI, Z and others (eds.): Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej, Toruń, 2017.

PIOTROWSKI R.: Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa, „Krajowa Rada Sądownictwa”, 2017, No 2.

RYTEL - WARZOCHA, A., SZMYT, A.: The new law of 2016 on the Constitutional Tribunal in Poland, „Annales Universitatis Apulensis. Series Jurisprudentia” 2016, No 19.

RYTEL-WARZOCHA, A., UZIĘBŁO, P.: National Council of the Judiciary as the Guardian of the Independence of Judges and Courts in Poland in the Light of Recent Legislative Amendments. In: The International Conference „European Union's History, Culture and Citizenship” 10th edition, Bucharest: C.H. Beck Publishing House, 2017.

SKRZYDŁO W. (ed.): Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce, Warszawa, 2005. SZMYT A. (ed.): Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce, Gdańsk, 2008.

SULIKOWSKI, J., OTREBA, K.: Kilka uwag o przeszłości i perspektywach Krajowej Rady Sądownictwa, „Krajowa Rada Sądownictwa”, 2017, No 3.

SZMYT, A.: Destruction of the Constitutional Tribunal in Poland in the Light of Opinions of the Venice Commission. In: Giustizia e Costituzione agli albori del XXI Secolo, a cura die L. Mazetti e E. Ferioli, Bologna, 2017, tomo 1.

WILIŃSKI, P.: Niezawisłość sędziowska. Komentarz. In: GARLICKI, L., DERLATKA, M., WIĄCEK, M. (eds.): Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa, 2016.

Contact information:

dr Anna Rytel-Warzocho

anna.rytel@prawo.ug.edu.pl

Department of Constitutional Law, Faculty of Law and Administration, University of Gdansk

Ul. Bażyńskiego 6

80-309 Gdańsk

Poland

ÚSTAVNÝ PRINCÍP ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY POD VPLYVOM JUDIKATÚRY ÚSTAVNÉHO SÚDU SR

Lívia Trellová

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Abstract: This paper deals with the analysis of law principles and constitutional principles in general. This introductory part is to serve as a basis for the argumentation with its aim to answer the question whether there is a constitutional principle of local self-government in the constitutional system of the Slovak Republic, if so in what form can it be constitutionally expressed. At the same time, the author analyzes the relationship between this constitutional principle and selected constitutional principles. In this context, the question arises whether the constitutional principle of local self-government is the content of the material core of the Constitution of the Slovak Republic.

Abstrakt: V tomto príspevku sa autorka zameriava na analýzu právnych a ústavných princípov vo všeobecnosti. Táto úvodná časť príspevku si kladie za cieľ argumentačne sa vysporiadať s otázkou, či existuje ústavný princíp územnej samosprávy v ústavnom systéme Slovenskej republiky, ak áno v akej podobe možno uvažovať o jeho ústavnoprávnom vyjadrení. Zároveň autorka analyzuje vzťah tohto ústavného princípu k vybraným ústavným princípom. V tejto súvislosti je nastolená otázka, či ústavný princíp územnej samosprávy tvorí obsah materiálneho jadra Ústavy SR.

Key words: law/constitutional principle, local self-government, constitutional principle of local government, decisions by the Constitutional Court of the SR, material core of the Constitution of the Slovak Republic,

Kľúčové slová: právny/ústavný princíp, územná samospráva, ústavný princíp územnej samosprávy, rozhodnutia Ústavného súdu SR, materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky.

1 ÚVOD: PRÁVNE/ÚSTAVNÉ PRINCÍPY

Územné spoločenstvá existovali ako pôvodná forma organizácie v spoločnosti mnoho storočí predtým ako sa štát začal venovať ich správe. Pri územnej samospráve je špecifikom to, že rozsah jej moci presahuje správu, a pokrýva všetky miestne verejné záležitosti vrátane výkonu verejnej moci.¹ V širších súvislostiach územná samospráva tvorí demokratický základ pre organizovanie a riadenie vecí verejných v podmienkach moderných demokracií, kde sa osobitný dôraz kladie na uplatnenie princípov decentralizácie a subsidiarity. Samosprávu možno interpretovať aj ako určitý okruh úloh verejnej správy, ktorých vykonanie sa zverilo samosprávnej korporácii odlišnej od štátu. Územná samospráva tak vyjadruje určitý typ spoločenského záujmu, záujmu na samoregulácii a záujmu o samorozhodovanie, čoho nevyhnutným predpokladom je relatívne samostatné a autonómne postavenie územných samosprávnych celkov ako subjektov verejnej správy. V prípade územnej samosprávy sú obyvatelia nielen objektom správy, voči ktorým je územná samospráva vykonávaná, ale priznáva sa im významné postavenie samotných subjektov správy, ktorí sa na výkone územnej samosprávy bezprostredne podieľajú.² Územnú samosprávu potom možno charakterizovať ako ústavou (prípadne zákonom) zaručené právo územného samosprávneho celku ako územného spoločenstva ľudí rozhodovať samostatne v rámci ústavou a zákonmi vymedzeného autonómneho priestoru o svojich záležitostiach.³ Územné samosprávne celky sú nositeľmi (subjektmi) územnej samosprávy.

¹ RUANO, J.M., PROFIROIU, M.: The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe, Palgrave Macmillan, 2017, s. 422

² PALÚŠ, I., JESENKO, M., KRUNKOVÁ, A.: Obec ako základ územnej samosprávy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2010, s. 9

³ FILIP, J.: Ústavní právo I. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Brno : MU a Doplněk, 1999, s. 454

Cieľom tohto príspevku je snaha argumentačne sa vysporiadať s otázkou, či existuje ústavný princíp územnej samosprávy v ústavnom systéme Slovenskej republiky, ak áno v akej podobe možno uvažovať o jeho ústavnoprávnom vyjadrení. Vychádzame zo slov V. Knappa „Teórie právnej argumentácie vychádzajú... z toho, že práva veda nie je axiomatická, ale „argumentatívna“. To znamená, že poznanie práva, právnych inštitútov a atď. a dôsledne ani zistenie *quid iuris* v určitom prípade nemožno odvodiť z axióm, ale je spravidla potrebné sa k nemu dopracovať argumentáciou v prospech niektorej z viacerých možností.“⁴

Pred samotnou analýzou ústavnej úpravy Slovenskej republiky s cieľom identifikovať v nej ústavný princíp územnej samosprávy, považujeme za vhodné vyjadriť sa k samotnému pojmu právny/ ústavný princíp, jeho teoretickému vymedzeniu a úlohe v systéme práva. Podľa J. Boguszaka v tradičnom ponímaní rozumieme právnymi princípmi pravidlo relatívne vysokého stupňa všeobecnosti, ktoré je explicitne alebo implicitne, alebo ako „*communis opinio doctorum*“ imanentné danému právu, právnemu odvetviu alebo právnemu inštitútu. Sú spoločné pre právo viacerých krajín, prinajmenšom v dosahu daného typu právnej kultúry. Obvykle nestrácajú platnosť počas zmien druhých, konkrétnejších právnych noriem, s ktorými sú späté pri aplikácii.⁵ Ďalej zdôrazňuje, že osobitný význam majú právne princípy, bez ktorých by daný právny poriadok, odvetvie, či inštitút buď stratili svoju efektívnosť, alebo ich zrušenie by znamenalo opustenie daného typu právnej kultúry, s ťažko predvídateľnými dôsledkami (napr. princípy vyjadrujúce pojem právneho štátu).⁶

Predmetom nášho záujmu je potvrdenie existencie ústavného princípu územnej samosprávy v ústavnom poriadku SR. Vychádzame z prijatia definície ústavného princípu ako „regulatívna, čiže riadiaca idea“. Zároveň akceptujeme, že ním možno označiť, že ide o abstraktné zhrnutie podstaty, resp. kvalitatívnych vlastností, ktoré majú reálne existujúce spoločenské javy. Ústavný princíp predstavuje regulatívnu ideu adresovanú pre tvorcu práva, aby v právnom pravidle vyjadril spoločenské dobro. Ústavné princípy nemožno považovať za večné, nemenné. Sú objektívnej povahy a zároveň historicky podmienené, a teda aj premenlivé. Ich nezastupiteľný význam je pri aplikácii, ako aj pri interpretácii ústavného práva. Ústavné princípy, podobne ako právne princípy vo všeobecnosti, majú dimenziu svojej povahy alebo dôležitosti danú nielen konkrétnymi okolnosťami, ale tiež hierarchickou štruktúrou spoločenských hodnôt a ústavnými základmi právneho poriadku.⁷ Práve skutočnosť, že ústavné princípy ponímame ako rozhodujúce riadiace myšlienky, predpokladáme, že práve na nich je vybudovaný právny poriadok. Na tomto základe ich len logicky možno hľadať a nachádzať v podobe formálno-právneho vyjadrenia v základných zákonoch štátu, akým je nepochybne ústavný dokument. Vzhľadom na to je pre ústavodarcu nevyhnutnosťou, aby v ústave pozitívizoval všeobecné právne princípy.

Ústava ako základný zákon štátu upravuje základné spoločenské právne vzťahy je východiskom pre celý právny poriadok a zárukou jeho jednoty. Regulácia fundamentálnych vzťahov v spoločnosti je predmetom ústavnej úpravy z toho dôvodu, že práve tieto vzťahy svojím charakterom určujú povahu spoločnosti, jej usporiadanie, štátne zriadenie, formu štátu, formu vlády, štátny režim a iné. V tomto smere je v modernom štáte funkciou ústavy obmedziť nositeľa štátnej moci, zaručiť autonómny priestor jednotlivca a vymedzenie určitých hodnôt, ktoré má štát a spoločnosť sledovať.⁸ V Ústave SR sú obsiahnuté jednak všeobecné ústavné princípy, ktoré majú všeobecnejší (univerzálny) charakter, ako aj ďalšie ústavné princípy. Základné východisko ich odlišenia od všeobecných ústavných princípov je potrebné hľadať v ich konkretizujúcejšom, a teda obmedzujúcejšom pôsobení na určitú oblasť spoločenských vzťahov regulovaných právnymi normami.⁹ Práve tieto všeobecné ústavné princípy vyjadrujú premietnutie snahy ústavodarcu

⁴ KNAPP, V.: Teorie práva. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 167

⁵ BOGUSZAK, J.: Pojetí, druhy a význam právních principů. In: Právny obzor, ročník 86, 3, 2003, s. 241

⁶ BOGUSZAK, J.: Pojetí, druhy a význam právních principů. In: Právny obzor, ročník 86, 3, 2003, s. 241

⁷ BOGUSZAK, J.: K teorii tvorby práva (hodnoty, normy, právní principy), s. 168. In: HENDRYCH, Dušan (ed.), *Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 1348-1998: jubilejní sborník*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 1998

⁸ FILIP, J., SVATOŇ, J.: Státověda. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 94

⁹ OROSZ, L.: Všeobecné ústavné princípy- základná charakteristika, význam a spôsob ich vyjadrenia v ústavnom systéme Slovenskej republiky. In: Právny obzor, ročník 86, 4, 2003, s. 326.

začleniť do Ústavy SR určitý súbor základných hodnôt a ideí, ktoré má štát rešpektovať a vychádzať z nich pri svojej činnosti.

Bez ohľadu na pôvod všeobecných ústavných princípov ich význam z ústavnoprávneho hľadiska je hlavne v ich normatívnej povahe, ktorú samotným začlenením do textu 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.¹⁰ Umiestnenie tohto typu noriem do ústavného obsahu predpokladá, že ústavodarca týmto spôsobom sledoval isté ciele. Predpokladajme 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. Za predpokladu, že všeobecné ústavné princípy chápeme ako riadiace právne normy v spoločnosti, je ich nezohľadnenie v procese tvorby práva, resp. jeho aplikácie, možno sankcionovať zo strany štátnej autority na to oprávnenej. V našom prípade pôjde o právomoc Ústavného súdu SR vysloviť protiústavnosť právnych predpisov (resp. ich častí), ak sú v rozpore s Ústavou SR. Na tomto mieste sa dostávame k úlohám ústavných princípov, čiže to k čomu smeruje ich vyabstrahovanie z ústavnej matérie. Ústavné princípy plnia viaceré funkcie, ale zrejme ich najdôležitejší účel spočíva v ich úlohe v legislatívnom procese a v procese aplikácie práva. Prispievajú tiež k relatívnej jednote a bezrozpornosti právneho systému, ale tiež ku jeho kompatibilitate s inými normatívnymi systémami, ktoré pôsobia v spoločnosti.¹¹

Podľa R. Alexyho z hodnotového modelu vyplýva, čo je najlepšie, zatiaľ čo z modelu právnych princípov vyplýva, čo má byť. Princípy a hodnoty sa potom líšia iba v tom, že princípy majú deontologický charakter a druhé axiologický charakter. R. Alexy potom pripustil pri analýze základnej normy, že od zistenia, že určité riešenie je z hľadiska ústavného práva najlepšie, nie je náročné prejsť k zisteniu, že ústavnoprávne také riešenie má byť.¹² Ako konečné účely sú hodnoty v súčasnosti v demokratických právnych štátoch vyjadrené v pozitívnom práve- v ústavnom práve, v medzinárodnom práve...

Ústavné princípy sa vyznačujú vyšším stupňom zovšeobecnenia, než doktrína ústavného súdu. Doktrína vzniká v procese rozhodovacej činnosti ústavného súdu, je potvrdením a zároveň rozpracovaním ústavného princípu pri posudzovaní právnych vzťahov a rozhodovaní o nich. Doktrína ústavného súdu je medzičlánkom (resp. stupňom) medzi ústavným princípom a právnou úpravou, ktorá má byť naplnením ústavného princípu, resp. medzi ústavným princípom a ústavným súdom posudzovanými spoločenskými vzťahmi.¹³

Po preskúmaní ústavnej matérie, je zrejmé, že niektoré ústavné princípy sú formulované v Ústave SR výslovne (napr. princíp sudcovskej nezávislosti, rovnoprávnosti) a iné vyplývajú z ústavy implicitne (princíp právnej istoty, zvrchovanosti ústavy a zvrchovanosti zákona, princíp delby moci). 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).

Vymedzenie postavenia samosprávy v Slovenskej republike nájdeme v ústavnom zákone č. 460/1992 Zb. Ústave Slovenskej republiky v platnom znení (ďalej aj ako „Ústava SR“) v štvrtej hlave s označením Územná samospráva, v čl. 64 až 71. Z hľadiska systematiky Ústavy SR druhá hlava Ústavy SR upravuje základné práva a slobody (ústavnoprávny status občana) a piata hlava a nasledujúce reglementujú postavenie a činnosť zložiek štátneho mechanizmu, čím sa vytvorila logická ústavná triáda: občan – obec – štát, vychádzajúc z princípu subsidiarity. Tento prístup k systematike Ústavy SR je istým spôsobom osobitý, väčšina ústav demokratických štátov totiž upravuje problematiku územnej samosprávy spravidla až po úprave jednotlivých druhov štátnej moci. Územná samospráva ako forma verejnej moci v miestnych podmienkach v súčasnosti nenašla

¹⁰ OROSZ, L.: Všeobecné ústavné princípy- základná charakteristika, význam a spôsob ich vyjadrenia v ústavnom systéme Slovenskej republiky. In: Právny obzor, ročník 86, 4, 2003, s. 327

¹¹ BARÁNY, E.: Princípy vo vzťahoch práva a morálky. In: Právny obzor, ročník 86, 3, 2003, s. 293

¹² ALEXY, R.: Pojem a platnosť práva. Bratislava: Kalligram, 2009, s. 127-158

¹³ DOBROVIČOVÁ, G., KANÁRIK, I.: Vplyv doktrín Ústavného súdu SR na právne princípy. In: Právny obzor, ročník 86, 3, 2003, s. 258-258

svoje vyjadrenie v podobe výslovného ústavného princípu. Pokiaľ ide o dôležitosť a význam tohto inštitútu možno dať na zváženie práve spôsob zavedenia inštitútu územnej samosprávy v rámci ústavnej systematiky. Nemožno opomenúť, že Ústavný súd SR sa napokon vyjadril aj v tom zmysle, že "Ústava Slovenskej republiky obsahuje ustanovenia, ktoré implikovane zahŕňajú zámer ústavodarcu zaručiť zvýšenú ochranu zvlášť dôležitým spoločenským vzťahom."¹⁴ Tento postulát opakovane potvrdzuje vo svojej rozhodovacej činnosti.¹⁵ Ústavný súd už viackrát tiež zdôraznil, že „Žiadna moderná ústava, Ústavu SR nevynímajúc, 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 spravidla nemateriálnu povahu...“¹⁶ Z hľadiska času prijatia rozhodnutia, medzi prvými bol rozhodnutie, kde Ústavný súd SR judikoval, že isté ústavné princípy by mali byť považované za nedotknuteľné, a to tie ktorých „zmenu ústava nepripúšťa, lebo majú konštitutívny význam pre demokratickú povahu Slovenskej republiky tak, ako je to deklarované v čl. 1 Ústavy SR“.¹⁷

2. ÚSTAVNÝ PRINCÍP ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY a JEHO ÚSTAVNOPRÁVNE VYJADRENIE

Teoreticky sme sa venovali zadefinovaniu všeobecnému ústavnému princípu. V recentnej judikatúre v podobnom štýle argumentuje aj Ústavný súd SR „ Ak je určitá objektívna hodnota explicitne vyjadrená v ústave, alebo ju možno z ústavy implicitne vyvodíť, 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)“).“¹⁸

Po približnom objasnení si definície právny/ústavný princíp¹⁹ prichádza na rad nastolená otázka, či je v Ústave SR vyjadrený ústavný princíp územnej samosprávy. Explicitne vyjadrený nie je, keďže túto odpoveď sme povedali hneď v úvode tejto časti. Potreba hlbšie zaoberať sa zaoberať touto problematikou nás doviedla k hľadaniu odpovedí v doterajších judikátoch Ústavného súdu SR. Ešte pred ich podrobnejším skúmaním sa nám zdá vhodné uviesť, že sa domnievame, že územná samospráva ako ústavný princíp je prítomná v Ústave SR. Nevyvodzujeme to len z označenia a systematiky Ústavy SR, kde sa jej priznáva popredné miesto.

Pôvod princípu môže byť aj mimoprávny, a práve ten je s pravdepodobnosťou hraničiacou s istotou, potrebné hľadať v pozadí vytvorenia tohto ústavného princípu. Možnosť ľudí obývajúcich určitú oblasť spravovať časť verejných vecí na municipálnej úrovni prostredníctvom svojich volených reprezentantov je neodmysliteľnou črtou rozvoja demokracie. Na vhodnosť (z pohľadu efektívnejšej správy vecí priamo sa dotýkajúcich obyvateľov určitej oblasti), dôležitosť (z pohľadu myšlienky decentralizácie) a legitímnosť (z pohľadu demokratizácie výkonu verejnej moci) správy časti verejných vecí na lokálnej úrovni (úrovni územnej samosprávy) kontinuálne poukazuje už desaťročia odborná spisba. Pôvodcom myšlienky územnej samosprávy sú ľudia a ich potreba vytvoriť akýsi medzistupeň medzi občianskou spoločnosťou a štátom.²⁰ Je spájané so stredovekom, so vznikom

¹⁴ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 7/96

¹⁵ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 19/98

¹⁶ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 12/01

¹⁷ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 16/95

¹⁸ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 7/2017; DWORKIN, R. Kým sa práva berou vážne. Praha: Oikoymenth, 2001, s. 44

¹⁹ Pozn. autorky: Približnom v zmysle, že sme nezachádzali do detailov a nevenovali sme sa podrobne analýze princípu podľa iusnaturalistov (R. Dworkin, R. Alexy...), či právnych pozitivistov (H.L.A. Hart...). Pozri napr.: ALEXY, R.: Pojem a platnosť práva. Bratislava: Kalligram, 2009; HART, H.L.A.: Pojem práva. 2. vyd. Praha: Prostor, 2004; BARÁNY, E.: Princípy vo vzťahoch práva a morálky, s. 287- 293. In: Právny obzor, ročník 86, 3, 2003;

²⁰ Dlhodobou na postavenie obce ako základu územnej samosprávy z hľadiska korelátu občianskej spoločnosti a štátu poukazuje P. Kukliš- Pozri bližšie KUKLIŠ, P., VIROVÁ, V.: Vybrané problémy

slobodných miest a neskôr so vznikom meštianskeho stavu. Právo na samosprávu má teda svoju históriu. Už vo Veľkej listine slobôd (*Magne Charte Libertatum*) z roku 1215 (v čl. 13)²¹ bolo deklarované právo na samosprávu.²² Na tomto mieste uvádzame, že ústavné princípy sa v niektorých princípoch pretavia do podoby ústavou zaručeného práva, ako to je obvykle v ústavách moderných demokratických štátov (napr. Španielsko, ČR a iné) aj v tomto prípade.

Na podporu názoru, že územná samospráva má podobu všeobecného ústavného princípu, sa možno obrátiť na právne názory Ústavného súdu SR. Ten priznal územnej samospráve ochranu ako právnemu princípu, resp. významnej ústavnej hodnote, keď sa vyslovil „ Rešpektovanie územnej samosprávy, podobne ako základných práv a slobôd, je nevyhnutnou súčasťou právneho štátu.“²³ Na toto nadviazal vo svojej činnosti, a v tomto smere sa dá pravdepodobne označiť za prelomové rozhodnutie Ústavného súdu SR, kde konštatoval „ Nemožnosť spoľahlivo sa oprieť o súčasnú zákonnú úpravu pri vymedzení pojmu, čo patrí do vecí „územnej samosprávy“, vyplýva z viacerých skutočností. Predovšetkým je to dané tým, že ústavná definícia obsahu tohto pojmu nemôže byť závislá len od zákonnej úpravy, pretože v konečnom dôsledku by to mohlo viesť k ľubovôle zákonodarcu a k narušeniu samotnej podstaty princípu „územnej samosprávy“, ktorý je jedným zo základných demokratických hodnôt každého „demokratického a právneho štátu“ (čl. 1 ústavy) a ktorý preto ako ústavný princíp musí požívať ústavnú ochranu nezávisle od zákonnej úpravy.“²⁴ V novšej rozhodovacej činnosti Ústavný súd SR opäť pripomenul „ „Vychádzajúc z ústavnej koncepcie, územnú samosprávu možno považovať za jednu zo základných demokratických hodnôt, ktorej ústavodarca garantuje privilegovanú (ústavnú) ochranu (čl. 127a ústavy).“²⁵

Uvedená rozhodovacia činnosť Ústavného súdu SR má charakter nasvedčujúci uznaniu významu ústavného princípu územnej samosprávy v ústavnom systéme SR. I keď má tento ústavný princíp historicky svoj pôvod v mimoprávnej (predpozitívnej) podobe, jeho transformáciu do podoby všeobecne akceptovaného a uplatniteľného všeobecného ústavného princípu, ktorý vzniká ako výsledok interpretácie ústavného textu, si vyžaduje oporu v interpretačnej a aplikačnej praxi Ústavného súdu SR. Charakter všeobecných ústavných princíпов spôsobuje ich prejav a pôsobenie v celom ústavnom systéme. Preto nie je dôležité len uznať pôsobenie nejakého ústavného princípu v rámci právneho poriadku (za predpokladu že je potrebné ho „ nachádzať“, abstrahovať z ústavnej matérie, keď je vyjadrený implicitne), ale tiež obsahovo ho vymedziť. Vyjadriť čo zahŕňa obsahová stránka princípu je imanentné vzhľadom na jeho významové prepojenie s ostatnými ústavnými normami v rámci právneho poriadku, resp. obsahové súvislosti s celou ústavnou matériou. Systematické interpretovanie ústavných princíпов je jednou z úloh subjektov oprávnených interpretovať Ústavu SR, kde ako sme už uviedli radíme Ústavný súd SR.

Prečo upriamujeme pozornosť k ústavným princípom? Pretože je to reakcia na zmeny politického systému, ktorý inklinuje k právnemu a politickému pluralizmu, demokracii a právnemu štátu, kedy práve ústavné princípy môžu prispieť k tomu, aby sa rešpektovali základné konštitutívne hodnoty demokratickej spoločnosti.

Nachádzame sa v situácii, kedy pluralizmus nie je prítomný len v oblasti názorovej, ale tiež hodnotovej a to sa prejavuje v jeho preniku v rámci normatívnych systémov, akým je právo. To so sebou prináša nové, zložitejšie a ťažko predvídateľné, resp. vôbec nepredvídateľné situácie a právne prípady, na ktoré právotvorba, právna interpretácia a adjudikácia nemôže reagovať. Právne princípy potom v týchto nových situáciách a procesoch hrajú rolu všeobecných

miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie). Bratislava : Eurokódex, 2012; rovnako CIBULKA, L. a kol.: Štátoveda. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017

²¹ Článok 13: „ A mesto Londýn bude mať všetky starodávne slobody a obvyklé výsady, ako na zemi tak na mori; ďalej nariaďujeme a zaručujeme, že všetky ostatné mestá a prístavy majú všetky svoje slobody a obvyklé výsady.“

²² EATON, A.M.: The Right to Local Self-Government. I, In: Harvard Law Review , Vol. 13, No. 6 (Feb., 1900), s. 447

²³ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/97

²⁴ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 55/00

²⁵ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/2012

regulatívnych ideí a vodcovských normatívnych zásad ako sprostredkovateľa medzi pôsobiacimi mimoprávnymi činiteľmi a právnou normou, transformujú všeobecné východiská do právnej roviny.²⁶

Ústavný princíp územnej samosprávy, ktorý možno vyvodíť nielen z obsahu štvrtej hlavy Ústavy SR, ale jeho prítomnosť v ústavnom systéme SR opakovane potvrdil vo svojej rozhodovacej činnosti Ústavný súd SR, je možné vyvodíť z aj z väzby ustanovení štvrtej hlavy Ústavy SR na generálne pravidlá, resp. iné ústavné princípy, ako aj sprostredkovane z právomoci Ústavného súdu SR podľa čl. 127a (rozhodovanie o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy proti neústavnému alebo nezákonnému rozhodnutiu, alebo inému neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy).

Keď sa komplexne zameriame na postavenie ústavného princípu územnej samosprávy v rámci štruktúry Ústavy SR, musíme sa predovšetkým zamerať na jeho vzťah k ústavným princípom vyjadreným v čl. 1 ods. 1 Ústavy SR. Zo všeobecného vyjadrenia obsiahnutého v čl. 1 Ústavy SR, že „Slovenská republika je demokratický štát“, vyvodzujeme princíp demokracie, resp. princíp suverenity ľudu. Ústava rešpektujúci národný a občiansky princíp považuje občanov za zdroj moci, resp. jej nositeľa, ale tiež aj za vykonávateľa moci. Ak Ústava SR chápe občanov ako zdroj moci má na mysli moc konštitutívnu, ktorá stojí nad štátom a v tomto duchu princíp demokracie vyjadruje legitímne právo suveréna (občanov) prijať samotnému, alebo prostredníctvom svojich zástupcov, ústavu, ktorou bude viazaný.²⁷ Zdôrazňuje sa tu suverenita ľudu a výkon moci štátu na základe suverenity a v medziach suverenity ľudu. Občan je teda považovaný za zdroj moci v štáte, ktorý ju môže vykonávať prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo (čl. 2 ods. 1 Ústavy SR). Ustanovenie čl. 2 ods. 1 Ústavy SR proklamuje pôvod štátnej moci. J. Drgonec k tomu uvádza, že to neznamená, že iná verejná moc v Slovenskej republike nepochádza od občanov. Ani neznamená, že verejnú moc, ktorá nie je štátnou mocou, nevykonávajú občania. Ustanovenie čl. 2 ods. 1 patrí k tým ústavným normám, ktoré namiesto doslovného výkladu treba interpretovať a aplikovať pomocou extenzívneho výkladu, podľa ktorého v Slovenskej republike od občanov v Slovenskej republike pochádza všetka verejná moc.²⁸ Ak aplikujeme ako rozhodujúce kritérium na učenie, či subjekt koná ako orgán verejnej moci, to, či rozhoduje o právach a povinnostiach iných osôb a tieto rozhodnutia sú štátnou mocou vynútiteľné (podľa uznesenia Ústavného súdu ČSFR sp.zn. I. ÚS 191/92 z 9. júna 1992), potom orgány územnej samosprávy majú znaky orgánov verejnej moci. Potvrdzuje to aj konštatovanie Ústavného súdu SR „V tejto súvislosti však netreba preceňovať postavenie územnej samosprávy a zabúdať na jej výkonný charakter. Ústavný súd v tejto otázke vyslovil právny názor, podľa ktorého „Výkonnú moc, ktorá sa prejavuje aj v správe verejných vecí, uskutočňujú ... aj iné orgány (subjekty) ako len štátne. Preto do „výkonnej moci“ v širšom slova zmysle patria aj tie subjekty, ktoré ju v rovine spravovania štátu vykonávajú vo verejnom záujme. Medzi ne nepochybne patria aj obce, ...“ Územná samospráva predstavuje tak zvláštnu formu realizácie verejnej moci (správy) v demokratickom a právnom štáte.²⁹ Z ústavnej úpravy územnej samosprávy vyplýva, že obec ako jednotka územnej samosprávy je nadaná verejnou mocou³⁰ a zároveň je obec nositeľom verejnej správy.³¹ Na konanie orgánov územnej samosprávy sa v tejto nadväznosti vzťahuje ústavný princíp vyjadrený v čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, a preto môže uplatňovať svoje právomoci iba v zákonom a ústavnom rámci, čo sa považuje v podmienkach právneho štátu za *conditio sine qua non* pre akúkoľvek legitímnu činnosť jeho orgánov. Na územné samosprávne celky, resp. ich orgány, ak konajú ako orgány verejnej moci sa v plnej miere vzťahuje právny režim vyjadrený v čl. 2 ods. 2 Ústavy SR. Ak obec vystupuje v pozícii subjektu, ktorý realizuje prenesenú (delegovanú) štátnu správu, vzťahujú sa na ňu rovnaké pravidlá ako pre štátne orgány. Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy SR „štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“. V prípade obce, ktorá

²⁶ ZOULÍK, F.: Právní principy a procesní zásady. In: Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 179

²⁷ PALÚŠ, I. a kol. : Ústavné právo Slovenskej republiky. Košice: Fakulta verejnej správy, UPJŠ, 2016, s. 72-73

²⁸ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky- Komentár. Šamorín: Heuréka, 2007, s. 93-94

²⁹ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 24/98

³⁰ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 6/2011

³¹ Porov. HENDRYCH, D. a kol. : Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 157

zabezpečuje prenesený výkon štátnej správy, platí pre ňu a jej konanie, že môže konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon (čl. 2 ods. 2 Ústavy SR).

Úprava postavenia územnej samosprávy v spojitosti s demokratickým princípom sa premieta aj do úpravy čl. 30 ods. 1 Ústavy SR. V ustanovení čl. 30 ods. 1 Ústavy SR sa priznáva občanom „právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Cudzinci s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov.“ Uvedená ústavná regulácia korešponduje s ústavnou úpravou čl. 67 ods. 1, kde sú určené formy realizácie územnej samosprávy, kde patrí zhromaždenie obyvateľov obce, miestne referendum, referendum na území vyššieho územného celku, orgány obce alebo orgány vyššieho územného celku. Ústavná úprava tak prepojila základné právo občanov zúčastňovať sa správy vecí verejných aj prostredníctvom realizácie volebného práva ako demokratického princípu a jednej z foriem uskutočňovania územnej samosprávy. Takéto prepojenie poukazuje na to, že v prípade územnej samosprávy je obyvateľ objektom správy, ale aj ten kto na výkone správy participuje.

Z obsahu ústavných noriem týkajúcich sa územnej samosprávy, ako aj ich lokalizácie v rámci vnútornej štruktúry Ústavy SR (štvrtá hlava Ústavy SR, ktorá v systematike ústavy predchádza ústavnej úprave najvyšších ústavných orgánov (hlavy V. až VII. ústavy)), možno vyvodit' ústavodarcom úmysel priznať územnej samospráve mimoriadne významné postavenie v štruktúre inštitútov demokratického a právneho štátu. Napriek tomu, že územná samospráva je upravená v štvrtej hlave Ústavy SR a väčšina ústavných princípov je výslovne vyjadrená v prvej hlave Ústavy SR, je interpretačne možné dospieť k ich vzájomnej previazanosti a podľa judikatúry Ústavného súdu SR aj potrebe vykladať ich vo vzájomnej súvislosti. Ústavný princíp územnej samosprávy sa prejavuje aj vo väzbe na ústavný princíp delby moci (v Ústave SR nie je výslovne uvedený, možno ho dovodiť z jej systematiky, rovnako z ustálenej judikatúry Ústavného súdu SR). Klasická koncepcia delby moci podľa Ch. Montesquieua hovorí o trojdelení moci: zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci a o ich vzájomnom vyvažovaní.³² Samospráva napomáha k legitimizácii demokratického politického režimu, jej rola je dôležitá v modernej demokracii a je považovaná za imanentnú súčasť konceptu právneho štátu. V teórii sa môžeme dokonca stretnúť s názorom, že samosprávu je možné vzhľadom k jej nezávislosti (porovnateľnej s ostatnými mocami v štáte) označiť za „štvrtú moc v štáte“.³³

Keď uvážime formálne ústavnoprávne vyjadrenie samosprávy (predovšetkým územnej), právne a demokraticko-mocenské dôvody, možno súhlasiť s tvrdením Karla Klímu, že „je to osobitná oddelená moc ústavná“³⁴. Schéma delby moci inak nevyklučuje určité presahy nad rámec hraníc zásadnej právomoci, dokonca ani z historického pohľadu. Podľa A. Bröstla prelomenie klasického modelu znamená aj to, že jedna moc nielenže pôsobí na druhú, ale dokonca preberá výkon jej funkcií (právomocí). Dochádza k tomu napríklad tak, že vláda tvorí svojimi nariadeniami všeobecne záväznú právo alebo, že si v rámci voľnej jurisdikcie prisvojuje určité formy správy. Z iného pohľadu (napr. v dôsledku schvaľovania tzv. vykonávacích zákonov- *Massnahmegesetze*;

³² MONTESQUIEU, Ch. de Secondat: Duch zákonov. Bratislava: Tatran, 1989, s. 205

³³ Napr.: KLÍMA, K.: O právu ústavným. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 107; SVÁK, J.- CIBULKA, Ľ.- KLÍMA, K.: Ústavné právo Slovenskej republiky (Všeobecná časť). Bratislava: EUROKÓDEX, 2008, s. 629; SOTOLÁŘ, J.: Samospráva obce. Obecné zriadenie na Slovensku. Košice: SOTAC, 2011, s. 31; KOUDELKA, Z.: Samospráva. Praha: Linde Praha, 2007, s. 26; VALEŠ, L. A KOL.: Politologické aspekty verejnej správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s r.o., 2006, s. 31; KSEŇÁK, Š.: Územná samospráva ako jeden z prejavov vertikálnej delby moci v demokratickom a právnom štáte, s. 7, In: Hencovská, M. (zost.): Územná samospráva ako forma verejnej moci. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Košice: UPJŠ, Fakulta verejnej správy, 2012; VOPÁLKA, V.: O územní samosprávě. In: MIKULE, V. (ed.): Veřejná správa a právo. Pocta D. Hendrychovi k 70. narodeninám. Praha: C.H. Beck, 1997; CIBULKA, Ľ. a kol.: Štátoveda. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 255; PAULIČKOVÁ, A.: Aktuálne problémy verejnej správy a územnej samosprávy v SR. In: Právnik, 2004, č. 6., S. 603; TEKELI, J.: Kompetenčné právo v obecnej samospráve. Konfliktné oblasti. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 40;

³⁴ KLÍMA, K.: O právu ústavným. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 108

measure laws) sa zdá, že práve rýchla zmena spoločenských pomerov vyžaduje pružnejšie reakcie a relativizuje hodnotu pôvodných pilierov koncepcie delby moci.³⁵

Otázka posudzovania územnej samosprávy ako štvrtej moci je zaujímavá naďalej, a to najmä z pohľadu jej narušenia základného ústavného princípu štátu, akým je klasická delba moci. Prinajmenšom inšpiratívne pôsobí názor E. Barány, ktorý hovorí, že na úrovni národných štátov uvedené trojdelenie moci pretrváva, ale objavujú sa subjekty verejnej, ba i štátnej moci, ktoré z neho vybočujú. Snahy zaradiť nezávislé orgány pre reguláciu sieťových odvetví, prokuratúru, ombudsmana, či orgány typu slovenského Najvyššieho kontrolného úradu do jeho rámca sú náročnými a nepresvedčivými rovnako ako pokusy o štvor či viacdelenie štátnej moci. Signalizujú však novú situáciu, kedy sa trojdelenie štátnej moci stáva už „iba“ jadrom horizontálnej delby štátnej moci a táto predstavuje časť delby moci verejnej. Stáva sa zjavným, že „Delba moci však nemusí znamenať jej trojdelenie“.³⁶ Postmoderná nevyhranenosť v systéme skutočnej delby moci medzi orgány verejnej moci ako aj premenlivosť mocenských pomerov prispieva k presvedčeniu, že síce nemožno hovoriť o prekonaní tradičného Montesquieuovho princípu trojdelenia moci, avšak v súčasnosti v modernom právnom štáte už plne zodpovedá len časti reality distribúcie verejnej moci v štáte. Delba moci je významne ovplyvnená existenciou samosprávnej moci v štáte a podľa nášho názoru je potrebné akceptovať, nepopierať a rezolútne odmietajť jej vyčlenenie z tripartície moci v štáte.

Územná samospráva je v súlade s princípom unitárneho štátu vyjadreným v čl. 3 ods. 1 Ústavy SR. V tomto ustanovení je deklarované, že „Územie Slovenskej republiky je jednotné a nedeliteľné.“ Je potrebné zdôrazniť, že územný samosprávny celok nie je v postavení subjektu, ktorý je nositeľom štátnej zvrchovanosti, resp. štátomocenských atribútov. Keďže vo svojej judikatúre Ústavný súd SR jasne definoval, „že Slovenská republika je podľa čl. 1 Ústavy SR je zvrchovaný demokratický a právny štát. Pri uplatnení čl. 1 Ústavy SR sa Slovenská republika nevzdáva časti svojej zvrchovanosti v prospech obcí.“³⁷ Ústava SR poníma obec ako samosprávnu jednotku, vykonávajúcu verejnú moc, ale rozsah tejto samosprávy je podmienený a vymedzený. Územná samospráva nenarušuje unitárny charakter štátu, zvrchovanosť jeho štátnej moci.

Ústavný princíp územnej samosprávy má súvislosť aj s otázkou garantovania základných práv a slobôd. Rešpektovanie územnej samosprávy, podobne ako základných práv a slobôd, je nevyhnutnou súčasťou právneho štátu. Na druhej strane však aj územná samospráva obcí musí rešpektovať všeobecnú právnu úpravu v tých veciach, ktoré do jej kompetencie podľa ústavy a zákonov nepatria. V tomto smere ich vzájomný vzťah ako aj potrebu rešpektovať sa navzájom opakovane akcentuje vo svojich rozhodnutiach Ústavný súd SR. Obce a samosprávne kraje sú pri výkone územnej samosprávy povinné rešpektovať ústavou zabezpečené základné práva a slobody a pri svojej činnosti do nich nesmú neadekvátne zasahovať. V nadväznosti na to, Ústavný súd SR vyslovil názor, že „rozsah normotvornej činnosti obecných zastupiteľstiev je vždy obmedzený v prvom rade základnými právami a slobodami garantovanými ústavou.“³⁸

Princípy právneho štátu predstavujú okrem iného výkladové pravidlá, vo svetle ktorých je potrebné interpretovať obsah jednotlivých ustanovení ústavy. Tam, kde je možný ich alternatívny výklad, treba uprednostniť verziu predstavujúcu interpretáciu, ktorá je viac súladná s požiadavkami ústavných princíпов, vo svetle ktorých je potrebné ústavu interpretovať. Znakom právneho štátu je rešpektovanie princíпов ústavnosti, zákonnosti a právnej istoty tak pri prijímaní zákonov a ďalších všeobecne záväzných právnych predpisov, ako aj pri ich uplatňovaní štátnymi orgánmi. Ak v tomto kontexte vezmeme v relevanciu názor odprezentovaný Ústavným súdom SR, že „Žiadna moderná ústava, Ústavu Slovenskej republiky nevynímajúc, 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

³⁵ BRÖSTL, A. a kol.: Teória práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 182-183

³⁶ BARÁNY, E.: Dôvod (y) zmien delby moci, s. 31, In: In: JIRÁSEK, J., WITKOWSKI, Z. (eds.): Proměny dělby moci. Dělbá moci v ústavním systému české republiky a Polské republiky. Sborník z IV. česko-polského právnického semináře. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2015

³⁷ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 7/99

³⁸ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 53/00

spoločensky uznávaného všeobecného „dobra“ a majú spravidla nemateriálnu povahu...“³⁹, možno sa zamyslieť, či ústavný princíp územnej samosprávy je súčasťou materiálneho jadra Ústavy SR.

Ak prijíame názor B. Baloga, že Ústava SR má implicitne vyjadrené materiálne jadro Ústavy SR, opodstatnene možno očakávať odpoveď na otázku, ako ho vymedziť a určiť, ktoré princípy a normy majú byť súčasťou tohto jadra, resp. aké kritériá sa uplatnia na začlenenie princípov a/alebo noriem do jeho obsahu.⁴⁰ Obsah implicitne vyjadreného materiálneho jadra slovenskej ústavy tvoria predovšetkým, ale nielen, princípy republikánskeho, zvrchovaného, demokratického a právneho štátu. Práve týmto konštatovaním sa otvára priestor na polemiku, či možno uvažovať o ústavnom princípe územnej samosprávy ako súčasť implicitne vyjadreného materiálneho jadra slovenskej ústavy. Materiálne jadro ústavy je založené na určitých ústavných hodnotách a ústavných princípoch, ktoré vymedzujú podstatu a identitu ústavy. Principiálne sú považované za nezmeniteľné, pretože ich zrušenie, či zásadná kvalitatívna zmena sa už nepovažujú za zmenu ústavy, ale za jej nahradenie.⁴¹ Zároveň však nutne musíme podotknúť, že materiálne jadro ústavy neznamena úplne vylúčenie možnosti zmeny jeho obsahu (s výnimkou hodnôt pod ochranou tzv. klauzuly večnosti, t. j. hodnôt ňou samou označených ako nezmeniteľné)⁴², skôr je zárukou nastavenia istého druhu vyššieho štandardu ochrany kvalitatívne vyšších ideí, resp. hodnôt pred ich zmenou, resp. nahradením zo strany parlamentného ústavodarcu.⁴³ Okrem už spomenutých ústavných princípov materiálne jadro ústavy vychádza z konštitutívnej hodnoty ako je ľudská dôstojnosť a ďalšie ľudské práva a slobody, či iné.

Domnievame sa, že tak ako ústavný dokument reflektuje historicko-politické okolnosti svojho vzniku rovnako aj spoločenský vývoj, premieta sa to tiež v obsahu materiálneho jadra ústavy. Hodnoty tvoriace jeho obsah však nemusíme interpretovať zužujúco, ale skôr naopak rozširujúco. Materiálne jadro nemožno chápať ako pojem so všeobecne uplatniteľným obsahom, opak je pravdou, v rôznych ústavách štátov nachádza rôzne vyjadrenie. Ak uvažujeme, že do implicitného jadra slovenskej ústavy patria najdôležitejšie ústavné princípy, ktorých zabezpečenie ochrany je pre štát rozhodujúce, ak si chce zachovať demokratický a právny charakter, potom sem pravdepodobne patrí aj ústavný princíp územnej samosprávy. Predstavuje ústavný princíp ako nositeľa základných hodnôt – „jednu zo základných demokratických hodnôt každého „demokratického a právneho štátu“⁴⁴. Ústavný princíp územnej samosprávy sa v Ústave SR vyskytuje v koreláte najmä s princípom demokracie, právneho štátu, delby moci, unitárneho štátu, ochrany základných práv a slobôd, čo implikuje, že ústavodarcu mal zámer mu zaručiť zvýšenú ochranu ako zvlášť dôležitému spoločenskému vzťahu hlavne za účelom stabilizácie demokracie a právnosti štátu. Dokonca, ak by sme teoreticky pripustili možnosť takej ústavnej zmeny, ktorá by odstránila územnú samosprávu z ústavného poriadku štátu, malo by to zásadný vplyv na povahu spoločnosti, vrátane organizácie moci v štáte, zmenu jeho demokratického a právneho charakteru, nakoľko by obyvateľ/ resp. občan štátu prišiel o možnosť samostatne spravovať vlastné záležitosti (v podobe odvodenej od štátnej moci, ktorá je na nej závislá, v tom zmysle, že štát by sa odmietol sebaobmedziť v prospech spravovaných subjektov). Vzhľadom k tomu, nesmieme opomenúť historický pôvod obcí ako základu územnej samosprávy, ktorých trvalejšia existencia sa preukázala pod vplyvom času. Obce má špecifické postavenie obcí v systéme spoločensko-právnych vzťahov, nemožno ich len tak rozpustiť, naopak obce v kontexte historického vývoja preukázali schopnosť reálne stabilne spravovať záležitosti, ktoré im boli zverené. Vzhľadom k uvedenému, zastávame názor, že ústavný princíp územnej samosprávy tvorí imanentnú súčasť implicitne vyjadreného materiálneho jadra v Ústave SR, kde je pertraktované ako súčasť širšieho mechanizmu demokratického usporiadania v štáte. Navyiac v prospech tohto tvrdenia, treba vnímať i súvislosť s tým, že jeho uplatňovanie v sebe zahŕňa aj uplatňovanie ďalších princípov demokracie, ktorými sú napríklad slobodná súťaž

³⁹ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 12/01

⁴⁰ BALOG, B.: Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. Žilina: EUROKÓDEX, 2014, s. 75-77

⁴¹ BALOG, B.: Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. Žilina: EUROKÓDEX, 2014, s. 34-35

⁴² K tomu pozri bližšie napr. HOLLÄNDER, P.: Filipika proti redukcionizmu. Bratislava: Kalligram, 2009, s. 98

⁴³ K ochrannej a výkladovej funkcii materiálneho jadra ústavy pozri bližšie: CIBULKA, L. a kol: Štátoveda. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017

⁴⁴ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 55/00; obdobne sp.zn. PL. ÚS 5/2012

politických síl, demokratické voľby, účasť občanov na správe verejných vecí, reprezentatívny mandát, vláda na čas a iné.

3. ZÁVER

Na záver si pripomeňme slová vplyvného francúzskeho politika a publicistu Benjamina Constanta „ Ak dprostred ľudskej spoločnosti len tak hodíme princíp oddelený od všetkých sprostredkujúcich princípov, ktoré nám ho približujú a prispôsobujú našej situácii, vyvoláme veľký neporiadok, tento princíp vytrhnutý zo všetkých väzieb a zbavený akejkolvek podpory...ničí a prevracia.“ Zároveň dodal a zdôrazňoval, že „ vždy, keď sa zdá, že princíp...nemožno aplikovať, je to preto, že nepoznáme sprostredkujúci princíp, ktorý zahŕňa prostriedky aplikácie“.⁴⁵ Podľa systematiky ústavnej regulácie v Slovenskej republike možno dospieť k záveru, že ústavný princíp územnej samosprávy je v jej obsahu implicitne vyjadrený. V tomto duchu sa začal vyjadrovať Ústavný súd SR, ktorý vo svojej rozhodovacej činnosti opakovane zvyrazňuje územnú samosprávu ako ústavnú hodnotu hodnú osobitnej ochrany. Zároveň však dodáva, že pre jednotlivca je možné domáhať sa ochrany pri porušení ústavného princípu len v spojitosti s iným základným právom alebo slobodou. Územná samospráva vykazuje znaky ústavného princípu implicitne vyjadreného v ústavnej materii SR, kde sa zdôrazňuje jeho význam ako jedného zo základných demokratických hodnôt každého „demokratického a právneho štátu“. Práve tu vidieť význam slov B. Constanta, na ktorého sa odvoláva aj G. Sartori vo svojej práci Teória demokracie. Ak vychádza charakteristika Slovenskej republiky z čl.1 ods. 1 Ústavy SR ako demokratického, právneho štátu, potom územná samospráva je tým sprostredkujúcim princípom, ktorý napomáha k realizácii a aplikácii uvedených ústavných princípov. Preto považujeme už len za prirodzené, že Ústavný súd SR zdôrazňuje jeho význam pre spoločnosť a jeho väzby na ostatné (či už explicitne, alebo implicitne) vyjadrené ústavné princípy, na ktorých je vybudovaná Slovenská republika. Domnievame sa, že ústavný princíp územnej samosprávy je natoľko dôležitý svojím charakterom a ako súčasť širšieho mechanizmu demokratického usporiadania v štáte, že je len prirodzenou reflexiou jeho vyjadrenie v (implicitnom) materiálnom jadre Ústavy SR.

Použitá literatúra:

- ALEXY, R.: Pojem a platnosť práva. Bratislava: Kalligram, 2009; ISBN 978-80-8101-062-0, 176 s.
- BALOG, B.: Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. Žilina: EUROKÓDEX, 2014, ISBN. 978-808-1550-324, 211 s.
- BARÁNY, E.: Dôvod (y) zmien deľby moci, s. 31, In: JIRÁSEK, J., WITKOWSKI, Z. (eds.): Proměny dělbý moci. Dělbý moci v ústavním systému české republiky a Polské republiky. Sborník z IV. česko-polského právnického semináře. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2015
- BARÁNY, E.: Princípy vo vzťahoch práva a morálky, s. 287- 293. In: Právny obzor, ročník 86, 3, 2003;
- BOGUSZAK, J.: K teorii tvorby práva (hodnoty, normy, právní princípy). In : HENDRYCH, Dušan (ed.). *Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 1348-1998: jubilejní sborník. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 1998*
- BOGUSZAK, J.: Pojetí, druhy a význam právních princípu. In: Právny obzor, ročník 86, 3, 2003
- BRÖSTL, A. a kol.: Teória práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, ISBN 9788073804251, 199 s.
- CIBULKA, Ľ. a kol.: Štátoveda. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, ISBN 978-80-8168-733-4, 358 s.
- DOBROVIČOVÁ, G., KANÁRIK, I.: Vplyv doktrín Ústavného súdu SR na právne princípy, s. 258-258. In: Právny obzor, ročník 86, 3, 2003
- DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky- Komentár. Šamorín: Heuréka, 2007
- DWORKIN, R. Když se práva berou vážně. Praha: Oikoymenh, 2001
- EATON, A.M.: The Right to Local Self-Government. I, In: Harvard Law Review , Vol. 13, No. 6 (Feb., 1900)
- FILIP, J. Ústavní právo I. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Brno : MU a Doplněk, 1999, ISBN 80-7239-036-8, 536 s.
- FILIP, J., SVATOŇ, J.: Štátoveda. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, ISBN 978-80-7357-685-1, 400 s.

⁴⁵ SARTORI, G.: Teória demokracie. Bratislava: ARCHA, 1993, s. 70

- HART, H.L.A.: Pojem práva. 2. vyd..Praha: Prostor, 2004, ISBN 80-7260-103-2, 158 s.
- HENDRYCH, D. a kol. : Správni právo. Obecná časť. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, , ISBN 978-210-. 4276-6, 418 s.
- HOLLÄNDER, P.: Filipika proti redukcionizmu. Bratislava: Kalligram, 2009, ISBN 978-80-8101-244-0, 176 s.
- KLÍMA, K.: O právu ústavním. Praha: Wolters Kluwer, 2012, ISBN 978-80-7357-757-5, 295 s.
- KNAPP, V.: Teorie práva. Praha: C.H. Beck, 1995, ISBN 3406401775, 247 s.
- KOUDELKA, Z.: Samospráva. Praha : Linde Praha, 2007, ISBN 978-80-7201-665-5, 399 s.
- KSEŇÁK, Š.: Územná samospráva ako jeden z prejavov vertikálnej deľby moci v demokratickom a právnom štáte, s. 7, In: HENCOVSKÁ, M. (zost.): Územná samospráva ako forma verejnej moci. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Košice: UPJŠ, Fakulta verejnej správy, 2012
- KUKLIŠ, P., VIROVÁ, V.: Vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie). Bratislava : Eurokódex, 2012,ISBN 978-80-89477-77-0, 240 s.
- MONTESQUIEU, Ch. de Secondat: Duch zákonov. Bratislava: Tatran, 1989, ISBN: 80-222-0096-4, 597 s.
- OROSZ, L.: Všeobecné ústavné princípy- základná charakteristika, význam a spôsob ich vyjadrenia v ústavnom systéme Slovenskej republiky, s. 325- 337. In: Právny obzor, ročník 86, 4, 2003
- PALÚŠ, I. a kol. : Ústavné právo Slovenskej republiky. Košice: Fakulta verejnej správy, UPJŠ, 2016, ISBN 978-80- 8152-442-4, 464 s.
- PALÚŠ, I., JESENKO, M., KRUNKOVÁ, A. Obec ako základ územnej samosprávy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2010, ISBN 978-. 80- 8129-003-9, 158 s.
- PAULIČKOVÁ, A.: Aktuálne problémy verejnej správy a územnej samosprávy v SR. In: Právnik, 2004, č. 6.,
- RUANO, J.M., PROFIROIU, M. (eds.) : The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe, Palgrave Macmillan, 2017, ISBN 3319324365, 522 s.
- SARTORI, G.: Teória demokracie. Bratislava: ARCHA, 1993, ISBN 80-7115-049-5, 512 s.
- SOTOLÁŘ, J.: Samospráva obce. Obecné zriadenie na Slovensku. Košice: SOTAC, 2011, ISBN 978-80-89446-23-0, 315 s.
- SVÁK, J.- CIBULKA, L.- KLÍMA, K. : Ústavné právo Slovenskej republiky (Všeobecná časť). Bratislava: EUROKÓDEX, 2008, ISBN 978-80-88931-87-4, 978 s.
- TEKELI, J.: Kompetenčné právo v obecnej samospráve. Konfliktné oblasti. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, ISBN 9788081683367, 248 s.
- VALEŠ, L. A KOL.: Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, ISBN 80-7380-010-1, 246 s.
- VOPÁLKA, V.: O územní samosprávě. In: MIKULE, V. (ed.): Veřejná správa a právo. Pocta D. Hendrychovi k 70. narozeninám. Praha: C.H. Beck, 1997, ISBN 8071791911
- ZOULÍK, F.: Právní principy a procesní zásady. In: Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, ISBN 1999 80-901064-5-5, 231 s.

- Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 53/00
- Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 7/99
- Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 24/98
- Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 6/2011
- Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 55/00
- Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 12/01
- Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 16/95
- Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 19/98
- Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/2012
- Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/97
- Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 7/96
- Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 7/2017

Kontaktné údaje:

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

BRATISLAVA LEGAL FORUM
BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM

2018



ÚSTAVNÝ SÚD
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

