

UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH
PRÁVNICKÁ FAKULTA



OCHRANA ĽUDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÝCH SLOBÔD

ústavnými súdmi
a medzinárodnými
súdnyimi orgánmi

III. ústavné dni

Ladislav Orosz
Tomáš Majerčák
(eds.)

KOŠICE 2014

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Právnická fakulta



**Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými
súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi - III. ústavné dni**

Ladislav Orosz – Tomáš Majerčák (eds.)

**zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie
Košice 23. september 2014**

Košice 2014

OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.): *Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi - III. ústavné dni. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 23.september 2014. Košice UPJŠ 2014.*

Zborník vedeckých prác vznikol v rámci riešenia projektu Vedeckej grantovej agentúry Ministerstva školstva Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied: "Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike – doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy" VEGA č. 1/0965/13.

Editori:

doc. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta, UPJŠ v Košiciach

JUDr. JCLic. Tomáš Majerčák, PhD.

Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta, UPJŠ v Košiciach

Recenzenti:

doc. JUDr. Eudmila Somorová, CSc.

Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta, UPJŠ v Košiciach

prof. JUDr. Eubomír Cibulka, CSc.

Katedra ústavného práva, Právnická fakulta, UK v Bratislave

© 2014 Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Všetky práva vyhradené. Toto dielo ani jeho žiadnu časť nemožno reprodukovat', ukladať do informačných systémov alebo inak rozširovať bez súhlasu majiteľov práv

Za odbornú a jazykovú stránku tohto zborníka zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov. Rukopisy neprešli redakčnou ani jazykovou úpravou.

ISBN 978-80-8152-207-9

Obsah

I. Ochrana ľudských práv a základných slobôd medzinárodnými súdnymi orgánmi.....	7
Obnova konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky ako prostriedok nápravy porušenia ľudského práva konštatovaného Európskym súdom pre ľudské práva	
JUDr. Ivetta Macejková, PhD.	7
Od “Poslušne hlásim” k účinnej súdnej ochrane	
JUDr. Daniel Šváby	20
Vplyv rozhodnutí ESLP na spravodlivý súdny proces	
Prof. JUDr. Ján Svák, DrSc. – JUDr. Boris Balog, PhD.....	27
Mythus a pravda o významu Evropského soudu pro lidská práva (Otázky vlivu ESLP na ústavní systémy členských států Rady Evropy)	
Prof. et Doc. JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab.,	38
Právna povaha Vysvetliviek k Charte základných práv EÚ: Možnosť alebo povinnosť ich využitia v rozhodovacej činnosti súdov?	
Doc. JUDr. Gabriela Dobrovičová, CSc. - JUDr. Martina Jánošíková, Ph.D.....	57
II. Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi	69
Ochrana ľudských práv v 21. storočí	
doc. PhDr. Ján Čipkár, CSc.....	69
Právo na výkon verejnej funkcie jako příčina kolize principů demokratického a právního státu v judikatuře Ústavního	
prof. JUDr. Aleš Gerloch,CSc. - JUDr. Jan Tryzna,Ph.D.**	77
Ústavní stížnost – staré, staronové a nové problémy teorie a judikatorní praxe Ústavního soudu České republiky	
Prof. JUDr. Jan Filip, CSc.....	92
<i>Ochrana ľudských práv v rámci činnosti Ústavného súdu Poľskej republiky</i>	
prof. dr. hab. Viktoriya Serzhanova	125
Stručne k vybraným aplikačným problémom súvisiacim s nálezom Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 106/2011	

JUDr. Marianna Mochnáčová, PhD.	
JUDr. Ján Havrilčák.....	139
Rozhodovacia činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky vo svetle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva	
JUDr. Marica Pirošíková.....	155
Vybrané aktuálne problémy z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky	
JUDr. Ľubomír Dobřík, PhD.....	163
ZÁKLADNÉ PRÁVA A SLOBODY A VYVODENÁ PÔSOBNOSŤ ÚSTAVNÉHO SÚDU SR	
doc. JUDr. Ján D r g o n e c, DrSc.....	177
Reštriktívny formalizmus, ako dôvod zužovania ochrany ľudských práv a slobôd v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR	
Doc. JUDr. P. Kresák, CSc.....	194
Dôsledky preťažnosti ústavného súdu	
JUDr. Eduard Bárány, DrSc.....	212
Ústavný súd Slovenskej republiky ako manufaktúra na ústavné sťažnosti	
doc. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.....	218
Inkompatibilita mandátu poslanca obecného zastupiteľstva vo svetle novej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky	
JUDr. Jozef Tekeli, PhD.....	234
AKTUÁLNE OTÁZKY SPRÁVNEHO SÚDNICTVA	
JUDr. JOZEF KRAVEC, CSc.....	248
Súdy v správnom súdnictve ako porušovatelia základných práv a slobôd	
JUDr. Tibor Seman, PhD.....	264
PRÁVO NA SPRÁVODLIVÝ PROCES V ADMINISTRATÍVNYCH VECIACH POD VPLYVOM JUDIKATÚRY EURÓPSKEHO SÚDU PRE ĽUDSKÉ PRÁVA	
JUDr. Radomír Jakab, PhD.....	286

Úvod

Zborník vedeckých prác, ktorý sa Vám dostáva do rúk je finálnym produktom medzinárodnej vedeckej konferencie „*Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi - III. ústavné dni.*“, uskutočnenej 23. septembra 2014 na Ústavnom súde Slovenskej republiky v Košiciach. Organizátormi tejto medzinárodnej vedeckej konferencie boli Ústavný súd Slovenskej republiky a Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ktorí sa usilujú o založenie tradície pravidelného organizovania medzinárodných vedeckých konferencií v sídle slovenského ústavného súdu k aktuálnym problémom ústavného práva.

Ochrana základných práv a slobôd sa neustále vyvíja, zdokonaľuje a je vždy odzrkadlením stupňa vývoja spoločnosti¹. Ústavná koncepcia základných práv a slobôd je vyjadrením histórie a určitého stupňa kultúry, ekonomického a spoločenského vývoja spoločnosti. Ústavná úprava základných práv a slobôd obsahuje východiskové hodnotové kritéria, ktoré stanovujú úlohu štátu a vzťah medzi jednotlivcom a štátom, ako aj rozhodujúce smernice pre uskutočňovanie slobody, rovnosti a spravodlivosti². K vymedzovaniu obsahu jednotlivých práv dochádza vo významnej miere práve judikatúrou medzinárodných súdnych orgánov a ústavných súdov. Práve tieto inštitúcie v svojich rozhodnutiach precizujú povinnosti štátov voči jednotlivcom, ktoré pre ne vyplývajú z obsahu jednotlivých práv a slobôd. Súdne orgány sa podieľajú na ochrane základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb svojou rozhodovacou činnosťou, ktorej výsledky –zaväzujú štát, resp.–štátne orgány. Teda podieľajú sa na účinnej ochrane týchto práv a slobôd. Uvedeným skutočnostiam zodpovedá aj obsah tohto zborníka sústredujúci príspevky jednotlivých autorov tematicky orientované v prvom rade na

¹ K vývoju základných ľudských práv a slobôd pozri: BUENGERTHAL, T.: *The Normative and Institutional Evolution of International Human Rights, Human Rights Quarterly*, 19/1997, s. 703 – 723; JASUDOWICZ, T.: *Ewolucja interpretacji międzynarodowo chronionych praw człowieka*, Ethos, 12/1999, č. 1-2, s. 213-239; ALSTON, P.: *The UN's Human Rights Record: From San Francisco to Vienna and Beyond*, Human Rights Quarterly, 16/1994, No. 2, s. 375-390; SVÁK, J.: *Ochrana ľudských práv* (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv) II. rozšírené vydanie, EURO KÓDEX, 2006, s. 13–47.

² Por. PALÚŠ, I.: *Ústavná koncepcia hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv*, Ústavnosť a politika 1/1999, s. 45; PALÚŠ, I.- SOMOROVÁ, Ľ.: *Štátne právo Slovenskej Republiky*, UPJŠ v Košiciach, 2013, s. 100.

analýzu judikatúry ústavných súdov a medzinárodných súdnych orgánov a kľúčové problémy, ktoré z nej vyplývajú.

Kľúčovým zámerom organizátorov tohtoročnej vedeckej konferencie bola ochrana základných práv a slobôd v judikatúre medzinárodných súdnych orgánov, a to predovšetkým Súdneho dvora Európskej únie a Európskeho súdu pre ľudské práva, a v judikatúre ústavných súdov, predovšetkým v judikatúre ústavných súdov krajín V4.

Zborník má dve kapitoly. V prvej sú umiestnené vedecké práce, ktoré sa dotýkajú ochrany ľudských práv a základných slobôd medzinárodnými súdnymi orgánmi a v druhej kapitole tie, ktoré analyzujú ochranu ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi.

Na záver je potrebné ešte vyzdvihnúť aj to, že tento zborník vedeckých prác vznikol v rámci riešenia projektu Vedeckej grantovej agentúry Ministerstva školstva Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied: **"Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike – doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy"** VEGA č. 1/0965/13. Medzinárodné súdne orgány a ústavné súdy pri svojej rozhodovacej činnosti, teda aj pri ochrane základných práv a slobôd musia aplikovať ústavné princípy, pri výklade ústavy, medzinárodných zmlúv a zákonov, teda pri realizácii práva.

Tomáš Majerčák

I. Ochrana ľudských práv a základných slobôd medzinárodnými súdnymi orgánmi

Obnova konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky ako prostriedok nápravy porušenia ľudského práva konštatovaného Európskym súdom pre ľudské práva

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.
predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky

Úvod

Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) vo veci samej rozhoduje rozsudkom, pričom čl. 46 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) zakotvuje záväzok Vysokých zmluvných strán dohovoru riadiť sa právoplatným rozsudkom ESLP vo všetkých prípadoch, v ktorých sú stranami, a dohľad nad výkonom právoplatných rozsudkov zveruje Výboru ministrov Rady Európy.

Rozsudok, ktorým ESLP konštatoval porušenie dohovoru alebo jeho protokolov, pritom žalovanému štátu ukladá nielen právnu povinnosť vyplatiť dotknutým osobám sumy priznané ako spravodlivé zadosťučinenie, ale aj povinnosť zvoliť všeobecné a/alebo, ak to je nevyhnutné, individuálne opatrenia, ktoré musia byť prijaté v jeho vnútroštátnom právnom poriadku za účelom skončenia porušenia konštatovaného ESLP, a uskutočniť akúkoľvek možnú nápravu jeho dôsledkov takým spôsobom, aby bola v takom rozsahu, v akom to je možné, obnovená situácia existujúca pred zisteným porušením.

V tejto súvislosti bolo 19. januára 2000 Výborom ministrov Rady Európy schválené odporúčanie č. R (2000)2 Výboru ministrov členským štátom o obnove alebo opätovnom prejednaní niektorých prípadov na vnútroštátnej úrovni na základe rozsudkov Európskeho súdu pre ľudské práva [ďalej len „odporúčanie č. R (2000)2“], ktoré o. i. uvádza:

„... skúsenosti Výboru ministrov pri vykonávaní dohľadu nad výkonom rozsudkov Súdu ukazujú, že za určitých okolností obnova konania, resp. opätovné prejednanie prípadu predstavuje najúčinnnejší, ak nie jediný prostriedok na dosiahnutie restitutio in integrum;

I. vzhľadom na uvedené okolnosti vyzýva zmluvné strany, aby na vnútroštátnej úrovni zabezpečili existenciu primeraných možností na dosiahnutie restitutio in integrum do tej miery, do akej to je možné;

II. vyzýva zmluvné strany, aby najmä preskúmali svoje vnútroštátne právne poriadky s cieľom zabezpečiť, aby v nich existovali adekvátne možnosti na opätovné prejednanie vecí vrátane obnovy konania v prípadoch, keď Súd zistil porušenie Dohovoru, obzvlášť vtedy, keď:

(i) poškodená strana naďalej trpí vážnymi negatívnymi dôsledkami spôsobenými sporným vnútroštátnym rozhodnutím, ktoré nie sú dostatočne napravené spravodlivým zadosťučinením a nemôžu byť odstránené inak než opätovným prejednaním, resp. obnovou konania, a

(ii) rozsudok Súdu vedie k záveru, že a) napadnuté vnútroštátne rozhodnutie je v merite veci v rozpore s Dohovorom alebo b) zistené porušenie spočíva v procesných pochybeniach alebo nedostatkoch takej závažnosti, ktorá vrhá vážne pochybnosti na výsledok vnútroštátneho konania, ktoré bolo predmetom sťažnosti.“

V nadväznosti na toto odporúčanie následne 28. septembra 2000 aj Parlamentné zhromaždenie Rady Európy schválilo rezolúciu č. 1226 (2000) o výkone rozsudkov Európskeho súdu pre ľudské práva [ďalej len „rezolúcia č. 1226 (2000)“], ktorou vyzvalo členské štáty Rady Európy na vnútroštátnu úpravu konania, ktorá by umožňovala prieskum pôvodných konaní v dôsledku odsudzujúcich rozsudkov ESLP.

Na tieto dokumenty Rady Európy slovenský zákonodarca v roku 2005 reagoval jednak v rámci rekodifikácie Trestného poriadku, jednak novelizáciou Občianskeho súdneho poriadku.

Pokiaľ ide o rekodifikovaný Trestný poriadok (zákon č. 301/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov), ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2006, ustanovenie § 394 ods. 4 Trestného poriadku výslovne zakotvilo, že skutočnosťou skôr neznámou a odôvodňujúcou povolenie obnovy konania je aj rozhodnutie ESLP, podľa ktorého rozhodnutím prokurátora alebo súdu Slovenskej republiky alebo v konaní, ktoré mu predchádzalo, boli porušené základné ľudské práva alebo slobody obvineného, ak negatívne dôsledky tohto rozhodnutia nemožno inak napraviť.

Pokiaľ ide o Občiansky súdny poriadok, zákonom č. 341/2005 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť 1. septembra 2005, bolo ustanovenie § 228 Občianskeho súdneho poriadku doplnené o možnosť účastníka návrhom na obnovu konania napadnúť právoplatný rozsudok aj v prípade, ak ESLP vo

svojom rozsudku rozhodol alebo dospel k záveru, že rozhodnutím súdu alebo konaním, ktoré mu predchádzalo, boli porušené základné ľudské práva alebo slobody účastníka konania a závažné dôsledky tohto porušenia neboli odstránené priznaným primeraným finančným zadosťučinením.

I. Otázka možnosti obnovy konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky pred novelou Ústavy Slovenskej republiky

Skutočnosť, že na základe uvedeného odporúčania, resp. rezolúcie orgánov Rady Európy v slovenskom právnom poriadku nedošlo – na rozdiel od občianskeho súdneho konania či trestného konania – aj k výslovnému zakotveniu možnosti obnovy konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) v prípade, ak by EŠLP bolo konštatované porušenie základného ľudského práva alebo slobody účastníka v konaní pred ústavným súdom, dlho nepredstavovala žiadny vážnejší praktický problém, keďže ústavnému súdu nebol doručený žiaden návrh na obnovu konania pred ústavným súdom, ktorý by sa opieral o rozhodnutie EŠLP vyslovujúce, že – vzhľadom na porušenie základného ľudského práva alebo slobody účastníka v konaní pred ústavným súdom – je potrebné, resp. vhodné obnoviť konanie pred ústavným súdom.

To sa zmenilo 21. februára 2013, keď bol ústavnému súdu doručený návrh JUDr. Štefana Harabina [v súčasnosti už bývalého predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovateľ“ alebo „predseda najvyššieho súdu“)] na obnovu (disciplinárneho) konania vedeného na ústavnom súde pod sp. zn. PL. ÚS 92/2011, ktoré bolo právoplatne skončené uznesením ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 92/2011 z 29. júna 2011, ktorým bol navrhovateľ uznaný za vinného zo spáchania disciplinárneho previnenia a bolo mu uložené disciplinárne opatrenie. Navrhovateľ pritom vo svojom návrhu na obnovu konania pred ústavným súdom poukázal na to, že proti predmetnému (odsudzujúcemu) rozhodnutiu ústavného súdu podal sťažnosť EŠLP, ktorý svojím rozsudkom¹ vyslovil, že predmetným rozhodnutím ústavného súdu bol porušený čl. 6 ods. 1 dohovoru, pričom zároveň v súvislosti s odstránením tohto zisteného porušenia práva navrhovateľa uviedol:

„V prípade porušenia článku 6 Dohovoru by sa mal sťažovateľ v rozsahu, v akom je to možné, dostať do situácie, v akej by bol, ak by požiadavky tohto článku boli rešpektované. Najvhodnejšia forma nápravy v prípadoch podobných predmetnému by mala byť obnova konania, ak bude o ňu požiadané, pred súdom spĺňajúcim požiadavku nestrannosti v zmysle

¹ Rozsudok EŠLP vo veci Harabin proti Slovenskej republike z 20. novembra 2012.

článku 6. Súd poznamenáva v tomto ohľade, že ústava ani zákon o ústavnom súde z roku 1993 výslovne neposkytujú možnosť obnovy konania pred ústavným súdom. Zákon o ústavnom súde však umožňuje ústavnému súdu aplikovať, ak je to vhodné, Občiansky súdny poriadok a Trestný poriadok, ktoré poskytujú možnosť obnovy konania, ak Súd v rozsudku dospeje k záveru, že rozhodnutie súdu alebo konanie, ktoré mu predchádzalo, bolo v rozpore so základnými ľudskými právami alebo slobodami účastníka konania.“

Názor pléna ústavného súdu na možnosť obnovy konania pred ústavným súdom na základe ustanovenia § 31a zákona 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 (ďalej len „zákon o ústavnom súde“), ktoré na konanie pred ústavným súdom pripúšťa primerané použitie ustanovení Občianskeho súdneho poriadku, resp. Trestného poriadku, však nebol jednotný.

a) Podľa časti pléna ústavného súdu takýto výklad ustanovenia § 31a zákona o ústavnom súde nebol možný, keďže v zmysle čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) platí, že výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou, pričom ústava v tom čase (v znení pred novelou realizovanou ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z.) v čl. 133 ustanovovala, že „*Proti rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.*“. Ustanovenie čl. 133 ústavy tak podľa časti sudcov ústavného súdu vylučovalo podanie akéhokoľvek (riadneho či mimoriadneho) opravného prostriedku, ktorý by bolo možné uplatniť proti rozhodnutiu ústavného súdu, a to bez ohľadu na to, či by išlo o rozhodnutie pléna ústavného súdu alebo senátu ústavného súdu, a teda v dôsledku znenia čl. 133 ústavy zastávala názor, že rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej sú konečné a nezmeniteľné.

b) S uvedeným názorom, že konanie pred ústavným súdom nemožno obnoviť, a to ani ak by dôvodom na obnovu konania pred ústavným súdom bolo rozhodnutie EStP, sa nestotožnila druhá časť pléna ústavného súdu, ku ktorej som patrila aj ja, pričom konkrétne dôvody, o ktoré sa opiera môj názor, že v danom prípade bolo možné obnovu konania pred ústavným súdom povoliť, je možné zhrnúť takto:

Ústava v čl. 140 splnomocňuje na úpravu podrobností o spôsobe konania pred ústavným súdom zákonodarcu, ktorý tak má urobiť prostredníctvom osobitného zákona. Týmto zákonom je zákon o ústavnom súde, pričom v zmysle § 31a zákona o ústavnom súde ak tento zákon neustanovuje inak a povaha vecí to nevylučuje, použijú sa na konanie pred ústavným súdom primerane ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku alebo Trestného poriadku.

Vzhľadom na predmet a charakter disciplinárneho konania vedeného proti predsedovi najvyššieho súdu v zmysle čl. 136 ods. 2 druhej vety ústavy (v čase konania išlo pôvodne o čl. 136 ods. 3 ústavy, pozn.) prichádza do úvahy primeraná aplikácia ustanovení § 394 ods. 1 a 4 Trestného poriadku, o čom svedčí aj nadväzujúca zákonná právna úprava disciplinárneho konania. Úprava disciplinárneho konania proti predsedovi najvyššieho súdu obsiahnutá v § 74e ods. 1 zákona o ústavnom súde odkazuje vo všeobecnosti na primerané použitie ustanovení zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sudcoch a prísediacich“), pričom ustanovenie § 150 ods. 2 zákona o sudcoch a prísediacich ustanovuje, že na disciplinárne konanie proti sudcovi sa primerane použije Trestný poriadok, ak tento zákon neustanovuje inak alebo ak z povahy veci nevyplýva niečo iné.

V rámci posúdenia splnenia podmienok vyplývajúcich z § 31a zákona o ústavnom súde na primerané použitie ustanovení § 394 ods. 1 a 4 Trestného poriadku v prípade návrhu na obnovu konania sa ústavný súd, samozrejme, musí zaoberať aj otázkou, či takémuto postupu nebráni ustanovenie čl. 133 ústavy, podľa ktorého proti rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok. V prvom rade je potrebné zdôrazniť, že pri aplikácii tohto ustanovenia nemožno vychádzať výlučne z jeho gramatického výkladu izolovaného od ostatných ustanovení ústavy, keďže ústavný súd už v rámci svojej rozhodovacej činnosti uviedol, že pri aplikácii ústavy sa žiadne z jej ustanovení nemôže vyčleňovať z kontextu a interpretovať izolovane. Pri interpretácii a aplikácii ústavy nemožno porušovať či ignorovať vzájomnú súvislosť medzi tými ustanoveniami, ktoré na seba významovo nadväzujú (m. m. PL. ÚS 32/95). Pri výklade určitého ustanovenia ústavy teda nemožno vychádzať len z jeho gramatického znenia, vyčleňovať ho z kontextu ústavy, interpretovať ho samo osebe a porušiť alebo ignorovať príčinnú súvislosť s inými ustanoveniami, ktoré na seba významovo nadväzujú.

Za ustanovenie, na ktoré je v danom prípade v súvislosti s interpretáciou a aplikáciou čl. 133 ústavy potrebné prihliadať, treba považovať čl. 1 ods. 2 ústavy, podľa ktorého Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky. Medzinárodný záväzok Slovenskej republiky riadiť sa právoplatnými rozsudkami ESĽP vyplýva z čl. 46 ods. 1 dohovoru a prirodzene zahŕňa aj rozsudok ESĽP z 20. novembra 2012 vo veci predsedu najvyššieho súdu (sťažnosť č. 58688/11). Z tohto rozsudku vyplýva požiadavka uskutočnenia nápravy dôsledkov porušenia práva predsedu najvyššieho súdu na konanie pred nestranným súdom v zmysle čl. 6 ods. 1 dohovoru, a to poskytnutím

obnovy konania pred ústavným súdom vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 92/2011, ak bude o obnovu konania požiadané [k tomu pozri body 177 a 178 rozsudku ESLP z 20. novembra 2012 vo veci Harabin proti Slovenskej republike (sťažnosť č. 58688/11)]. Európsky súd pre ľudské práva v tejto súvislosti poukázal aj na bod 27 svojho rozsudku z 25. septembra 2012 vo veci Vojtěchová proti Slovenskej republike (sťažnosť č. 59102/08), v ktorom uviedol, že za najvhodnejšiu formu nápravy považuje obnovu konania, ak bude o ňu požiadané, a zároveň poukázal na body 58 a 59 svojho rozsudku z 23. mája 2006 vo veci Kounov v. Bulharsko (sťažnosť č. 24379/02) a ďalšiu skoršiu judikatúru.

V tejto súvislosti treba prihliadnuť aj na skutočnosť, že Výbor ministrov Rady Európy v odporúčaní č. R (2000)2 vyzval členské štáty Rady Európy, aby vnútroštátne zaistili primeraný postup vrátane obnovy konania v prípadoch, keď ESLP konštatoval porušenie dohovoru, a to predovšetkým pokiaľ pretrvávajú negatívne dôsledky vnútroštátneho rozhodnutia a nie je možné ich plne napraviť poskytnutím primeraného zadosťučinenia. Parlamentné zhromaždenie Rady Európy potom vo svojej rezolúcii č. 1226 (2000) vyzvalo členské štáty na vnútroštátnu úpravu konania, ktorá by umožňovala prieskum pôvodných konaní v dôsledku odsudzujúcich rozsudkov ESLP. Medzinárodnoprávnu povahu záväzku vyplývajúceho z rozsudku ESLP z 20. novembra 2012 vo veci Harabin proti Slovenskej republike (sťažnosť č. 58688/11) v spojení s čl. 46 ods. 1 dohovoru, ako aj jeho obsahu – umožniť predsedovi najvyššieho súdu obnovu konania pred ústavným súdom vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 92/2011, ak o obnovu konania požiada, tak z uvedených dôvodov možno považovať za neepochybnú.

Pri posudzovaní možnej kolízie čl. 1 ods. 2 ústavy v spojení s týmto medzinárodnoprávnym záväzkom na strane jednej a čl. 133 ústavy na strane druhej je zároveň potrebné prihliadať aj na ustanovenia čl. 26 a čl. 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve (uverejneného v Zbierke zákonov Slovenskej republiky vyhláškou ministra zahraničných vecí č. 15/1988 Zb.), podľa ktorých každá platná zmluva zaväzuje zmluvné strany a musí byť nimi plnená dobromyseľne, pričom strana sa nemôže dovoľávať ustanovení svojho vnútroštátneho práva ako dôvodu pre neplnenie zmluvy.

Ústavný súd sa pritom už v úvodných obdobiach svojej existencie v rámci rozhodovacej činnosti vyjadril k interpretácii ustanovení ústavy v tom zmysle, že pri interpretácii a aplikácii vnútroštátneho práva je potrebné prihliadať na medzinárodnoprávne štandardy. Obmedzenie výkladu právnych noriem na vnútroštátny výklad by totiž v konkrétnom prípade mohlo viesť aj k založeniu medzinárodnoprávnej zodpovednosti Slovenskej republiky pre nerešpektovanie medzinárodných záväzkov (m. m. napr. PL. ÚS 5/93). Ústavne konformný výklad ustanovenia čl. 133 ústavy preto

v danom prípade nemožno obmedziť na výklad jazykový (gramatický), ale vyžaduje taktiež zohľadnenie ustanovení ústavy (čl. 1 ods. 2) upravujúcich povinnosť Slovenskej republiky dodržiavať právne záväzky vyplývajúce z medzinárodného práva, ako aj samotný účel ustanovenia čl. 133 ústavy (výklad teleologický).

Účel ustanovenia čl. 133 ústavy pritom možno identifikovať ako zámer ústavodarcu vylúčiť možnosť uplatnenia opravných prostriedkov proti rozhodnutiam ústavného súdu v rámci vnútroštátneho právneho systému. Cieľom ústavodarcu, pokiaľ ide o ustanovenie čl. 133 ústavy, nebola snaha vylúčiť možnosť uplatnenia prostriedkov medzinárodnoprávnej ochrany ľudských práv zo strany oprávnených subjektov proti rozhodnutiam ústavného súdu, ako ani snaha zabrániť zjednaniu nápravy porušenia ľudských práv a základných slobôd konštatovaného medzinárodným súdnym orgánom ľudskoprávnej ochrany (ESLP).

Rozhodnutia ústavného súdu sú preskúmateľné v konaní pred ESLP na základe právneho prostriedku nápravy – sťažnosti priznanej oprávneným subjektom priamo ustanovením čl. 34 dohovoru, ktorá nemá charakter vnútroštátneho opravného prostriedku, a túto právomoc štrasburského orgánu ochrany ľudských práv právny poriadok Slovenskej republiky, ako aj judikatúra ústavného súdu plne rešpektuje.

V danej veci, keď existuje rozhodnutie ESLP konštatujúce porušenie práva navrhovateľa zaručeného dohovorom zo strany ústavného súdu po tom, ako došlo k preskúmaniu rozhodnutia a procesného postupu ústavného súdu pred medzinárodným orgánom na ochranu ľudských práv a základných slobôd na základe právneho prostriedku, ktorý nemá vnútroštátnu povahu, návrh na obnovu konania podaný predsedom najvyššieho súdu nepredstavuje klasický opravný prostriedok vnútroštátneho práva, ale len procesnoprávny prostriedok, ktorý umožňuje realizáciu rozhodnutia ESLP, ktorému predchádzalo preskúmanie procesného postupu alebo rozhodnutia ústavného súdu samotným ESLP na základe medzinárodného práva.

Ustanovenie čl. 133 ústavy je teda potrebné vykladať a aplikovať reštriktívne v tom zmysle, že toto ustanovenie nebráni podaniu návrhu na obnovu konania pred ústavným súdom v prípadoch, keď ESLP svojím rozhodnutím vysloví porušenie niektorého z práv zaručených v dohovore, pričom z jeho rozhodnutia vyplýva, že k porušeniu dotknutého práva alebo slobody došlo priamo a výlučne procesným postupom alebo rozhodnutím ústavného súdu a obnova konania pred ústavným súdom predstavuje jediný efektívny prostriedok nápravy porušenia ľudských práv alebo základných slobôd konštatovaného ESLP.

V prípade návrhu predsedu najvyššieho súdu na obnovu konania v posudzovanej veci boli uvedené podmienky splnené. Z rozsudku ESLP z 20.

novembra 2012 vo veci Harabin proti Slovenskej republike (sťažnosť č. 58688/11) vyplýva, že postupom ústavného súdu v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 92/2011 došlo k porušeniu práva predsedu najvyššieho súdu na prejednanie veci nestranným súdom podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, pričom v označenom konaní rozhodoval ústavný súd v zmysle čl. 136 ods. 2 druhej vety ústavy (pôvodne čl. 136 ods. 3 druhej vety ústavy, pozn.) ako jediný príslušný orgán verejnej moci priamo o právach a povinnostiach predsedu najvyššieho súdu, v súvislosti s ochranou ktorých mu dohovor v zmysle čl. 6 ods. 1 poskytuje právo na súdnu ochranu. Nápravu dôsledkov porušenia dohovoru uvedením dotknutej osoby do situácie, v akej by bola, ak by požiadavky čl. 6 ods. 1 dohovoru boli rešpektované, tak možno v danom prípade zabezpečiť výlučne obnovou disciplinárneho konania vedeného ústavným súdom proti predsedovi najvyššieho súdu pod sp. zn. PL. ÚS 92/2011. Vzhľadom na tieto skutočnosti bolo podľa môjho názoru potrebné návrhu predsedu najvyššieho súdu na povolenie obnovy konania vyhovieť a podľa § 394 ods. 1 a 4 Trestného poriadku v spojení s § 31a zákona o ústavnom súde rozhodnúť o povolení obnovy konania vedeného ústavným súdom pod sp. zn. PL. ÚS 92/2011.²

Vzhľadom na nejednotnosť názorov v pléne ústavného súdu na možnosť obnovy konania pred ústavným súdom som listom z 5. septembra 2013 (ktorý bol zaslaný na vedomie aj prezidentovi Slovenskej republiky, predsedovi vlády Slovenskej republiky, predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky a predsedovi Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky) upovedomila ministra spravodlivosti Slovenskej republiky o tom, že ustanovenie čl. 133 ústavy môže predstavovať vzhľadom na existenciu viacerých alternatív výkladu ústavného textu prekážku naplnenia záverov predmetného rozsudku EŠLP. Ministra spravodlivosti Slovenskej republiky som v tejto súvislosti zároveň požiadala o zváženie možnosti iniciovania potrebných legislatívnych zmien v

² V nadväznosti na rozhodnutie, ktorým by sa návrhu predsedu najvyššieho súdu na povolenie obnovy konania vyhovel, by bolo v zmysle § 400 ods. 1 Trestného poriadku v spojení s § 31a zákona o ústavnom súde taktiež potrebné rozhodnúť o zrušení konečného meritórneho uznesenia ústavného súdu vo veci, ktorej sa návrh na povolenie obnovy konania týkal, t. j. o zrušení uznesenia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 92/2011 z 29. júna 2011, ako aj o zrušení rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 92/2011 z 10. mája 2011, ktorým sa pôvodne v predmetnej veci rozhodlo o námietkach predpojatosti vznesených proti sudcom ústavného súdu účastníkmi konania. Totiž dôvodom, pre ktorý EŠLP vo svojom rozsudku z 20. novembra 2012 vo veci Harabin proti Slovenskej republike (sťažnosť č. 58688/11) vyslovil porušenie práva predsedu najvyššieho súdu na prejednanie veci pred nestranným súdom podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, bolo práve rozhodnutie o námietkach predpojatosti vznesených proti jednotlivým sudcom ústavného súdu zo strany účastníkov konania. Naplnenie účelu, ktorý je dôvodom povolenia obnovy konania, je preto možné dosiahnuť iba vytvorením takého procesného postavenia predsedu najvyššieho súdu, v rámci ktorého by bolo možné opätovne prerokovať námietky predpojatosti vznesené proti jednotlivým sudcom ústavného súdu za podmienok a spôsobom naznačeným v rozsudku EŠLP z 20. novembra 2012. Z uvedeného dôvodu bolo zároveň potrebné rozhodnúť aj o zrušení rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 92/2011 z 10. mája 2011.

právnym poriadku Slovenskej republiky, ktoré by ústavnému súdu umožnili realizovať požiadavky vyplývajúce z predmetného rozsudku ESLP.

Vzhľadom na skutočnosť, že k iniciovaniu potrebných legislatívnych zmien následne nedošlo, ústavný súd pristúpil k rozhodovaniu o predmetnom návrhu navrhovateľa na obnovu konania pred ústavným súdom, pričom ústavný súd o predmetnom návrhu navrhovateľa na obnovu konania pred ústavným súdom napokon ani meritórne nerozhodol, keďže ho uznesením sp. zn. PL. ÚS 6/2013 z 29. októbra 2013 z procesných dôvodov podľa čl. 131 ods. 1 ústavy a podľa § 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde v spojení s čl. 140 ústavy zamietol. Z uvedených ustanovení vyplýva, že plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov a ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne, pričom v prípade predmetného návrhu na obnovu konania nastala práve takáto situácia, teda návrh na povolenie obnovy disciplinárneho konania pred ústavným súdom vedeného proti navrhovateľovi nezískal požadovanú väčšinu siedmich hlasov sudcov ústavného súdu.³

II. Výslovné zakotvenie možnosti preskúmania rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky v Ústave Slovenskej republiky

V nadväznosti na skutočnosť, že ústavným súdom bol navrhovateľov návrh na povolenie obnovy konania pred ústavným súdom zamietnutý, požiadal Sekretariát Výboru ministrov Rady Európy listom z 3. apríla 2014 príslušné orgány Slovenskej republiky o vyjadrenie, „*či sa plánujú zaviesť opatrenia, ktoré by umožnili obnovu konania v súlade s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a v súlade s judikatúrou Súdu, prípadne iné opatrenia, ktoré by umožnili restitutio in integrum*“ nielen v tomto prípade, ale aj vo vzťahu k ďalším dvom prípadom prerokúvaným ESLP, a to Majchrák proti Slovenskej republike (sťažnosť č. 21463/08) a Vrabec a ďalší proti Slovenskej republike (sťažnosť č. 31312/08). Zároveň bol ústavný súd požiadaný aj o vyjadrenie, či sa označení sťažovateľa domáhali obnovy konania vo svojich veciach vedených na ústavnom súde, a ak áno, aké rozhodnutia ústavný súd v tomto ohľade prijal.

Čo sa týka sťažovateľa Ing. arch. Petra Majchráka, ten sa obrátil na ústavný súd podaním, v ktorom sa domáha obnovy konania pred ústavným súdom.⁴ Sťažovateľ Martin Vrabec ani ďalší zo sťažovateľov sa na ústavný súd s návrhom na obnovu konania dosiaľ neobrátili.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti som sa v máji 2014 listom opätovne obrátila na ministra spravodlivosti Slovenskej republiky s návrhom na zváženie možnosti iniciovania potrebných legislatívnych zmien v právnym poriadku

³ O návrhu navrhovateľa na povolenie obnovy konania rozhodovalo len 10 sudcov pléna ústavného súdu, keďže dvaja sudcovia ústavného súdu boli z rozhodovania v predmetnej veci vylúčení a jeden bol práceneschopný.

⁴ Konanie je na ústavnom súde vedené pod sp. zn. Rvp 12591/2013.

Slovenskej republiky, ktoré by vo vzťahu k obnove konania pred ústavným súdom umožnili realizovať požiadavky vyplývajúce z rozsudkov ESELP, a to spôsobom, ktorý by vylučoval akékoľvek pochybnosti o jeho ústavnosti.

S týmto návrhom sa následne stotožnila skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, ktorá v súvislosti s v tom čase prerokúvaným návrhom novely ústavy predložila pozmeňujúci a doplňujúci návrh k prerokúvanému návrhu novely ústavy, v rámci ktorého o. i. navrhla aj to, aby čl. 133 ústavy znel: *„Protiv rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok; to neplatí, ak rozhodnutím orgánu medzinárodnej organizácie zriadeného na uplatňovanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, vznikne Slovenskej republike povinnosť v konaní pred ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu.“* Svoj návrh odôvodnila nasledovne: *„Rešpektujúc rozhodnutia medzinárodných súdnych organizácií, najmä Európskeho súdu pre ľudské práva, sa vytvárajú ústavné predpoklady pre umožnenie obnovenia konania pred Ústavným súdom SR, ak je Slovenská republika zaviazaná k tomuto kroku.“*

Následne bol 4. júna 2014 tento návrh skupiny poslancov v nezmenenej podobe schválený Národnou radou Slovenskej republiky ako čl. I bod 5 ústavného zákona č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon č. 161/2014 Z. z.).

III. Zákonná úprava obnovy konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky de lege ferenda

V nadväznosti na schválenie ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. bol 4. júla 2014 Národnou radou Slovenskej republiky schválený aj „vykonávací“ zákon k tejto novele ústavy – zákon č. 195/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

Tento „vykonávací“ zákon však na novelou ústavy realizovanú zmenu znenia čl. 133 ústavy žiadnym spôsobom nereagoval – do zákona o ústavnom súde nedoplnil osobitnú právnu úpravu obnovy konania pred ústavným súdom, v dôsledku čoho je ústavný súd v súčasnosti v prípade rozhodovania o povolení obnovy konania pred ústavným súdom odkázaný len na primerané použitie príslušných ustanovení Občianskeho súdneho poriadku, resp. Trestného poriadku.

Vzhľadom na špecifiká konania pred ústavným súdom však podľa môjho názoru z dlhodobého hľadiska nemožno takýto stav považovať za vyhovujúci, a preto je potrebné, aby pokiaľ možno čo najskôr došlo k výslovnému zakotveniu právnej úpravy obnovy konania pred ústavným

súdom do zákona o ústavnom súde, pričom základné mnou navrhované tézy budúcej zákonnej úpravy obnovy konania pred ústavným súdom je možné stručne zhrnúť nasledovne:

1. Čo sa týka **prípustnosti návrhu** na obnovu konania pred ústavným súdom, zákon o ústavnom súde by mal v súlade s novelizovaným znením čl. 133 ústavy vymedziť, že právoplatné rozhodnutie ústavného súdu možno za podmienok ustanovených zákonom o ústavnom súde napadnúť návrhom na obnovu konania pred ústavným súdom, ak rozhodnutím orgánu medzinárodnej organizácie zriadeného na uplatňovanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná (ďalej len „orgán medzinárodnej organizácie“), vznikne Slovenskej republike povinnosť v konaní pred ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu.

2. Čo sa týka **náležitostí návrhu** na obnovu konania pred ústavným súdom, návrh by okrem všeobecných náležitostí uvedených v § 20 zákona o ústavnom súde mal obsahovať (i) označenie rozhodnutia ústavného súdu, proti ktorému smeruje, (ii) ako aj označenie rozhodnutia orgánu medzinárodnej organizácie, o ktoré sa opiera.

3. **Subjektom oprávneným podať návrh** na obnovu konania pred ústavným súdom by mal byť ten, kto bol účastníkom konania v konaní pred ústavným súdom, ktorého obnova je navrhovaná, a v prospech ktorého orgán medzinárodnej organizácie rozhodol.

Okrem navrhovateľa by **účastníkmi konania o návrhu** na obnovu konania mali byť tiež účastníci konania pred ústavným súdom, ktorého obnova je navrhovaná, ktorí nie sú navrhovateľmi.

4. Čo sa týka **lehoty na podanie návrhu** na obnovu konania pred ústavným súdom, navrhujem lehotu šiestich mesiacov plynúcu odo dňa, keď sa rozhodnutie orgánu medzinárodnej organizácie stalo konečným, alebo od toho času, keď návrh na obnovu konania pred ústavným súdom mohol byť uplatnený. Stanovenie lehoty na podanie návrhu na obnovu konania pred ústavným súdom považujem z hľadiska nastolenia právnej istoty za nevyhnutné, pričom šesťmesačnú lehotu považujem za dostatočne dlhú na to, aby navrhovateľom mohol byť predložený kvalifikovaný návrh na obnovu konania pred ústavným súdom.

5. Čo sa týka samotného **rozhodovania o návrhu** na obnovu konania pred ústavným súdom, (i) o návrhu na obnovu konania, ktorý smeruje proti rozhodnutiu pléna ústavného súdu, by malo rozhodovať plénum ústavného súdu; a (ii) o návrhu na obnovu konania, ktorý smeruje proti rozhodnutiu senátu ústavného súdu, by mal rozhodovať iný senát ústavného súdu.

Ak by ústavný súd zistil, že z rozhodnutia orgánu medzinárodnej organizácie nevyplyva povinnosť opätovného preskúmania napadnutého

rozhodnutia ústavného súdu, návrh na obnovu konania by ako zjavne neopodstatnený uznesením odmietol.

Ak by však ústavný súd zistil, že z rozhodnutia orgánu medzinárodnej organizácie vyplýva povinnosť opätovného preskúmania napadnutého rozhodnutia ústavného súdu, nálezom by obnovu konania povolil a napadnuté rozhodnutie ústavného súdu zrušil. Ústavný súd by zároveň mohol zrušiť aj ďalšie rozhodnutia ústavného súdu vydané v pôvodnom konaní, ak to vyplýva z právneho názoru vysloveného v rozhodnutí orgánu medzinárodnej organizácie a bolo by to potrebné na dosiahnutie účelu obnovy konania.

Po tom, ako by ústavný súd obnovu konania povolil, znovu by prerokoval pôvodný návrh na začatie konania podľa príslušných ustanovení zákona o ústavnom súde, pričom by vychádzal z právneho názoru vysloveného v rozhodnutí orgánu medzinárodnej organizácie.

Resumé

Po úvodnom priblížení problematiky obnovy konania sa autorka zaoberá otázkou výkonu rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva formou obnovy konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, pričom najprv poukazuje na rozdielne názory pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky na túto otázku a následne rozoberá dôvody a spôsob nedávneho výslovného ústavného zakotvenia tejto možnosti ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z., ktorým bola zmenená a doplnená Ústava Slovenskej republiky. V závere príspevku autorka približuje de lege ferenda tézy návrhu zákonnej úpravy obnovy konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky.

Resumé

After an introductory presentation of the issue of reopening of proceedings, the author deals with the enforcement of the judgment of the European Court of Human Rights through the reopening of proceedings before the Constitutional Court of the Slovak Republic. First, the author points out differing opinions within the Plenum of the Constitutional Court of the Slovak Republic on this issue, and then analyses the reasons and manner of the recent explicit constitutional enshrinement of this possibility in constitutional Law No. 161/2014 Coll., which amended and supplemented the Constitution of the Slovak Republic. In the conclusion of this contribution, the author presents de lege ferenda the ideas underlying the

*proposals for legal regulation related to the reopening of proceedings
before the Constitutional Court of the Slovak Republic.*

Od “Poslušne hlásim” k účinnej súdnej ochrane

JUDr. Daniel Šváby
Sudca Súdneho dvora Európskej únie

Slovami “Poslušne hlásim” sa prihovára hlavná postava Josef Švejk zo slávneho Haškovho románu “Osudy dobrého vojáka Švejka”. Zvolil som si túto formulku za východiskový bod môjho príspevku, nie preto, aby som robil akékoľvek narážky na románové švejkoviny, ale preto, aby som na pojem “poslušnosť” upriamil pozornosť ako na protipól “účinnej súdnej ochrany”. Účinná súdna ochrana nie je možná bez sudcovskej “nezávislosti” a stav “poslušnosti” vyjadruje, podľa judikatúry Súdneho dvora EU (SD), vlastne jej negáciu. Nie metaforicky, ale pojmovo. To je prvý aspekt problému, o ktorom budem hovoriť. Druhý sa týka základného práva na účinnú súdnu ochranu v procesne citlivých veciach súvisiacich s ochranou utajovaných skutočností tak, ako ho vykladá a uplatňuje SD vo svojej ostatnej judikatúre.

1. Smernica 95/46 zaväzuje členské štáty k tomu, aby zabezpečili, že ich „dozorné orgány v oblasti ochrany osobných údajov“ budú konať „úplne nezávisle“. Za nesprávnu aplikáciu tejto požiadavky Komisia zažalovala a SD následne odsúdil tri členské štáty: Nemecko¹, Rakúsko² a Maďarsko³. Spory medzi Komisiou a uvedenými členskými štátmi sa týkali protichodných spôsobov výkladu výrazu „úplne nezávisle“, ktorý nie je v smernici definovaný. Rozsah tejto požiadavky preto závisel aj od cieľov a systematiky smernice. Zo smernice vyplýva, že voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu si vyžaduje nielen voľný tok osobných údajov z jedného členského štátu do druhého, ale v súvislosti so spracovaním osobných údajov aj ochranu základných práv jednotlivcov. S cieľom zaručiť túto ochranu musia dozorné orgány zabezpečiť spravodlivú rovnováhu medzi rešpektovaním základného práva na súkromie na jednej strane a záujmami, ktoré sleduje voľný pohyb osobných údajov na druhej strane.

Výraz „nezávislosť“ v prípade štátnych orgánov obvykle znamená, že na základe svojho štatútu majú možnosť konať úplne slobodne, bez akýchkoľvek pokynov a nátlaku. Keďže pojem „nezávisle“ zvyčajne v prípade dozorných orgánov ustanovených podľa smernice na ochranu osobných údajov ešte príslovka „úplne“, rozhodovacia právomoc týchto

¹ Rozsudok z 9 marca 2010, Komisia/Nemecko, C 518/07.

² Rozsudok zo 16. októbra 2012, Komisia/Rakúsko, C-614/10.

³ Rozsudok z 8. apríla 2014, Komisia/Maďarsko, C-288/12.

dozorných orgánov musí byť, podľa SD, uchránená od akéhokoľvek vonkajšieho vplyvu. SD odmietol návrhy na relativizovanie požiadavky „úplnej nezávislosti“ a dal jej uvedený široký výklad. Nezávislosť týchto vnútroštátnych orgánov znamená teda absenciu akýchkoľvek pokynov v súvislosti s výkonom ich služobných povinností. Táto funkčná nezávislosť dozorných orgánov je síce nevyhnutnou podmienkou, ale podľa Súdneho dvora však sama osebe nepostačuje na to, aby dozorné orgány uchránila od akéhokoľvek vonkajšieho vplyvu. Podľa neho totiž už samotné riziko možnosti politicky ovplyvňovať rozhodnutia dozorných orgánov postačuje na narušenie nezávislého plnenia úloh týchto orgánov. Vzhľadom na úlohu strážcu práva na súkromie, ktorú zastávajú dozorné orgány, smernica vyžaduje, aby ich rozhodnutia, ako aj samotné orgány, boli mimo akéhokoľvek podozrenia zo zaujatosti. To znamená, že dozorné orgány nemôžu byť v podozrení ani z poslušnosti. A podľa SD takáto poslušnosť nemôže byť ani predpokladaná. SD takto vniesol do problematiky pojmu nezávislosť nové kritérium – kritérium „predpokladanej poslušnosti“ dozorného orgánu. Povedzme si teraz niečo o situáciách, ktorých sa toto nové kritérium v kontexte uvedených rozsudkov týka.

Predtým však ešte jedna poznámka. Konanie o žalobách pre nesplnenie povinnosti, o ktoré išlo v týchto troch veciach, je charakteristické tým, že rozsudok SD sa v zásade venuje iba tomu, čo je medzi stranami sporné s ohľadom na vytýkané porušenie smernice 95/46. Takže závery SD, ktoré boli v týchto rozsudkoch vyslovené, nemôžu byť mechanicky zovšeobecnené a uplatnené v kontexte podstatne odlišných okolností. Na druhej strane však treba povedať, že tieto veci boli postupne rozhodnuté s odstupom asi dvoch rokov – ako posledná bola rozhodnutá vec proti Maďarsku v apríli tohto roku - a fakt, že veľká komora, ktorá všetky veci rozhodla, zaujala v týchto veciach rovnaký koncepčný prístup, podstatne zvyšuje váhu právneho názoru Súdneho dvora, ktorý o obsahu výrazu „úplne nezávislé“ v týchto rozsudkoch vyslovil.

Z nemeckej kauzy vyplýva, že dozorné orgány pôsobiace v neverejnom sektore sú výslovne podriadené priamemu dohľadu vykonávaného štátom. SD síce pripustil, že tento štátny dohľad nemá za cieľ prinútiť uvedené orgány k tomu, aby prípadne sledovali politické ciele. Takéto ciele však nemožno vylúčiť a nemožno vylúčiť ani predpokladanú poslušnosť dotknutých orgánov. Je tomu tak vzhľadom na to, že orgány štátneho dohľadu sú súčasťou všeobecnej správy a podliehajú tak príslušnej vláde svojej spolkovéj krajiny. Vláda dotknutej spolkovéj krajiny môže mať záujem na nedodržiavaní predpisov o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov napríklad preto, že sa jej toto spracovanie môže konkrétne týkať alebo, ak je to pre ňu nevyhnutné alebo dokonca užitočné, môže mať záujem získať prístup k databáze údajov na účely vykonávania

niektorých svojich úloh, najmä na daňové účely a na účely trestného stíhania. Pokiaľ ide o spracovanie týchto údajov v neverejnom sektore, táto vláda môže navyše rovnako inklinovať k uprednostneniu ekonomických záujmov, ktoré sú dôležité pre spolkovú krajinu alebo región. To sú všetko situácie, ktoré podľa SD nevyučujú riziko vonkajšieho vplyvu na rozhodovanie dozorných orgánov v Spolkových krajinách Nemecka.

Z maďarskej kauzy vyplýva, že komisár pre ochranu osobných údajov nemohol vykonávať svoju funkciu až do skončenia pôvodne stanoveného funkčného obdobia. Stalo sa tak, keď maďarský ústavodarca prijal zmenu a nahradil komisára orgánom, ktorý vykonáva svoju funkciu vo forme úradu. Avšak hrozba predčasného ukončenia, ktorej dozorný orgán musí čeliť počas celého svojho funkčného obdobia, môže viesť k určitej forme poslušnosti tohto orgánu voči politickej moci, ktorá je s uvedenou požiadavkou nezávislosti nezlučiteľná. A platí to aj v prípade, tak ako sa to stalo v maďarskej veci, keď predčasné ukončenie funkčného obdobia vyplýva z reštrukturalizácie alebo zmeny modelu. Rozsudok SD v tejto maďarskej veci odstraňuje „Damoklov meč“, ktorý predstavuje paralyzujúce riziko predčasného ukončenia funkčného obdobia dozorných orgánov, pretože Súdny dvor ich svojim rozsudkom ubezpečil o ich neodvolateľnosti až do stanoveného konca funkčného obdobia s výnimkou vážnych dôvodov, ktoré sú vopred stanovené zákonom a objektívne preskúmateľné. Tento rozsudok SD môže mať veľký význam pre všetky ďalšie nezávislé orgány zriadené podľa práva Únie.⁴

Napokon z rakúskej kauzy vyplýva, že medzi dozorným orgánom a úradom spolkového kancelára je určité organizačné prepojenie, ktoré zahŕňa riziko vplyvu nad rozhodnutiami dozorného orgánu. Okrem toho má spolkový kancelár neobmedzené právo na informácie, ktoré sa týka všetkých otázok riadenia dozorného orgánu a je spôsobilé dostať dozorný orgán pod nepriamy vplyv spolkového kancelára. Inými slovami, tento široký obsah práva na informácie vedie v konečnom dôsledku dozorný orgán k podriadenosti spolkovému kancelárovi v zmysle „poslušne hlásim“. Za týchto podmienok uvedené právo na informácie bráni tomu, aby sa tento dozorný orgán mohol považovať za orgán vykonávajúci svoju činnosť za všetkých okolností mimo akéhokoľvek podozrenia zo zaujatosti.

Ako som už povedal, všetky tieto závery boli vyslovené v kontexte konkrétnych okolností právnych systémov dotknutých členských štátov a nemôžu byť mechanicky zovšeobecňované. Uvedenú judikatúru treba chápať tak, že je stále vo vývoji a otázky týkajúce sa dozorných orgánov môže SD ďalej spresniť. V tomto smere určitý priestor naznačili už aj

⁴ Pozri Návrhy generálneho advokáta M. Watheleta prednesené 10. decembra 2013, Komisia/Maďarsko, C-288/12, bod 83.

uvedené tri rozsudky. Stačí, ak v tejto súvislosti uvediem, že v nemeckej veci SD pripustil, že absencia akéhokoľvek parlamentného vplyvu na tieto orgány je nepochybne nepredstaviteľná. Napríklad, riadiace osoby dozorných orgánov môže vymenovať parlament alebo vláda, a zákonodarca im môže vymedziť právomoci. Navyše zákonodarca môže uložiť dozorným orgánom povinnosť zodpovedať sa za svoju činnosť pred parlamentom. V tejto súvislosti môže dozorný orgán v pravidelných intervaloch podávať a uverejňovať správu o svojich činnostiach. Podávanie takejto správy dozorným orgánom sa však svojou podstatou už jasne odlišuje od podávania informácie v tzv. podriadenosti „poslušne hlásim“. Toto podávanie správy je totiž nielen v súlade so zásadou demokracie, ktorá je súčasťou právneho poriadku ako jeden zo základov Európskej únie, ale ani nepredstavuje ten vonkajší vplyv, či už priamy alebo nepriamy, ktorého sa treba obávať, lebo by mohol ovplyvniť rozhodnutia dozorného orgánu, a tým spochybníť vykonávanie úloh uvedeným orgánom.

2. Zásada účinnej súdnej ochrany predstavuje všeobecnú zásadu práva Únie, ktorá vyplýva z ústavných tradícií spoločných členským štátom a je zakotvená v článkoch 6 a 13 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (EDLP), ako aj v článku 47 Charty základných práv Európskej únie (Charta). V ostatnom období sa SD významne vyjadril k tejto zásade najmä v súvislosti s reštriktívnymi opatreniami, ktoré Rada môže prijať podľa čl. 29 ZEU, resp. čl. 215 ZFEU, voči tretím krajinám, voči fyzickým alebo právnickým osobám, voči skupinám alebo neštátnym subjektom. Napríklad vo veciach **ZZ**⁵ a **Kadi I**.⁶ a **Kadi II**.⁷ musel SD rozhodnúť citlivý problém spravodlivej rovnováhy medzi potrebou Únie a jej členského štátu chrániť základné záujmy svojej bezpečnosti na jednej strane a zárukou procesných práv priznaných osobe podozrivej z trestnej činnosti v prípadoch medzinárodného terorizmu na strane druhej. Obe veci mali zjavne spoločný ústavný rozsah. Súvisel s otázkou, či naliehavé dôvody bezpečnosti alebo iného verejného záujmu dovoľujú odmietnuť tejto osobe prístup ku všetkým skutočnostiam, o ktoré sa opiera rozhodnutie o zmrazení jej finančných prostriedkov. Ak áno, či tým nedošlo k neprimeranému zásahu do procesných práv, ktorých sa môže táto osoba v rámci práva EÚ dovoľávať.

Právo na účinnú súdnu ochranu a právo na obhajobu (zakotvené v článku 41 ods. 2 Charty), nie sú absolútne, ale môžu podliehať

⁵ Rozsudok zo 4. júna 2013, ZZ, C-300/11.

⁶ Rozsudok z 3. septembra 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia, C 402/05 P a C 415/05 P.

⁷ Rozsudok z 18. júla 2013, C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P.

obmedzeniam.⁸ V rozsudkoch Kadi I. a II. a ZZ Súdny dvor stanovil isté kritéria pre postup súdu v týchto veciach. Prvé dve kritéria platia všeobecne.

- Prvé zdôrazňuje požiadavku na úplné preskúmanie obmedzujúcich opatrení najmä z hľadiska, či sa opierajú o dostatočne silný skutkový základ. Z toho vyplýva, že súdne preskúmanie sa nemôže obmedziť len na abstraktné posúdenie pravdepodobnosti uvádzaných dôvodov.

- Druhé kritérium uplatňuje zásadu kontradiktórnosti, ktorá je súčasťou práva na obhajobu. To znamená, že účastníci konania musia mať právo oboznámiť sa so všetkými dôkazmi alebo vyjadreniami predloženými pred súdom, aby tak mohli jeho rozhodnutie ovplyvniť alebo sa k týmto dôkazom vyjadriť.

- Tretie kritérium sa týka situácie, keď v záujme bezpečnosti nemožno oznámiť presné a úplné dôvody a dôkazy. SD v tejto súvislosti zdôrazňuje dve dôležité požiadavky: prvá spočíva v tom, že konajúci súd musí môcť overiť, či záujem bezpečnosti bráni oznámeniu presných a úplných dôvodov, na ktorých sa zakladá sporné rozhodnutie, ako aj s tým súvisiacich dôkazov. Druhá požiadavka obsahuje povinnosť oznámiť dotknutej osobe vždy aspoň podstatu dôvodov, na ktorých sa zakladá sporné rozhodnutie.

- Štvrté kritérium spresňuje, že požiadavka na oznámenie podstaty dôvodov sa netýka dôverných dôkazov, ktoré má príslušný orgán k dispozícii. Za určitých okolností môže totiž zverejnenie týchto dôkazov v kontexte boja proti terorizmu priamo a konkrétne ohroziť bezpečnosť štátu, prípadne ohroziť život osôb alebo odhaliť vyšetrovacie metódy vnútroštátnych vyšetrovacích orgánov, a tým vážne narušiť splnenie budúcich úloh týchto orgánov, prípadne im úplne zabrániť. Preto vo vzťahu k dôkazom, pokiaľ ide o ich sprístupnenie dotknutej osobe, sa predpokladá osobitný režim.

- Piatym kritériom však SD kompenzuje dôsledok zneprístupnenia dôverných dôkazov dotknutej osobe. Túto kompenzáciu nachádza v požiadavke, že konajúci súd musí posúdiť, či a v akom rozsahu môžu tieto obmedzenia práv na obhajobu dotknutej osoby ovplyvniť dôkaznú silu dôverných dôkazov. Inými slovami povedané, konajúci súd, ktorý sa oboznámi s dôvernými dôkazmi, musí posúdiť ich dôkaznú silu vo vzájomnej súvislosti so všetkými dôkazmi, ktoré sa z iniciatívy sporových strán v konaní pred ním vykonali.

Z hľadiska povinnosti súdu zaručiť jednotlivcovi dodržanie jeho procesných práv je v konaniach o reštriktívnych opatreniach práve toto

⁸ článok 52 ods. 1 Charty pripúšťa obmedzenia výkonu práv v nej zakotvených, ale zároveň vyžaduje, aby každé obmedzenie súčasne rešpektovalo obsah dotknutého základného práva, a ďalej to, aby bolo každé obmedzenie nevyhnutné v súlade so zásadou proporcionality a aby skutočne zodpovedalo cieľom všeobecného záujmu uznaného Úniou.

posúdenie najproblematickejším bodom súdneho konania. Jeho zložitosť vyplýva najmä z toho, že by bolo v rozpore so základným právom na účinný prostriedok nápravy, pokiaľ by súdne rozhodnutie vychádzalo zo skutočností a z dokumentov, s ktorými sa účastníci konania alebo ktorýkoľvek z nich nemohli oboznámiť, a teda ku ktorým sa nemohli vyjadriť.

Na záver by som chcel povedať, že judikatúra SD vydaná v oblasti boja proti terorizmu sa uplatňuje *mutatis mutandis* aj v rámci režimu sankcií voči tretej krajine. Svedčí o tom napríklad rozsudok voči Mjanmarsku⁹, kde osoby identifikované v spornom nariadení sú uvedené len na základe prezumpcie rodinnej príslušnosti, a nie na základe toho, čo robia. Obdobne je tomu aj v rozsudkoch voči Iránu¹⁰, týkajúcich sa podozrenia z utajovania jadrového programu. Ďalšie veci s problematikou reštriktívnych opatrení, ktorých okolnosti sú založené tiež na vyvrátiteľnej prezumpcii podpory režimu, sú v štádiu súdneho prejednávania.

Každá nová vec, ktorá napadne v tejto citlivej agende reštriktívnych opatrení, je v podstate novým testom uplatnenia doterajšej judikatúry týkajúcej sa účinnej súdnej ochrany.¹¹ V otázke skĺbenia legitímnych záujmov bezpečnosti Únie a jej členských štátov, pokiaľ ide o povahu a zdroje dôverných informácií, s povinnosťou súdu zaručiť dodržanie základných práv, akým je právo byť vypočutý a právo na kontradiktórne prejednanie veci, Súdny dvor nepochybné ešte nepovedal konečné slovo.

Resumé

Autor upriamuje pozornosť na judikatúru Súdneho dvora EÚ a to v súvislosti s požiadavkou, aby dozorné orgány v oblasti ochrany osobných údajov konali úplne nezávislé. Predmetom záujmu autora je aj problematika spravodlivej rovnováhy medzi potrebou Únie a jej členského štátu chrániť základné záujmy svojej bezpečnosti na jednej strane a zárukou procesných práv priznaných osobe podozrivej z trestnej činnosti v prípadoch medzinárodného terorizmu na strane druhej.

Resume

Author draws attention to the case-law of the Court of Justice of the European Union in relation of the requirement that the regulatory authorities in the field of personal data protection act completely independent. The interest of the author is also the issue of a fair balance

⁹ Rozsudok Tay Za/Rada, C-376/10 P, EU:C:2012:138.

¹⁰ Rozsudky z 13. marca 2012, Melli Bank/Rada, C 380/09 P a zo 16. novembra 2011, Bank Melli Iran/Rada, C 548/09 P.

¹¹ Napríklad vec Anbouba/Rada, C-605/13 P, ktorá je v súčasnosti v štádiu prejednávania.

between the need for the Union and its Member States to protect their essential security interests on the one hand and guarantee procedural rights granted to a person suspected of crime in cases of international terrorism on the other.

Vplyv rozhodnutí EŠLP na spravodlivý súdny proces

Prof. JUDr. Ján Svák, DrSc. – JUDr. Boris Balog, PhD.

Paneurópska vysoká škola

Úvod

Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej „EŠLP“) neposkytujú len ochranu ľudským právam v konkrétnom prípade, ale vďaka súdnoaplikačnej sile je ich pôsobenie univerzálnejšie, resp. ďalekosiahlejšie. Prejavuje sa navyše nielen pri aplikácii práva (vplyv na súdnictvo), ale aj pri tvorbe právnych predpisov (vplyv na parlament), pričom nie je dôležité, že teoreticky ide len o tzv. nepriamy vplyv. Ostatne označenie vplyvu na priamy a nepriamy je v tomto (a nielen v tomto) prípade zavádzajúce, pretože kľúčovým je postihnutie faktického vplyvu a spôsobilosti zmeniť vnútroštátnu prax. Vo vzťahu k spravodlivému súdному procesu je táto prepojenosť ešte výraznejšia.

Spôsobilosť rozhodnutí EŠLP zmeniť vnútroštátnu prax v oblasti spravodlivého súdneho procesu závisí po prvé od spôsobu či formy, ktorou sa táto prax mení a po druhé od toho, aké faktory pôsobia na tú ktorú formu. V zásade sú tri najdôležitejšie cesty ovplyvňovania vnútroštátnej praxe, a to

- parlamentná,
- ústavnoprávna,
- všeobecnosúdna.

1. Parlamentná cesta

Parlamentná cesta je z hľadiska konkrétnych rozhodnutí EŠLP relatívne najvzdialenejšia, pretože jej vonkajším prejavom je zmena právnej úpravy procesnoprávných zákonov a dochádza k nej najmä vtedy, ak dochádza k opakovanému a hromadnému podávaniu sťažností na EŠLP, čo signalizuje, že chyba nebude v zlej aplikácii zákona, ale skôr v zákone samom. Nezriedka sa potom aj EŠLP vyjadruje razantnejšie k vnútroštátnej právnej úprave.¹ Výnimočnejšia je v tomto smere situácia, keď sa

¹ Príkladom môže byť povestná neprimeraná dĺžka súdneho konania v Taliansku (nie je to však len problémom Talianska), ktorú kritizoval EŠLP v rozhodnutí *Botazzi* (*Botazzi, A.P. Di Mauro a Ferrariová c. Taliansko z 28. júla 1999*), na ktorý reagoval taliansky parlament prijatím tzv. Pintovho zákona.

požiadavka na zmenu zákona odvodí od výnimočne závažného porušenia ľudského práva.²

2. Ústavnoprávna cesta

Ústavnoprávna cesta je spojená so súdnym ochranom ústavnosti, ktorým je v kontinentálnej Európe ústavné súdnicstvo. Vzhľadom na to, že podmienkou pre podanie sťažnosti na ESLP je vyčerpanie vnútroštátnych prostriedkov nápravy, tak je celkom prirodzené, že absolútna väčšina sťažností sa viac alebo menej dotýka rozhodnutí vnútroštátnych ústavných súdov. Časť z nich je potom priamo smerovaná aj na rozhodovaciu činnosť ústavného súdu, ktorá z hľadiska obsahu je jednak zameraná na spravodlivý súdny proces na samom ústavnom súde (podstatne menšia časť) a jednak na spravodlivý súdny proces všeobecných súdov, ktorý sa stal predmetom rozhodovania ústavného súdu.

3. Všeobecnosúdna cesta

Všeobecnosúdna ochrana práva na spravodlivý súdny proces vychádza z kontinentálneho chápania všeobecných súdov nielen ako ochrancov zákonnosti, ale aj ako ochrancov ústavnosti, pričom z hľadiska ústavnosti ide predovšetkým o to, aby všeobecné sudy aplikovali priamo vo svojej činnosti ústavou chránené ľudské práva slobody a osobitne právo na súdnu ochranu, ktorej jedným z kľúčových pilierov je právo na spravodlivý súdny proces.

Všeobecnosúdna cesta je priamo zameraná na spravodlivý súdny proces pri výkone súdnej ochrany práv, pričom ich obsahom sú v zmysle terminológie Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej „Dohovor“) práva a záväzky občianskoprávneho charakteru a trestné obvinenia. Charakteristickou črtou je extenzívny výklad týchto práv v judikatúre ESLP.

Pri výklade pojmu práva a záväzky občianskoprávneho charakteru je dôležitý predmet sporu a nie postavenie účastníkov konania (môže ním byť nielen subjekt súkromného práva, ale aj nositeľ verejnej moci³). Rovnako nie je podstatné ani to, aký vnútroštátny orgán je príslušný rozhodnúť o predmetnom spore a preto ním môže byť nielen súdny orgán, ale aj orgán verejnej správy či samosprávy.⁴ Predmetom sporu môžu byť nielen veci a spory vyplývajúce z klasických súkromnoprávných kódexov, ale aj z právnych predpisov upravujúcich verejnoprávne vzťahy v oblasti správneho

² Príkladom opäť z Talianska môže byť prípad *Sejdovic' (Sejdovic' c. Taliansko z 10. novembra 2004)*, kde išlo o konanie v neprítomnosti obvineného bez toho, aby bol v tomto konaní informovaný, pričom takúto prax umožňovala vnútroštátne právna úprava.

³ Napríklad rozhodnutie *König c. Spolková republika Nemecko z 28. júna 1978*.

⁴ Napríklad rozhodnutie *Le Compte a ostatní c. Belgicko z 23. júna 1981*.

práva,⁵ a to dokonca aj vtedy, ak sa na konanie podľa vnútroštátnych predpisov nevzťahujú predpisy upravujúce správne konanie.⁶

Podobne v prípade obsahovej náplne pojmu „trestné obvinenie“ EŠLP uplatňuje kazuistický a autonómny prístup v snahe, aby pod článok 6 ods. 1 Dohovoru mohlo byť zaradených čo najviac konaní trestnoprávneho, ale aj správnoprávneho (najmä priestupky a iné správne delikty), či disciplinárneho konania.⁷

Dôležitým východiskom pre posudzovanie spôsobilosti rozhodnutí EŠLP ovplyvniť (zmeniť) vnútroštátnu prax v oblasti uplatňovania práva na spravodlivý súdny proces sú objektívne (nielen teoretické ale faktické) faktory, ktoré vo všeobecnosti ovplyvňuje v kontinentálnej Európe postavenie a význam súdnej moci pri ochrane ľudských práv. Z tých najdôležitejších možno uviesť

- juridizáciu ľudských práv,
- Bermudský trojuholník a
- tenzie medzi demokratizmom a konštitucionalizmom.

Juridizácia ľudských práv je spolu s ich evolúciou a univerzalizmom tretím charakteristickým znakom ochrany ľudských práv súčasnosti. Dokonca je možné konštatovať, že univerzalizácia ľudských práv (chápaná ako inštitucionalizácia a systemizácia ochrany ľudských práv na nadštátnej úrovni) a ich evolučný a extenzívny vývoj (charakteristickým pre obdobie postmoderného štátu je - ak ešte o štáte možno hovoriť z hľadiska klasických znakov - vyžarovanie ústavných hodnôt do vzťahov medzi súkromnými subjektmi doplnené o také doktríny ako je pozitívny záväzok štátu) by sa dostávali do polohy samoučelu, keby sa nevytvoril efektívny normatívny a inštitucionálny systém ochrany ľudských práv. Napriek politickému žargónu používania (nadužívania) pojmu vymožitelnosť práva tak práve cez jeho relevantné (nie politicky účelové) naplnenie obsahu, možno juridizáciu ľudských práv definovať tromi základnými znakmi, a to

- a) právom na súdnu ochranu,
- b) záväznosťou súdnych rozhodnutí,
- c) vykonateľnosťou súdnych rozhodnutí.

⁵ Napríklad rozhodnutie *Ringusen c. Rakúsko* zo 16. júla 1971.

⁶ Typickým príkladom zo Slovenska môže byť rozhodnutie vydané Akreditačnou komisiou v rámci aplikácie zákona č. 131/2002 o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov, na ktoré sa v zmysle §108 nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní. To však znamená, že ak aj zákon priamo vylúčil kompetenciu správneho súdnictva v rámci všeobecného súdnictva, tak je Ústavný súd Slovenskej republiky povinný preskúmavať ústavnosť konania Akreditačnej komisie z pohľadu dodržiavania práva na spravodlivý súdny proces.

⁷ EŠLP medzi základné kritériá pre posudzovanie „trestného obvinenia“ stanovil v pôvodnom precedenčnom rozhodnutí vo veci *Engel a ostatní c. Holandsko* z 8. júna 1976 po prvé povahu deliktu vzhľadom na osobu páchatel'a a chránený záujem porušený deliktom vrátane následkov tohto deliktu a po druhé závažnosti sankcie ukladanej za tento delikt.

Ad a) Právo na súdnu ochranu sa vyznačuje najmä

- rozširovaním vecí, ktoré sú pod súdnu ochranu,
- zvyšovaním garancií súdnej ochrany,
- procesualizáciou hmotnoprávných ustanovení Dohovoru.

Pre rozširovanie vecí spadajúcich pod súdnu ochranu je typickou cestou vyššie rozoberané extenzívne napĺňanie pojmov „občianske práva a záväzky“ a „trestné obvinenie“.⁸ Na rozdiel od metodiky, ktorú ESĽP využíva pri určovaní vecnej príslušnosti súdov, tak pri zvyšovaní záruk spravodlivého súdneho procesu využíva kritéria komplexnosti. Typickým príkladom je metodika určovania primeranosti dĺžky súdneho konania. ESĽP nehodnotí dĺžku konania na konkrétnom súde, ale dĺžku konania na všetkých súdoch, ktoré rozhodovali v predmetnej veci. Tento princíp komplexnosti sa však koriguje pri zohľadňovaní výnimočnosti a individuálnosti skúmaného konania.⁹

Procesualizácia trestnoprávných ustanovení Dohovoru rozširuje rozsah záruk spravodlivého súdneho procesu vedľajšou (nie však menej významnou) cestou popri článkoch 5, 6 a 13 Dohovoru, ktoré priamo zaručujú právo na súdnu ochranu v podobe práva na prístup k súdu a záruk spravodlivého súdneho procesu. ESĽP v najrozsiahlejšej svojej judikatúre k článku 6 Dohovoru vymedzil minimálny a všeobecný štandard záruk spravodlivého súdneho procesu, ktorý síce môže byť dostatočný napríklad v aplikácii na trestné súdne konanie vo veci krádeže, ale nemusí postačovať (a často ani nepostačuje) na procesné aspekty (najmä vyšetrovanie trestných činov) takých základných práv ako je právo na život či zákaz mučenia a preto sa sudcovia ESĽP rozhodli skúmať aj procesný aspekt porušenia hmotného práva.¹⁰ Práve zákaz mučenia¹¹ a právo na život bol cestou posudzovania efektívnosti vnútroštátneho procesného konania.

⁸ Príkladom extenzívneho výkladu, ktorý sa prispôbuje vývoju spoločnosti, je právo na súdnu ochranu zamestnancov v štátnej (verejnej) službe. V roku 1999 Európsky súd pre ľudské práva v prípade *Pellegrin* určil tzv. funkčné kritérium (charakter vykonávanej funkcie) pre posudzovanie právomoci súdu rozhodovať o sporoch štátnych zamestnancov. Tento svoj súdny precedens neskôr prehodnotil v prípade *Vilho Eskelinen*, keď uviedol, že štát musí vo svojom vnútroštátnom právnom poriadku výslovne určiť, ktoré činnosti štátneho zamestnanca ho diskvalifikujú v práve na prístup k súdu.

⁹ Ako príklad možno uviesť to, že nie každá záruka sa posudzuje rovnako pri jej uplatňovaní na súdoch rôznych inštancií. Napríklad ak sa na súde vyššieho stupňa súdnej sústavy preskúmava prerokovávaná vec z hľadiska právnej kvalifikácie podobe v porovnaní s jej uplatnením na súde prvého stupňa. Pozri napríklad rozhodnutie vo veci *De Cubber* c. Belgicko z 26. októbra 1984.

¹⁰ B. Repík uvádza aj druhý dôvod, pre ktorý tak urobili. ESĽP sa často stával vyšetrovateľom a suploval tak vnútroštátne vyšetrovacie orgány, ktoré si riadne nespĺnili svoje povinnosti. REPÍK, B.: *Implicitní procesní ochrana základních materiálních práv v judikatúře Evropského soudu pro lidská práva*. Právnik 9/2008, s. 946-947.

¹¹ Medzi pravidlá skúmania procesnoprávneho aspektu pri článku 3 Dohovoru ESĽP napríklad zaradil - obhájiteľnosť tvrdenia, že sťažovateľ bol mučený (*Labita c. Taliansko* zo 6. apríla 2000),

V prípadoch ľudských práv súkromnoprávneho charakteru (ide najmä o článok 8 Dohovoru v spojitosti s rodinným právom) sú určité odlišnosti, ktoré vyplývajú z toho, že štát má určitú mieru voľnej úvahy pri zohľadnení limitujúcich klauzúl uvedených v druhých odsekoch článkov 8 a 11 Dohovoru. Navyše tieto pravidlá spravodlivého súdneho procesu musia byť prispôsobené náročnému testu proporcionality, ktorý sa spravidla v týchto konaniach uplatňuje a často sa ESLP uspokojí s konštatovaním procesných pochybení, aby sa tak nemusel púšťať do hmotnoprávneho rozhodovania medzi dvomi záujmami, ktoré sú v „hre“.

Ad b) Závaznosť rozhodnutí ESLP vo vzťahu k právu na spravodlivý súdny proces je spojená s obsahom rozhodnutia, ktoré vo svojom petite môže pri konštatovaní porušenia ľudského práva po prvé uviesť vec *restitutio in integrum* a po druhé určiť spravodlivé zadost'učinenie. ESLP tu vytvoril širokú databázu vhodnú pre kazuistickú analýzu a bolo by mrhaním priestoru pre tento príspevok, aby jej bola venovaná pozornosť. Preto sa skôr upriamime na všeobecnejšie „posolstvo“, ktoré by malo mať vplyv aj na slovenskú justíciu. Po prvé ide o sudcovskú tvorbu práva a po druhé o tvorbu a rešpektovanie vlastných súdnych rozhodnutí.

V súvislosti so záväznosťou súdnych rozhodnutí (inými slovami súdnymi precedensmi ako prameňmi práva) bolo veľmi dôležité zloženie členských štátov Rady Európy, kde sa z hľadiska právnych kultúr premiešali „*droit écrit*“ s „*common law*“. Z výkladu pojmu „vnútroštátne alebo medzinárodné právo“ v rámci článku 7 Dohovoru potom ESLP vychádzal pri určení obsahu pojmu „zákon“ použitého pri ostatných článkoch Dohovoru, čo mu umožnilo pod tento pojem zahrnúť tak písané ako aj nepísané právo z hľadiska prameňov práva, pričom len druhotne ho zaujímala ich formálna podoba historicko-právne využívaných právnych kultúr v konkrétnom štáte. Malo to dvojaký efekt. Po prvé to umožnilo posudzovať konkrétnu právnu normu z hľadiska kvalitatívneho a po druhé to fakticky rozšírilo pramene práva bez ohľadu na právnu kultúru konkrétneho štátu. Materiálny prístup k prameňom práva tak ESLP umožnil, aby pod pojem zákon zaradil aj

-
- zodpovednosť za spôsob vyšetrovania a nie za jeho výsledok (*Menson c. Spojené kráľovstvo* zo 6. mája 2003),
 - efektívnosť vyšetrovania najmä z hľadiska rýchlosti (*Mahmut Kaya c. Turecko* z 28. marca 2000),
 - nepremlčateľnosť konaní a nemožnosť využitia amnestie alebo milosti (*Okkali c. Turecko* zo 17. októbra 2006),
 - aplikovateľnosť procesných záruk zákazu mučenia aj na prípady, keď sa takéhoto konania dopustili súkromné osoby (*M. C. c. Bulharsko* zo 4. decembra 2003).

- judikatúru súdov,¹²
- medzinárodné verejné právo,
- podzákonné predpisy,
- aplikačnú prax chápanú ako prax vytvorenú stabilnou (konštantnou) judikatúrou súdov.

Samotný ESJP išiel príkladom pri kreovaní súdoprecedenčného práva tým, že po prvé unifikoval štruktúru svojich rozhodnutí, po druhé vytvoril metodologický prístup k ich vytváraniu a po tretie vlastným rešpektovaním k ich dodržiavaniu. Týmto zásadným spôsobom ovplyvnil najmä ústavné súdy na kontinente vrátane Ústavného súdu Slovenskej republiky a práve toto „posolstvo“ je jedným z najdôležitejších vplyvov rozhodnutí ESJP, ktoré zvyšujú záruky spravodlivého súdneho procesu aj na Slovensku.

Ad c) Vykonateľnosť, a teda priamy a bezprostredný vplyv rozhodnutí ESJP je limitovaný skutočnosťou, že majú deklaratívny charakter (s výnimkou povinnosti štátu finančne vyrovnáť spravodlivé zadosťučinenie) čo znamená, že

- nie sú priamym exekučným titulom vo vnútroštátnom právnom systéme,
- prostriedky, ktorými sa zabezpečí ich výkon si vyberá členský štát Rady Európy, ktorého sa rozhodovanie týka.

Zo začiatku zdržanlivé stanovisko ESJP k posudzovaniu vhodného výberu prostriedkov sa zmenilo v rozhodnutí *Verein Gegen Tierfabriken Schweiz*¹³ a odvtedy ESJP prijíma zásady pre vykonateľnosť jeho rozhodnutí ako napríklad

- právo na výkon právoplatných rozhodnutí nie je absolútne, to znamená, že v občianskoprávnej oblasti štát nezodpovedá automaticky za nevykonateľnosť akéhokoľvek rozsudku, čo neplatí pre trestnoprávnu oblasť,
- prierah pri výkone rozhodnutí ESJP je porušením článku 6 ods. 1 Dohovoru (týka sa to najmä neskorého vyplácania finálneho zadosťučinenia),
- je pozitívnou povinnosťou štátu vytvoriť dostatočné, primerané a efektívne právne prostriedky, ktoré umožnia výkon súdnych

¹² K judikatúre ako k prameňu práva sa ESJP vyjadril v súvislosti s posudzovaním trestu zodpovednosti a ukladania trestov v prípade *C. R. c. Spojené kráľovstvo z 22. novembra 1995*, kde sa akceptovala zmena v súdoprecedenčnom práve hodnotiacom "imunitu" manžela pri nútených pohlavných stykoch s manželkou.

¹³ V rozhodnutí *Verein Gegen Tierfabriken Schweiz c. Švajčiarsko z 30. júna 2009* sa sťažovateľ opätovne obrátil v tej istej veci na ESJP napriek tomu, že kontrolný orgán Rady Európy, a to Výbor ministrov konštatoval vykonanie rozhodnutia ESJP. Tento to nepovažoval za *res iudicata*, ale práve z dôvodu nepovolenia obnovy konania konštatoval porušenie Dohovoru.

rozhodnutí a úlohou ESLP je potom posúdiť, či ich vnútroštátne orgány aj v praxi použili.

V tomto smere je v porovnaní s aplikovanou praxou zložitejšia situácia v prípade, že dôvodom nevykonania rozhodnutia ESLP je právna úprava. ESLP nemá právomoc priamo nariadiť štátu, aby zmenil svoju zákonnú úpravu.¹⁴ ESLP však môže dôraznejšie trvať na tom, aby príčiny porušovania ľudských práv normatívnou úpravou boli odstránené, čo mnohé štáty (príklady z Talianska boli uvedené vyššie) napokon aj urobia. Príkladom cesty ako je to možné bez toho, aby nadštátne súdnicstvo prikazovalo vnútroštátnemu zákonodarcovi zmeniť zákonnú úpravu je slovenský variant. V notoricky známom rozhodnutí (známe je tým, že išlo o prvý z pohľadu štátu prehratý spor) *Lauko*, kde bol dôvodom porušenia ľudského práva priestupkový zákon, ktorý umožňoval ukládanie niektorých sankcií bez možnosti súdneho preskúmania. Využila sa možnosť, že generálny prokurátor má právo podať z vlastnej iniciatívy podnet na ústavný súd. V tejto veci ho požiadal o preskúmanie ústavnosti zákona na základe dôvodov uvedených v rozhodnutí ESLP.

Z novších rozhodnutí možno vybrať rozhodnutie vo veci *Pavlík* (z 10. októbra 2006), kde ESLP dospel k záveru o porušení práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života a zákazu diskriminácie z dôvodu nemožnosti revidovať výsledok súdneho konania, v ktorom súdy v 70-tych rokoch na základe krvnej skúšky určili otcovstvo sťažovateľa k jeho domnejšej maloletej dcére, hoci analýza DNA vzorky vykonaná roku 2004 jeho otcovstvo vylúčila. S cieľom prispôbiť legislatívu tak, aby v podobných prípadoch, kedy sa v dôsledku vedeckého pokroku s odstupom času získa dôkaz, ktorý vylučuje pôvodne prezumované alebo súdom určené otcovstvo, bolo možné na základe nového dôkazu obnoviť konanie, došlo k zavedeniu nového dôvodu obnovy konania do Občianskeho súdneho poriadku.

Ešte výraznejší dosah má rozhodnutie vo veci *Harabin* (z 20. novembra 2012), kde išlo dokonca o nutnosť zmeny nie zákona, ale ústavy. ESLP dospel k záveru o porušení článku 6 ods. 1 Dohovoru pri rozhodovaní ústavného súdu o disciplinárnom previnení sťažovateľa - predsedu najvyššieho súdu a okrem nemajetkovej ujmy priznanej sťažovateľovi uviedol, že v predmetnom prípade by bola najvhodnejšou formou nápravy obnova konania pred súdom spĺňajúcim záruky nestrannosti. Na základe rozsudku ESLP sťažovateľ požiadal o obnovu disciplinárneho konania pred ústavným súdom. Ústavný súd SR 29. októbra 2013 návrh na obnovu konania uznesením sp. zn. PL. ÚS 6/2013 z procesných dôvodov zamietol.

¹⁴ Napríklad v prípade *Belilos c. Švajčiarsko* z 29. apríla 1998 ESLP zamietol sťažnosť, ktorou sa sťažovateľ domáhal, aby svojím rozhodnutím nariadil vnútroštátnym orgánom prijať novelu zákona.

S cieľom vykonať rozsudok bola napokon v rámci nedávno schválenej novely ústavy zakotvená možnosť obnovy konania pre ústavným súdom.¹⁵ Napokon treba upozorniť na skutočnosť, ktorá ešte viac zvyšuje vplyv rozhodnutí ESLP na zvyšovanie záruk spravodlivého súdneho procesu, že k zmene zákona môže dôjsť aj vtedy, ak sa rozhodnutie priamo nevzťahuje na Slovenskú republiku, Ako príklad možno uviesť rozhodnutie vo veci *Hirst*,¹⁶ kde „cestou“ prípadu *Lauko* došlo k zmene úpravy aktívneho volebného práva osôb vo výkone trestu odňatia slobody.

Bermudský trojuholník je druhým faktorom ovplyvňujúcim vplyv rozhodnutí ESLP na spravodlivý súdny proces, avšak z úplne iného dôvodu ako v prípade juridizácie ľudských práv, aj keď sa tiež na ľudské práva vzťahuje. Tak ako sa strácajú v Bermudskom trojuholníku lode a lietadlá, tak sa v ňom oslabuje suverenita európskych štátov a právna istota, ktorej súčasťou je aj právo na prístup k právu ako základnému princípu právneho štátu. V tomto prípade ide nielen o neistotu obsahu ľudských práv, ale aj o neistotu, či lepšie povedané o nejasnosť v tom, ktorý orgán ochrany ľudských práv je príslušný na konanie.¹⁷

Dôvodom vzniku Bermudského trojuholníka, ktorého vrcholmi sú Košice, Štrasburg a Luxemburg bolo nie veľmi štandardné inkorporovanie Charty základných ľudských práv Európskej únie (ďalej „Charta“) do Lisabonskej zmluvy 1. decembra 2009, pričom treba povedať, že implicitný vznik problému bol už dávno predtým, a to vtedy, keď sa začala rozchádzať judikatúra ESLP s rozhodovaním Súdneho dvora EÚ. Popri ústavnom súdnictve členských štátov EÚ sa garantmi ochrany ľudských práv stali suprakonštitučné nadštátne súdy - Európsky súd pre ľudské práva a Súdny dvor Európskej únie. Pre občana členského štátu tak popri procesných neistotách pribudla aj hmotnoprávna v podobe otázky aký je vlastne obsah ľudského práva takmer totožne upraveného v ústave vlastného štátu, v Dohovore a v Charte. Problémy sú v každom zámene trojuholníka, a to tak medzi ESLP a Súdny dvorom EÚ, medzi ESLP a ústavným súdom a medzi Súdny dvorom EÚ a ústavným súdom.

Vzťah medzi ESLP a Súdny dvorom EÚ môže byť procesne doriešený prístupím Európskej únie k Dohovoru, čo síce predpokladá

¹⁵ Z nedávnych rozhodnutí, ktoré sa priamo netýkajú práva na spravodlivý súdny proces možno uviesť rozhodnutie vo veci *Urbárska obec Trenčianske Biskupice z 27. novembra 2007*, kde išlo o zákonom zriadený nájom záhradnickej organizácie, resp. rozhodnutie vo veci *Bittó z 28. januára 2014* vo veci regulovaného nájomného, kde však ešte k zákonnej zmene nedošlo.

¹⁶ *Hirst c. Spojené kráľovstvo (č. 2) zo 6. októbra 2005*.

¹⁷ Pozri OETER, S.: *Rechtssprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischen Gerichtshof und Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte*. In: Bundesstaat und Europäische Union - zwischen Konflikt und Kooperation. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Berlin 2007.

Lisabonská zmluva, ale k faktickému aktu nedošlo. Z hľadiska obsahového bude dôležitejší po prvé výklad rozsahu ľudských práv chránených Chartou, pretože tento je Lisabonskou zmluvou limitovaný v článku 51 ods. 1 Charty tým, že sa bude aplikovať len vtedy, ak členské štáty vykonávajú právo Únie.¹⁸ Po druhé to bude otázka vzájomného prístupu pri výklade jednotlivých ľudských práv obsiahnutých v Dohovore a v Charte. Určitou cestou by mohlo byť pokračovanie v tzv. Bosphorus kompromise,¹⁹ ktorý si osvojila väčšina sudcov ESLP ako aj Súdneho dvora EÚ.

Vzťah medzi Ústavným súdom Slovenskej republiky a ESLP bol spočiatku rezervovaný. Ústavný súd Slovenskej republiky vyše desať rokov zotrval na názore, že ľudské práva, ktoré vyplývajú z medzinárodných zmlúv aj keď sú aplikované ESLP, nie sú ústavnými právami.²⁰

Až neskôr toto stanovisko prehodnotil a uznal súdnym rozhodnutím ESLP aplikačnú prednosť pred slovenskými zákonmi²¹ a v súčasnosti z týchto rozhodnutí konštantne vychádza a väčšina ústavných podnetov, resp. ústavných sťažností namieta popri porušení Ústavy Slovenskej republiky aj porušenie ľudských práv chránených Dohovorom.

Nevykryštalizovaný je zatiaľ postoj Ústavného súdu Slovenskej republiky k Charte a je skôr podobný tomu, ktorý zo začiatku zastával vo vzťahu k Dohovoru a z rôznych dôvodov²² ho používa len ako podporný argument.²³ Dá sa konštatovať, že v súčasnosti Ústavný súd Slovenskej republiky preferuje aplikáciu Ústavy Slovenskej republiky a Dohovoru.

Tretím faktorom ovplyvňujúcim vplyv rozhodovacej činnosti na spravodlivý súdny proces je tenzia medzi demokratizmom a konštitucionalizmom, ktorú priniesol zvyšujúci sa význam ústavného súdnictva po druhej svetovej vojne, a to nielen pri ochrane ľudských práv. Ide vlastne o napätie medzi tradičnou predstavou o spojení demokracie so suverenitou parlamentu (zvrchovanosti) a axiologizáciou práva, ktorú do ochrany ľudských práv vnáša ústavné súdnictvo. Napriek tomu, že v zásade

¹⁸ Z rozhodnutia vo veci *Åklagaren z. 26. februára 2013 (C-617/10)* sa zdá, že Súdny dvor EÚ sa aj v tejto oblasti pripojí k skôr širšiemu výkladu tohto pojmu tak ako ho urobil z hľadiska svojej právomoci pri rozhodovaní o predbežných otázkach v súvislosti s aplikáciou všeobecných zásad práva Európskej únie.

¹⁹ Názov je odvodený od rozhodnutia ESEP vo veci *Bosphorus Hava Yollari Turizm c. Írsko* z roku 2005. K tomuto prípadu existuje aj bohatá odborná literatúra ako napr. ANDRIANTSIMBAZOVINA, J.: *La Cour de Strasbourg gardienne des droits de l'homme dans la Union européenne?*, In: REVUE FRANÇAISE DE DROIT ADMINISTRATIF 566, 2006; MELCHIOR, M.: *L'arrêt Bosphorus c. Irlande de la CEDA - un arrêt étrange au sujet de la relation entre droit communautaire et droit de la CEDM*; In: Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liege, 1-2, 2006.

²⁰ Napríklad rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. II. ÚS 91/99.

²¹ Pozri napríklad rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. I. ÚS 100/04.

²² Pozri napríklad rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky č. III. ÚS 469/2012, č. III. ÚS 4/2011, č. III. ÚS 141/2011.

²³ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. III. ÚS 411/2010 v známom prípade, keď sťažovateľ napadol rozhodnutie rektora, ktorým tento potvrdil jeho vylúčenie zo štúdia.

sú tieto koncepcie budované na rovnakých základoch a vzájomne sa dopĺňujú, tak dochádza niekedy medzi nimi ku konfliktom.²⁴ Asi k najvýraznejšiemu v našom prostredí v súvislosti s kauzou Měličák, kde český ústavný súd rozhodol o porušení ústavy ústavným zákonom o predčasných voľbách.²⁵ Azda najostrejšie proti tomuto nálezu vystúpil na pôde českého parlamentu (7. septembra 2010) vtedajší prezident Václav Klaus, ktorý sa snažil odhaliť podstatu parlamentnej demokracie narušovanej tým, že „si rôzne súdne telesá uzurpujú väčší diel moci ako im patrí“. Reakcie na tento prejav boli aj negatívne a v zásade argumentovali tým, že česká ústava považuje za suveréna v štáte nie parlament, ale ľud a neexistuje ani priorita jednej moci voči druhej v systéme del'by moci, ich oddelenosti a vzájomných brzd.

Práve s princípom oddelenosti jednotlivých zložiek moci v štáte je spojený doposiaľ najväčší konflikt medzi parlamentom a ústavným súdom v známej kauze kontroly Národného bezpečnostného úradu. Parlament na kontrolu jeho činnosti preskúmaním rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu zákonom zriadil vlastnú (parlamentnú) komisiu (zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Ústavný súd Slovenskej republiky vyhlásil tento zákon za protiústavný práve preto, že úlohou parlamentu nie je rozhodovať o právach v konkrétnych prípadoch (kontrolná právomoc parlamentu sa dá a má zabezpečiť inými prostriedkami), čo je úlohou nezávislej súdnej moci. Následne (20. apríla 2006) Národná rada Slovenskej republiky formou ústavného zákona (ústavný zákon č. 254/2006 Z. z.) opätovne zriadila výbor parlamentu s tými istými kompetenciami ako mala zákonom zriadená parlamentná komisia. Inými slovami ukázala silu demokratizmu voči konštitucionalizmu.

Každý takýto krok oslabuje aj vplyv rozhodnutí EŠLP na spravodlivý súdny proces, o ktorý aj v tomto prípade išlo.

Resumé

Príspevok hodnotí vplyv rozhodnutí EŠLP na spravodlivý súdny proces, ktorý sa do vnútroštátneho právneho poriadku prenáša tromi základnými cestami – cestou parlamentu, cestou ústavného súdu a cestou všeobecného súdnictva.

²⁴ Poukazuje na to napr. IGNATIEFF, M.: *Human Rights as Politics and Idolatry*. Princeton, Princeton University Press, 2003, s. 25.

²⁵ Nález Ústavného súdu Českej republiky č. PL. ÚS 27/09.

Resume

The Contribution assesses the impact of the decisions of the ECHR to a fair trial, which is into national law carried by three basic ways - through Parliament, through the Constitutional Court and through the general courts.

Mythus a pravda o významu Evropského soudu pro lidská práva (Otázky vlivu ESLP na ústavní systémy členských států Rady Evropy)

Prof. et Doc. JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab.,
Metropolitní univerzita Praha

Úvodem k vymezení problematiky

1. Rada Evropy jako evropská regionální mezinárodní organizace ochrany lidských práv

Je nade vše pochybnost, že v rámci mezinárodního práva veřejného je evropská regionální organizace a vůbec systém Rady Evropy fenoménem s výrazně se odlišujícími institucemi od jiných mezinárodních organizací. Je také nutné i dodat, že v Evropě souběžně působící systém Evropské unie, a to zejména v právním stavu platném po 1.12.2009 podle tzv. Lisabonských smluv je paralelně působícím systémem založeným **taktéž** na prosazování lidských práv a svobod. Máme na mysli především jeho Chartu práv a svobod EU.¹

Rada Evropy jako mezinárodní organizace učinila ve své historii četná rozhodnutí a přijala řadu normativních dokumentů **typu deklarací**, respektive chart, které se svojí obsahovou povahou významně týkají tzv. hmotného práva (základních zásad a principů), práva insitucionálního (mocenských institucí) a procesních vztahů.² To by se samo o sobě nevymykalo možné smluvní mezinárodní úpravě, pokud by vlastní obsah řady úmluv (chart, deklarací) Rady Evropy neměl významně shodné principiální rysy ústavněprávní úpravy současných ústavních demokracií ve světě, tedy parlamentních nebo systémů s prezidentskými prvky, pokud upravují základní práva a svobody.³

Každá mezinárodní úmluva po II.Světové válce, která se týkala práv a svobod, se stala součástí mezinárodněprávního potenciálu právní úpravy

¹Ke zvláštnímu dualismu smluvních systémů rady Evropy a Evropské unie se analyticky vyjadřujeme in Klíma, K., et al. Evropské právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, str. 25 a násl.

²Bližší systematické pojednání viz kapitola "Mezinárodněprávní impulsy pro ochranu lidských práv", in Gerloch, A., Šturma, P., a kol., Ochrana základních práv a svobodv proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu. Praha: Auditorium, 2011, str. 293 a násl. In: Klíma, K. Ústavní právo. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, str. 173 a násl.

³To je zvláště patrné na mezinárodně politických souvislostech procesu vstupování České a Slovenské Federativní Republiky v roce 1991 do Rady Evropy, kdy se Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách stala výrazným textovým vzorem pro přijetí a obsah Listiny základních práv a svobod jako nové součásti ústavních základů tehdejšího Československa.

postavení člověka a vznikl tak postupně jakýsi mezinárodní (společný) **hodnotový systém ústavněprávního typu**.⁴

Evropská úmluva lidských práv a základních svobod plní v evropském kontextu základ pro "konvencionalizaci jednotlivých odvětví vnitrostátního práva, neboť členské státy musejí dodržovat ústavní zásady zakotvené v Úmluvě. Soudní činnost (judikatura) Evropského soudu pro lidská práva přispívá **k juridizaci a konstitucionalizaci Úmluvy**, tím že tento systém mezinárodně smluvně založený je posléze rozvíjen autonomní a autentickou interpretační činností Evropského soudu pro lidská práva v jednotlivých případech, které formou stížností dostává od fyzických a právnických osob členských států.

2. Soudní jednoinstanční systém zvláštního typu

Jestliže se normy mezinárodního práva veřejného stanou systémem procesně zavazujícím členské státy a k tomu ještě poskytující procesní oprávnění subjektů práva soukromého i veřejného zejména trestního (fyzickým a právnickým osobám), jsou nedílnou součástí systému "ius cogens". Stížnosti fyzických a právnických osob směřují proti rozhodnutím orgánů veřejné moci členských států a vyvolávají tak odpovědnosti těchto členských států mezinárodně právní, když je Evropským soudem pro lidská práva prověřována konformita těchto rozhodnutí s myšlenkovými hodnotami Úmluvy.⁵ Evropský soud pro lidská práva tak subsidiárním a přitom subordinačním způsobem vůči ústavnosti členských států posuzuje ústavněprávní konformitu rozhodnutí zpravidla posledního soudního vnitrostátního orgánu, který ukončuje v rámci země aplikaci práva na spravedlivý proces.⁶

Odpovědnost mezinárodně právní jednotlivých členských států je založena na vynutitelném rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, což je **rozhodnutí charakteru satisfakčního**, přičemž symbolická satisfakce spočívá v petitu určovacího charakteru, podle něhož: "Členský stát porušil Úmluvu v článku....., když jednáním spočívajícím v tom, že rozhodnutím soudů....." a je tak Evropským soudem pro lidská práva dále případně "odsouzen k plnění"(finančnímu a symbolickému. Stížnostní

4 B.Banaszak k tomu in: Banaszak, B.,Prawo konstytucyjne.4.wydanie, Warszawa: C.H.Beck, 2008, str.146 a násl.

5 K vývoji Rady Evropy jako kontrolního systému ochrany lidských práv v Evropě viz B.Gronowska in: Gronowska, B., Europejski Trybunał Praw Człowieka w poszukiwaniu efektywnej ochrony praw jednostki. Toruń 2011, str.34 a násl.

6 Ze 47 členských států Rady Evropy tak zpravidla půjde o Nejvyšší soudy země nebo ještě ústavně pozíčně "vyšší" soudy ústavní. Pokud se takto nezbytnost vnitrostátního týká vyčerpání veškerých soudních procesních prostředků ústavního soudnictví specializovaného, což je právě vyloženě evropská (a kontinentální) zvláštnost, pak máme na mysli zejména SRN, Francii, Itálii, Španělsko, Polsko a Českou republiku.

režim podle Úmluvy má nicméně **charakter určovacích žalob, spočívajících ve stížnosti požadující zjištění a konstatování porušení Úmluvy**. Finanční satisfakce určující státům povinnost uhradit určitou částku se v zásadě omezuje na náhradu nákladů právního zastoupení, čili není rozhodně soudem určeným odškodněním.⁷

Systém Rady Evropy, který funguje na základě Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách je založen na efektu sloužícím fyzické nebo právnické osobě a na bezprostřední vymožitelnosti. Jestliže systém, který je systémem jednoznačně mezinárodně právním (Rada Evropy), působí na základě materiálně právní a procesní Úmluvy, z ní čerpá a interpretuje rozhodnutími vlastního soudu, lze hovořit o "**ústavním mechanismu**" *sui generis*.⁸

Vztah mezi hodnotami ústavního práva (suverenních demokratických států) a hodnotami mezinárodního práva veřejného doznal svého postupného vývoje a přibližování a vzájemného obohacování.⁹ Z historického pohledu byly první deklarace práv člověka jako vnitrostátní ústavní dokumenty základem pro konstituování mezinárodních úmluv charakteru hmotně právního – toho příkladem je Všeobecná deklarace lidských práv z roku 1948.

Evropská úmluva o základních právech a svobodách (podepsaná 4.11.1950) členskými státy Rady Evropy je od počátku "evropským pořádkem", který má ústavní charakter i vliv na demokratické státy. Navíc se k tomu Evropským soudem pro lidská práva takto výslovně hlásí.¹⁰ Od vstupu v účinnost byla Úmluva novelizována (doplněna a rozvinuta) 14 Dodatkovými protokoly, které materiální rozsah Úmluvy z hlediska ústavněprávního pojetí významně rozšiřují,¹¹ což posléze nachází odraz i v inextenzivní i extenzivní interpretaci dodatkových Protokolů Evropským soudem pro lidská práva.

Práva a svobody Úmluvou upravené jsou "práva člověka a občana" ve smyslu francouzské Deklarace práv člověka a občana z roku 1789. Jsou to tedy práva soukromé (přírozenoprávní) a občanské (politické) povahy. Práva hospodářská garantuje v systému Rady Evropy Evropská sociální charta. Koncepce Úmluvy tak orientovaná na základní lidská práva je určitým obrazem ústavních koncepcí vnitrostátních akcentujících (alespoň v

7 K tomu viz bližší pojetí rozsudků a rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva in: Klíma, K. a kol. Evropské právo, ... tamtéž, str. 483 a násl.

8 Gronowska, B., Jasudowicz, T., Balczerczak, M., Lubiszewski, M., Mizerski, R., Prawa człowieka i ich ochrona, Toruň, 2010, str. 78 a násl.

9 Na to upozorňuje T. Pezl in: Klíma, K. et al. Evropské právo, ..., tamtéž, str. 38, když posuzuje společné ústavní hodnoty členských států jako zdroj evropského konstitucionalismu.

10 Viz rozhodnutí ESLP "Loizidou v. Turecko" (1995).

11 To je možné konkrétněji argumentovat již Dodatkovým protokolem č. 1, který takto utvrzuje konvenční pojetí "práva vlastnit" a pojetí ochrany vlastnictví.

kontinentální Evropě) přirozenoprávní charakter lidských práv a v nich základní hodnoty související s právem na život.

3. Vliv jurisdikce Evropského soudu pro lidská práva na ústavní systémy členských států

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva ovlivňuje právní řád členských států a nachází odraz v různých oblastech vnitrostátního právního řádu a nejen v oblasti hmoty ústavního práva. Sama o sobě tvoří určitý **jednotlivý právní systém** založený na kategoriích práva ústavního (například v oblasti dělby moci, právního státu, odpovědnosti veřejné moci, nezávislosti soudnictví), práva správního (například v oblasti administrativně procesních vztahů), v oblasti práva trestního (například v interpretaci klasických trestně právních zásad), ve vztahu k organizaci soudnictví a realizaci konkrétních procesních soudních zásad (například rovnosti zbraní, rovnost účastníků, práva na právní pomoc). Vstupuje i do kategorií práva soukromého, příkladem může být postupný rozvoj judikatury týkající se pojetí soukromého života, svobody myšlení, ochrany rodiny a nakonec práva vlastnického.¹²

4. Doktrinární kreativita ESLP a některá úskalí jeho judikování

Analytická a syntetická činnost oboru práva ústavního dovoluje postupně již několik let uspořádat jakýsi učebnicový **systém "case law"** v oblasti lidských práv vycházející z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.¹³ Celková koncepce této judikatury dovoluje sumarizovat určité pojetí **evropského modelu právního státu**,¹⁴ a tudíž i evropský rozměr ústavních a právních systémů členských států.¹⁵

Evropský soud pro lidská práva postupně v rámci svého judikování nevytvořil pouze četná „pilotní“ rozhodnutí ale i určitá východiska, hlediska nebo zásady přístupu **k posuzování chování států a jejich orgánů, zejména soudů, orgánů státní správa a orgánů represivních.**

12 Za zvláštní je s ohledem na odlišnou historii a právní kulturu anglického systému common law považovat "vyhrazený" mezinárodně právní i ústavně právní vztah Velké Británie k závaznosti i obsahu Úmluvy, srov. K tomu bližší Bisztyga, A., Oddziaływanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na porządek prawny Zjednoczonego Królestwa, Katowice, 2008.

13 Zásady týkající se ochrany vlastnického práva pak přináší až k Úmluvě Dodatkový protokol č. 1 jeho článek první.

14 Při této konstataci samozřejmě neopomíjíme odlišnou historii, právní systém, soudní systém a právní zvyklosti zejména Velké Británie, států skandinávských a začasné nestabilizované společenské pojetí spravedlnosti a soudní struktury států tzv. Východní Evropy, států mimoevropských (Azerbajdžanu), Turecka, apod. K fenoménu anglického konstitucionalismu, zejména fenoménu ústavních konvencí a především k procesu a pojetí zvanému "devolution" viz bližší in Kíma, K. O právu ústavním. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, str. 184 a násl.

15 Viz k tomu pojednání o internacionalizaci lidských práv in Orosz, L., Svák, J., Balog, B., Základy teórie konstitucionalizmu, 2. vydanie. Bratislava: Euroklodex, s.r.o., 2012, str. 216 a násl.

Tedy, jedná se o osobité, autentické a také zavazující doktrinární koncepcce soudního výkladu hmotného a procesního práva. Úmluva je z tohoto hlediska považována za živoucí dokument, když se tím zhodnocuje tzv. evolutivní výklad používaný Evropským soudem pro lidská práva (příklady viz níže). Toho dokladem je například koncepcce dovolených omezení práv a svobod zaručených v Úmluvě v podobě tzv. limitačních klauzulí.

Je třeba současně konstatovat, že očekávání spravedlnosti vůči rozhodovací činnosti ESLP má rovněž svoje úskalí. Především očekávání spojené s nadějami stěžovatelů nejsou pouze limitovány tím, že ESLP není další, tedy jakousi "čtvrtou instancí" nebo jakýmsi „celoevropským ombudsmanem“. Zejména množstevní (každoroční) nápad stížností k ESLP vytvořil jakýsi úřední systém vnitřní filtrace, lustrace a eliminace stížností pro nepřípustnost respektive pro neodůvodněnost (od 1.1. 2014 je kupř. třeba užívat nový formulář k prezentaci stížnosti s komputerově řádkově limitovaným rozsahem odůvodnění stížnosti). Lze samozřejmě konstatovat, že lze odhadnout určitou logiku precedenční výběrovosti (soudní diskrece) zejména extrémního excesu členského státu vůči Úmluvě, ale to samo o sobě naděje stěžovatelů negarantuje ani nezvyšuje.

5. Právo na život jako evropská dominanta ústavního charakteru

Právo na život představuje základní axiomatické východisko tradičních koncepcí základních lidských práv, je fundamentálním východiskem osobních práv, jež chrání nejvýznamnější hodnoty lidské existence.¹⁶ Úmluva právo na život takto zakotvuje ve svém článku druhém, což znamená povinnost signatářského státu přijmout příslušnou ústavní a zákonnou **úpravu jeho garancí**. Od práva na život přitom nelze ustoupit ani v situaci ohrožení státu nebo válečného stavu. Přitom se však respektuje, že v právu ozbrojených konfliktů mezinárodního práva veřejného jsou podrobnosti k dovoleným a nedovoleným způsobům vedení boje, a to s výjimkou úmrtí vyplývajících z dovolených válečných činů.¹⁷

Evropský soud pro lidská práva v této souvislosti ve své judikatuře především zdůraznil takzvané vertikální i horizontální působení práva na život. To znamená, že na jedné straně porušení tohoto práva nesmí orgány veřejné správy samy způsobit (způsobovat) a současně jsou povinny věnovat veškerou pozornost případům, kdy k takovému jednání dojde ať už ve vztazích veřejnoprávních (ve vertikálních vztazích státu a fyzických

16 K ústavnímu pojetí práva na život v jeho ústavní aplikaci v evropském pojetí a kontextu v Listině základních práv a svobod České republiky viz in: Klíma, K., et al., Komentář k Ústavě a Listině. 2.vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 971 a násled.

17 Srov. K tomu Potočný, M., Ondřej, J., Mezinárodní právo veřejné, Zvláštní část. Praha: C.H.Beck, 2006, str. 444 a násled.

a právnických osob mu veřejnoprávně podřazených)¹⁸ nebo soukromoprávních (ve vztah, kde existuje rovnost procesního posatvení účastníků.¹⁹ Ve veškerých zákony upravených procesních vztazích veřejného práva musejí orgány veřejné správy navíc **vždy zkoumat**, zda byly naplněny všechny procesní podmínky daného řízení určeného k objasnění události spojené se zbavením života, tedy zda bylo vyšetřování vedeno řádně a způsobem odpovídajícím významu události.²⁰ Judikatura Evropského soudu pro lidská práva dovedila také odpovědnost státu za ochranu života každého, kdo se nachází na jeho území a pod jeho jurisdikcí, včetně odpovědnosti státu za ohrožení života obyvatel, tedy i situací živelných pohrom, průmyslových havárií, teroristické činnosti, apod.

Rada Evropy se jako mezinárodní regionální organizace ve světě ústavněprávně vymyká přijetím a závazností **zásady zákazu trestu smrti**. I tato koncepce došla svému vývoji, kdy postupný odklon od tohoto absolutního trestu postupně v Evropě vzhledem k neopravitelnosti takového rozhodnutí v případě justičního omylu převládl, což se v mechanismu Úmluvy projevilo v Dodatkových protokolech, kdy byl nejprve připuštěn v době války či bezprostřední hrozby a posléze vypuštěn zcela.²¹ To se projevilo ve vnitrostátních zákonech vypuštěním tohoto trestu.²²

Z práva na život nelze podle Evropského soudu pro lidská práva dovést právo na smrt. Evropský soud nicméně nezakázal vnitrostátní úpravu **euthanasie**, ale ani pro ní nenalezl přímou oporu v Úmluvě. Mezi jednotlivými členskými státy tak existují značné rozdíly v právní úpravě euthanasie. To se týká rovněž problematiky **umělého přerušeni těhotenství**, nicméně Evropský soud pro lidská práva zákaz potratů vylučuje.

Úmluva připouští ve svém článku druhém i možnost nezamýšleného zbavení života v důsledku vyjmenovaných forem jednání s použitím síly, které nesmí být použito víc, než je třeba nezbytné k naplnění účelu. Musí být takto nejprve zhodnocena přípustnost tohoto zásahu a to na základě zhodnocení nezbytné nutnosti, přičemž se zhodnocuje zákonnost zásahu, řádné vyšetření věci a vyžaduje se nejnižší možné použití síly (test nezbytné

18 Příklad takového "vrchnostenského" vztahu zákonem založeného je systém vymahatelnosti dani orgány finanční správy a potažmo soudy

19 Příkladem tohoto druhu je jakýkoli smluvní vztah občansoprávního charakteru mezi soukromými osobami.

20 K tomu viz blíže judikatorní provedení tohoto pojetí in: Wagnerová, E., Šimiček, V., Langášek, T., Pospíšil, I., a kol., Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012, str. 186 a násl.

21 Srov. Protokol č. 6 z roku 1983 a Protokol č. 13 z roku 2002.

22 V České a Slovenské Federativní Republice jako součást procesu žádosti původního Československa o vstup do Rady Evropy v roce 1992, kdy byl výkon rozhodnutí již uložených trestů smrti pozastaven a posléze byly změněny.

nutnosti). Za jednání směřující proti životu s použitím síly se považují obrana každé osoby proti nezákonnému násilí v oblasti **horizontálních práv** (v českém právním řádu tzv. nutná obrana a krajní nouze),²³ provádění zákonného zatčení nebo zabránění útoku osoby zadržené (prostřednictvím orgánů veřejné moci) v oblasti vertikálního působení a zákonné uskutečnění akce orgánů veřejné správy za účelem potlačení nepokojů a vzpoury. Pokud je shromáždění lidu na veřejném prostranství (demonstrace) součástí systému demokracie, chrání veřejná správa pasivní přítomností svobodu projevu jak demonstrujícími tak i fyzickým oddělením těch skupin, které vyjadřují na stejném místě názory protipolné (takzvaná svoboda kontrademonstrace).

Koncepce Úmluvy zakazující ve článku 3 jejího textu **mučení, nelidské či ponižující zacházení** především zaručuje, že stát musí garantovat podmínky slučitelné s chápáním lidské důstojnosti, kdy jeho jednání nesmí přesahovat nevyhnutelnou úroveň tvrdosti a způsobeného stresu. Úmluva nepřipouští žádné omezení tohoto práva ani výjimky a jde tedy o právo absolutně neomezitelné. Judikatorní provedení Úmluvy směřuje zejména ke garancím vůči osobám, které byly uvězněny v dobrém zdravotním stavu a po propuštění z vězení byly na jejich těle zjištěny známky fyzických zásahů. Ponižující je každé zacházení nebo trest, které směřují ke snížení lidské důstojnosti, zakládají strach či méněcennost oběti a její pokoření či ponížení.

Špatné zacházení rodičů s dětmi musí dosáhnout určitého minima závažnosti, jehož stanovení záleží na případě, například povaha trestu, fyzické a mentální dopady. Ve sféře lékařské péče jde zejména o případy neposkytnutí odpovídající zdravotnické péče a ve zvláštním posuzování možnosti duševně nemocných se bránit vůči důstojnost snižujícím zásahům.

Pojetí **zákazu otroctví, nevolnictví a nucených prací** podle článku 4 Úmluvy chrání člověka jak ve vztazích vertikálních tak ve vztazích horizontálních. Zákaz otroctví a nevolnictví je absolutním imperativem Úmluvy vycházejícím z všeobsahujícího principu rovnoprávnosti lidí. V realizační podobě dopadá na jakékoli formy domácího otroctví nebo práce v podmínkách vykořisťujícího charakteru, zneužití závislých osob, které jsou v sociální tísní, a podobně. Za nucenou práci je takto třeba považovat jakoukoli práci, která není dobrovolná nebo není založena v právním řádu. Úmluva i Evropský soud pro lidská práva v zásadě ponechává zákonné výjimky pro určování **takzvané nařízené práce** na právních řádech členských států, nesmí to být práce ani nevolnická, ani otrocká či

²³ Viz k tomu blíže in: Klíma, K. Ústavní právo, 4. vyd.,.....tamtéž, str. 282 a násl.

ponižující.²⁴

Za nucenou nebo povinnou práci se nepovažuje práce ukládaná při výkonu trestu nebo v době podmíněného propuštění z tohoto trestu, služba vojenského charakteru nebo služba nahrazující vojenskou službu, služba požadovaná v případě pohromy nebo nouze, tedy v situacích civilních mimořádných stavů. Za zakázanou povinnou práci se nepovažují služby, které tvoří součást občanských povinností, např. činnost související s neposkytnutím pomoci.

6. Evropská koncepce pojetí svobody a bezpečnosti osob

Právo **na svobodu a osobní bezpečnost** podle čl.5 Úmluvy patří k nejpoužívanějším ustanovením jak v činnosti Evropského soudu pro lidská práva,²⁵ tak ústavních soudů členských států,²⁶ které ústavní soudy mají. Svoboda je chápána jako nedotknutelnost osoby ve fyzickém i duševním kontextu. Osobní bezpečnost je chápána jako záruky státu při zásazích do svobody jednotlivce a to jak ze strany státu tak v ve vztazích s jinými osobami. Úmluva pak určuje okruhy dovolené ingerence, kdy svoboda může být prolomena. Za zvláště zakázaný způsob omezení svobody je evropský smluvní pokyn směřující vůči vnitrostátní legislativě, a sice zákaz uvěznění osob pro dluhy. Pro členské státy to znamená vyloučit z trestně právního postihu vězením povinnost plnit z legálních závazkových vztahů.

V rámci dovolených způsobů ingerence vyžaduje Úmluva především legalitu a její dodržování v aplikaci vnitrostátního práva státními orgány. Zákonost zbavení svobody představuje požadavek dodržování příslušných procesních postupů konkrétního státu ale i požadavek na odpovídající procesní kvalitu vnitrostátního práva, kdy například zákony musejí respektovat požadavky na odůvodnění zatčení. Veřejná správa je také odpovědná za řádné vyšetření věci, umožňující její objasnění. Veškeré přípustné zásahy jsou také legitimovány ochranou hodnot ve veřejném zájmu. Zvýšenou razanci i prevenci veřejné moci si v posledních letech vyžádala i v Evropě opatření států vůči terorismu, což výrazně dopadlo do výkladu systému bezpečnosti a nedotknutelnosti osob.²⁷

Za **dovolené způsoby ingerence** státní moci do sféry svobody a bezpečnosti osoby recentní koncepce Úmluvy stanoví:

24 V českém právním řádu se týká zákonných podmínek uložení trestu veřejně prospěšných prací a problematiky eventuelní povinné práce vězňů či vazebně stíhaných.

25 K judikatuře viz kauzální orientace a rozbor in Klíma, K., a kol. Evropské právo,...tamtéž, str. 495 a násl..

26 K judikatuře v komentáři ke článku 8 Listiny viz in Wagnerová, a kol.,...tamtéž, str. 218 a násl.

27 Autorovo pojetí je v tomto smyslu koncentrovaně obsaženo v kapitole "Constitutionality and Terrorism: A Comaparativ View" in: Blahož, J., et al., Demokracie and issues of legal policy in fighting terrorism: a comparison, Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, str. 101 a násl.

- zákonné uvěznění po odsouzení příslušným soudem, které má stránku hmotněprávní (trestní čin určení zákonem) a procesně právní, kdy v trestním řízení jsou na jedné straně určeny postupy k prokazování viny a na druhé straně garantována možnost osoby bránit se a prokazovat nevinu. Exkluzivita veřejné moci založená na ochraně veřejného zájmu proti trestné činnosti garantuje, že o vině rozhoduje pouze soud a při přidělování věci konkrétnímu soudci budou vyloučeny veškeré účelové manipulace procesem,
- jakékoli zatčení je odůvodněno splněním záměrů zákona nebo jiné splnění povinností osobou. Má tedy zpravidla zajišťovací charakter, neboť osoba je podezřelá, že spáchala trestný čin, že dala najevo záměr spáchat trestný čin, nebo je podezřelá, že se bude ukrývat po spáchání trestného činu,
- zbavit svobody lze i nezletilého pro účely výchovného dohledu, a to v té souvislosti, že nezletilý není odpovědný trestněprávně a lze tedy detencí zajišťovat pouze výchovný a dohledový cíl, přičemž opatření má i sankční povahu,
- lze zákonně zadržovat i osoby podezřelé ze šíření nakažlivé nemoci, osoby psychicky nemocné, alkoholiky, narkomany a tuláky, což jsou konvenční opatření vesměs společensko ochranného charakteru. Evropský soud pro lidská práva zde zdůrazňuje ochranný a zejména terapeutický účel těchto opatření, kterýžto účel nesmí být ani nahrazován ani zaměňován,²⁸
- zákonné zatčení osoby, aby se zabránilo jejímu vstupu na území, což souvisí s oblastí cizineckého a azylového práva a souvisí taktéž s možným vyhoštěním osob, přičemž se týká i takzvané vydávací či vyhošťovací vazby.

Zatímco zadržení jako detenční prostředek má zpravidla krátkodobý charakter, držení osoby ve vazbě je mnohdy mnohaměsíčním zadržením, které velmi zásadně zasahuje do života člověka, ačkoli osoba je z hlediska práva nevinná a neodsouzená. Intenzita dopadu na veškeré soukromí člověka je srovnatelná s trestem odnětí svobody. Evropský soud pro lidská práva považuje vazební trestní politiku členských států za nejzávažnější a je také nejfrekvencovanějším posuzovaným způsobem zásahů do osobní svobody.²⁹ Trvale se vyvíjí a promítá se do praxe členských států. Soud zejména zdůraznil, že rozhodnutí o vazbě musí být úměrné nezbytnosti zásahu do osobní svobody. Je třeba dbát maximálně práva obviněných a striktně dodržovat zákonné požadavky vazebního stíhání a o vazbě rozhodovat přednostně.³⁰

V případě zabránění šíření nakažlivé nemoci je třeba v zájmu

28 K rozboru kauzální judikatury viz blíže in: Orosz, a kol.,.....tamtéž, str. 234 a násl.

29 Přehledný rozbor a komentář podává E.Hubálková in Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika. Judikatura a řízení před Evropským soudem pro lidská práva, Praha: Linde, 2003, str.115 a násl.

30 Viz k tomu analytické pojednání in: Klíma,K. a kol. Evropské právo,....tamtéž, str. 496 a násl.

ochrany osoby soustředit pozornost na odlišování situací, kdy jde o osobu nakaženou nebo osobu podezřelou z nakažení, nebo i o osobu schopnou nemoc přenášet. Ani až aktivní onemocnění není podmínkou k dovolenému zásahu, neboť jde o zamezení šíření nakažlivé nemoci.

7. Svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání a právo na vzdělání

Jakkoli je vnitřní myšlení člověka autonomní, nezjistitelné bez užití násilí a dokonce i naprosto intimní Úmluva garantuje tu jeho projevovalou stránku, která je společenskou orientací a zaručuje tímto světonázorovou toleranci. Znamená to především svobodu nepodřizovat se většině. V judikatuře Evropského soudu pro lidská práva je svoboda náboženství promítána zejména do sféry záruk uskutečňování náboženského vyznání a okolností výuky náboženství především ve státních školách.³¹

Součástí kulturního základu lidského života je vzdělání. Podle článku 2 Dodatkového protokolu č.1 nesí být nikomu odepřeno právo na vzdělání. Přitom při výkonu jakýchkoli funkcí v oblasti výchovy a výuky, které stát vykonává, je třeba respektovat právo rodičů zajišťovat tuto výchovu a vzdělání ve shodě s jejich náboženským a světonázorovým přesvědčením. Častou problematikou, kterou řeší Evropský soud pro lidská práva, jsou práva na vzdělání v situaci, kdy souvisí vzdělání s etnickou problematikou a především s diskriminací a situace, kdy se rodiče domáhají vzdělávání dětí v soulasu s vlastním náboženským přesvědčením. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva v oblasti vzdělávání se dlouhodobě vyvíjí ve prospěch těch, kteří je brání proti různým faktickým překážkám v jejich realizaci.³²

8. Soukromý a rodinný život a jeho obsah v evropském pojetí

Právo na respektování soukromého a rodinného života upravené ve článku 8 Úmluvy zakazuje státním orgánům zasahovat do soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Pouze případy, kdy jde o zájem na bezpečnosti státu, ochrany zdraví, pořádku a morálky, stanovené zákonem umožňují ingerenci státu do této sféry. Zákon (nestačí úprava podzákonnou normou) musí podle Evropského soudu pro lidská práva být konkrétní, určitý a musí upravovat nejen okolnosti ale i přesný způsob zásahu do soukromí.³³ Rozhoduje dále otázka nezbytnosti takového

31 Viz k tomu například rozhodnutí ESLP *Lautsi v. Itálie* (2009) nebo *Kymilia a ostatní v. Rusko* (2009).

32 To je případ, který se týká situace Romů v České republice *D.H. A ostatní v. Česká republika* (č. 57325/00) týkající se integrace Romů do českého vzdělávacího systému.

33 K tomu srovnej například případ a rozhodnutí ESLP ve věci *Khan v. Spojené království* (2000).

opatření a přiměřenost (proporcionalita) ve vztahu ke konkrétní situaci. Smluvní státy mají povinnost nejen nezasahovat do soukromí mimo zákonné způsoby, ale i přijímat taková opatření aktivního a pozitivního charakteru, aby bylo soukromí skutečně garantováno.³⁴

Podle Úmluvy se v souvislosti s ochranou soukromí jedná o čtyři samostatná práva. Především jde o vymezení **pojmu soukromého života**, který se nedá definovat vševyčerpávajícím způsobem. Soukromý život podle Evropského soudu pro lidská práva zahrnuje jak fyzickou tak duševní integritu, život vnitřního myšlení člověka a jeho vlastního chování, tak i vztahy rodinné a další vnější. Pojetí soukromého života je otevřeným systémem, který se vlivem judikatury ESLP dále a stále rozšiřuje. ESLP tak do této kategorie při řazuje i právo jednotlivce na příznivé životní prostředí, kdy vážné zásahy do této sféry ohrožují nejen zdraví jednotlivce ale i blaho soukromého a rodinného života. ESLP sem zařadil i právo otce odepřít své otcovství.³⁵

Právo na **respektování rodinného života** v pojetí Úmluvy a ESLP znamená, že stát má povinnost pozitivních plnění k tomu, aby jednotlivci mohli vést normální rodinný život. Náleží sem i právo rodičů setkávat se se svým dítětem a povinnost státu takové právo umožnit. Rodinný život zahrnuje i vzdálenější příbuzenské vztahy. Součástí rodinného života je právo muže a ženy uzavřít manželství a založit rodinu.

Právo na **respektování obydlí a korespondence** podle Úmluvy je konkrétním pojmenováním soukromé sféry. Pojetí obydlí zahrnuje jak fyzický prostor pro žití tak právo najevo užívání. V pojetí ESLP pak Soud vykládá pojem obydlí velmi extenzivně a míní tak i obchodní prostory nebo kanceláře, kde osoba vykonává svoji profesi. Zásahem do práva na respektování korespondence je zejména nezákonný odposlech telefonických hovorů, nesleduje-li legitimní cíle a neí-li v souladu s principem proporcionality.³⁶

9. Svoboda pohybu a pobytu v evropském pojetí

Svoboda pohybu a pobytu podle článku 2 Dodatkového protokolu č.4 představuje nedílnou součást obecné svobody. Znamená takto zejména právo na určení vlasti. Svoboda pohybu znamená i oprávnění se pohybovat po území státu vymezeném hranicemi a tyto hranice svobodně překračovat. Svoboda pobytu představuje oprávnění člověka svobodně pobývat a usazovat se na kterémkoli místě. Svoboda pohybu a pobytu ústí v právo na

34 Viz rozhodnutí ESLP ve věci Niemitz v. Německo (1992).

35 Rozhodnutí Guerra v. Itálie (1998), Bronza v. Itálie (1998).

36 K tomu lze uvést ke studiu rozhodnutí ESLP P.G. a J.H. v. Spojené království (2001), Kruslin a Huvig v. Francie (1990), Heglas v. Česká republika (2007).

volbu bydliště, svobodu vycestování, zákaz zbavování občanství, v zákazu bránění občanům v návratu do vlasti. Přitom neexistuje nárok na azyl ani nárok na zachování jednou umožněného pobytu v zemi.³⁷

10. Právo vlastnit a jeho podoba podle Úmluvy

Na základě textu Dodatkového protokolu č.1 má každá osoba fyzická či právnická právo **pokojně užívat svůj majetek** a majetku nesmí být zbaven svého majetku pouze v případě veřejného zájmu a za podmínek stanovených zákonem. Tato koncepce tím zejména garantuje zajištění státem placení daní a poplatků státem stanovených zákonem. Pojem majetek je chápán extenzivně a zahrnuje jak existující majetek tak majetkové hodnoty včetně pohledávek, o nichž lze tvrdit, že subjekt má legitimní naději a očekávání majetku. Majetkem však není každé tvrzené vlastnické právo, zejména původní, které nemohlo být účinně vykonáváno a ani pohledávka, která zanikla z důvodu nesplnění podmínky.³⁸

Z hlediska rozsahu předmětu práva vlastnit a práva na ochranu majetku se jedná o velmi široký okruh druhů a forem majetku: věci movité i nemovité, práva hmotná i nehmotná, práva autorská, patenty, vynálezy a ochranné známky, peněžní nároky vyplývající ze smluvních závazků, z deliktů, z bezdůvodného obohacení, nároky na odškodnění, pojišťovací a důchodového charakteru.

Úmluva se vztahuje na ochranu majetku osob soukromoprávního charakteru – osoby fyzické a právnické, nevztahuje se na osoby veřejnoprávního charakteru, tedy na stát a jeho složky nebo organizace a subjekty územní samosprávy. Ale garantuje nejen ochranu majetku ve vertikálních vztazích (vztah stát a soukromý subjekt) ale i ochranu majetku v horizontálních soukromoprávních vztazích.³⁹

Z Úmluvy vyplývá, že každý zásah do vlastnických práv musí být v souladu s právem a směřovat k oprávněnému cíli. Garantování vlastnického práva nezabraňuje státům, aby zbavily soukromou osobu vlastnictví, ale pouze ve veřejném zájmu. Ingerence státu do soukromé sféry vlastnictví přitom musí zachovat rozumný vztah proporcionality mezi požadavky obecného zájmu společnosti a potřebou ochrany základních práv subjektu. Zahrnuje takto znárodnění, vyvlastnění a konfiskaci majetku. Zvláštní situací zbavení vlastnického práva jsou restituice. Evropský soud pro lidská práva takto neomezuje členské státy ve stanovení rozsahu působnosti

37 K problematice svobody přeshraničního pohybu, uprchlictví, azylu, vyhoštění a vydávání cizinců a vůbec cizineckého práva existuje rozsáhlá judikatura ESLP například rozhodnutí *James and others v. Spojené království* (1986), *Moustaquin v. Belgium* (1991), *Cruz Varas v. Sweden* (1991), *Bozano v. Francie* (1986) a další.

38 Viz kniha Hans Adam II. *Lichtenštejnský v. Německo* (2001).

39 Rozsudek *Velosa Barreto v. Portugalsko* (1995), *Spadea a Scalabrino v. Itálie* (1995)

restitučních zákonů.⁴⁰

11. Politická práva v pojetí Úmluvy

Demokracie je podle Evropského soudu pro lidská práva jediným politickým modelem, na němž je Úmluva založena a která se s jejími institucemi a fungováním slučuje.⁴¹ Za základní podmínku demokracie pak Úmluva (konkrétně článek 3 Protokolu č.1) **právo na svobodné volby** s tajným hlasováním. V tom smyslu se smluvní strany zavázaly, že budou konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním. Kontext Úmluvy je tak především závazkem pro smluvní státy.

Především **svoboda projevu** je subjektivním právem veřejnoprávní povahy a od státu se očekává, že nebude bránit vyjadřování názorů. Koncepce svobody projevu chrání jednotlivce před zásahy státu nebrání občanům ve vyjadřování názorů.

Evropský soud pro lidská práva zdůrazňuje roli svobodných sdělovacích prostředků v demokratické společnosti jako hlavního garanta šíření informací a myšlenek týkajících se veřejného zájmu, které umožňují informovanou účast občanů na veřejném životě.⁴²

Zvláštní pohled na svobodu soukromí a právo na informace vyslovil ESLP ve vztahu k **veřejným politickým činitelům**. Soud konstatoval, že soukromí veřejného funkcionáře požívá nižší stupeň ochrany, neboť jeho život, chování a příjmy musejí být v rámci demokratické diskuze vystaveny kritickému posuzování a občanské kontrole. Pokud jde o zaměstnance veřejné správy, míra přípustné míry jejich činnosti je taktéž širší než v případě ostatních občanů, ale ne tak široké jako u osob ve volených funkcích.⁴³ Úmluva ale umožňuje omezení svobody projevu ve vztahu k činnosti soudů, a to v zájmu nestrannosti a nezávislosti soudní moci, stejně tak Soud nechrání ty projevy, které jsou namířeny proti demokratickým základům společnosti.

Významná jurisdikce Evropského soudu pro lidská práva směřuje k omezení ochrany svobody slova ve prospěch osobnostních práv, kde Soud rozlišuje šíření informací na politická témata od zprostředkovávání informací a dat ze soukromého života osoby, která nezastává žádné funkce v politickém životě a ani se neangažuje. V určování pojetí informací v oblasti morálky je judikatura ESLP otevřena autonomii členských států určovat, co je nezbytné z hlediska obvyklé národní kultury morální a co nikoliv.⁴⁴

Svobodu shromažďování podle článku 10 Úmluvy je třeba chápat

40 Exmplárním rozhodnutím v tomto směru je věc Jantner v. Slovensko (2003).

41 Viz k tomu in: Klíma, K. a kol. Evropské právo,.....tamtéž, str.534 a násl.

42 Srov. Bladet Tromso a Stansaas v. Norsko (1999).

43 K tomu rozhodnutí Lingens v. Rakousko (1986).

44 Viz k tomu rozhodnutí Bergens Tidende v. Norsko (2000).

jako vytvoření prostoru pro veřejnou diskuzi, jakož i vyjádření protestu ve věcech veřejných. Chráněno je takto pouze pokojné shromáždění. Státu je uložena povinnost zajistit i ochranu shromáždění před možnými útoky protivníků.⁴⁵ K preventivnímu zákazu shromáždění má stát přistupovat vyjímečně a to pouze v případech, kdy shromáždění je zaměřeno k podněcování násilí a ohrožování lidských práv z jakéhokoli důvodu.

Existence **sdužovací (společovací) svobody** je nezbytná k náležitému fungování demokratické pluralitní a soutěživé společnosti a k realizaci volebního práva. Základem tohoto práva je svoboda vytvářet právnické osoby k realizaci společného zájmu, když pojetí "sdružení" je autonomní výsadou členských států.⁴⁶ Úmluva nechrání zvlášť politické strany, ale tyto se mohou dovolávat ochrany jako jakákoli sdružení. Stát dále nesmí zasahovat do vytváření odborových organizací. Úmluvou nejsou chráněna veřejnoprávní sdružení ale pouze soukromoprávní organizace, včetně politických stran. Jakýkoli zásah do svobody sdružovacího práva musí být legální a přiměřený a vázaný na posouzení slučitelnosti sdružení s pojetím demokratické společnosti, přičemž se posuzuje i faktické jednání sdružení, zda-li demokratickému modelu neodporuje.⁴⁷

12. Procesně právní garance vymožitelnosti práv a svobod v členských státech Rady Evropy.

Hmotně právní úprava Úmluvy neobsahuje pouze lidská práva svobody jako zásadní právní materii, ale zabývá se i procesně právními garancemi vymožitelnosti práv a svobod. Vzhledem k tomu, že ve článku 6 odst.1 Úmluvy se veškerá problematika soustřeďuje na zásadě "přístupu k soudu", Úmluva zakládá procesněprávní garance vymožitelnosti práv a svobod na koncepci **fungující soudní soustavy**. Tím se v tradici anglického, francouzského a rakouského vývoje soudnictví syntetizuje myšlenka zvláštních a nezávislých orgánů veřejné moci, tedy **soudů**.⁴⁸ Koncepce Úmluvy pak rozvíjí model kvalitního soudního procesu založeného na důsledné realizaci určitých pro soudní řízení typických zásad (viz níže) a práva každé fyzické či právnické osoby na účinný právní prostředek nápravy.

Právo na účinný právní prostředek nápravy zaručené článkem 13 Úmluvy je všeobecnou garancí určenou každému, jehož práva a svobody byly porušeny.⁴⁹ Úmluva takto ukládá členským státům, aby na vnitrostátní

45 K tomu Baczkowski v. Polsko (2007).

46 Gorzelik a další v. Polsko (2004).

47 Ezelin v. Francie (1991), Sidiropoulos a další v. Řecko (1998).

48K fenoménu anglického konstitucionalismu srov. Například in. Klíma, K. O právu ústavním,....tamtéž, str.

49 K tomu rozhodnutí Klas a další v. Spolková republika Německo (1978)

úrovni byly osobám poskytnuty účinné právní nástroje, jimiž se osoba bude moci **před vnitrostátním orgánem** dovolávat ochrany svých porušených práv. Znamená to, že fyzická nebo právnická osoba, která se domáhá ochrany svých práv zaručených Úmluvou, má disponovat oprávněným prostředkem před “národním” orgánem, aby tento mohl rozhodnout o jeho nároku případně odškodnění. Je tedy na jednotlivých ústavních systémech, jak zorganizují svůj systém soudní moci, respektive kontrolního mechanismu právních garancí, aby dostály tomuto závazku.

Opravný prostředek musí být především účinný, což znamená, že je to prostředek schopný zastavení nebo napravení zásahu či pochybení orgánu veřejné moci, eventuelně schopný poskytnout přiměřenou náhradu (satisfakci) za poškození. Pojetí účinného opravného prostředku lze chápat i jako souhrn různorodých opravných prostředků **po sobě jdoucích**.⁵⁰

Úmluva koncipuje ve svém článku 6 právo na spravedlivé řízení, jehož podstatou je právo na projednání věci soudem jak o občansoprávních nárocích a závazcích tak ve věcech předmětu trestního procesu. Postupná kultivace této koncepce Evropským soudem pro lidská práva a jeho praktická interpretace na základě stížnostní agendy vycházející z různých soudních systémů členských států přispěla k rozvoji **pojetí koncepce právního státu** a zejména úrovně legality soudní činnosti a oddělenosti soudní moci od moci zákonodárné a výkonné.⁵¹

Pojetí článku 6 Úmluvy se vztahuje na několik zásad soudní činnosti, přičemž základním principem je vůbec zajištění **přístupu k soudu**. Účelem práva na přístup k soudu je zaručit každé fyzické a právnické osobě, aby se svého práva domáhala u nezávislého a nestranného soudu, a aby se stala účastníkem řízení a aby poběhl soudní proces.⁵² Musí být taktéž zaručeno právo na možnost následné kontroly rozhodnutí soudu prvního stupně, čili koncepce Úmluvy garantuje dvouinstančnost soudního řízení a omezenou přezkoumatelnost soudních rozhodnutí. Koncepce taktéž garantuje nestrannost soudce při rozhodování, což je založeno nejen na vyloučení jeho předpojatosti, ale i vyloučení vnějších vlivů na rozhodování soudce ať by byly ovlivněny důvody nátlakovými, koruptivními nebo jinými.

Hlavními zásadami, které určuje článek 6 Úmluvy a posléze rozvíjí judikatura ESLP jsou zásady rovnosti zbraní, zásada rozhodování v takzvané rozumné době a zásada veřejnosti projednávané věci. Zásada rovnosti zbraní garantuje každému účastníkovi stejná práva jako má protivník a každý účastník má stejný přístup k informacím, na jejichž

50 Srov. Leander v. Sweden (1978), Valsamis v. Řecko (1996).

51 Rozhodnutí ve věci Albert a Le Compte v. Belgie (1982).

52 Např. rozsudek ve věci Findlay v. Spojené království (1997).

základě soud rozhoduje. Přiměřenost doby rozhodování soudu o věci je racionální (rozumná) tehdy, jestliže jsou vyloučeny okolnosti a důvody časových komplikací trvání procesu jak ze strany soudních orgánů tak ze strany účastníků. Veřejná moc je tak odpovědna pouze za průtahy způsobené soudními orgány. Zásada veřejného projednávání věci garantuje objektivitu procesu jak účastníkům tak přístup k informovanosti veřejnosti. Tato zásada zahrnuje i ústnost (verbálnost) jednání prvního stupně soudnictví.⁵³

Trestněprávní linie práva na spavedlivý proces navíc garantuje právo na odůvodněnost jakéhokoli rozhodnutí státní moci, jímž se omezuje svoboda člověka (zadržení, vazba, výkon trestu a jiné druhy detenčních opatření státu). Garantuje také právo být neprodleně a v jazyku osobě srozumitelném (tlumočeném) podrobně seznámen s obviněním, právo na právní pomoc již v přípravném řízení trestním, právo na přiměřený čas přípravy obhajoby, právo na konfrontaci svědků a také bezpodmínečné právo na **přezkum věci druhostupňovým soudem** (právo na apelaci).⁵⁴

Úmluva zaručuje ve článku 5 odst.5 **právo na odškodnění** každého, kdo se stal objektem nezákonné vazby nebo výkonu trestu nebo jiného zásahu orgánu veřejné moci od základních lidských práv. Porušení tohoto článku však musí předcházet soudem konstatované porušení některého z usatovení článku 5 zaručujícího svobodu a osobní bezpečnost. členské státy jsou povinny zajistit takovou právní úpravu, která vymožitelnost tohoto práva zajistí na vnitrostátní úrovni.⁵⁵

13. Jurisprudence Evropského soudu pro lidská práva a její aplikace Ústavním soudem České republiky.

Příklad České republiky jako členského státu Rady Evropy přiblíží, jak může být judikatorní koncepce mezinárodního soudu s přímou závazností jeho rozhodnutí ve vnitrostátním ústavním systému rozpracována koncepčním způsobem. Příklad shrnuje podstatnou část zaměření judikatorní činnosti Ústavního soudu České republiky a sice **právo na spravedlivý proces** ve smyslu výkladu článku 6 Úmluvy.⁵⁶

Ústavní soud České republiky rozvedl pojetí práva na spravedlivý proces do řady nových procesních situací, z nichž vytvořil zavazující zásady procesního porušení principů spravedlivého procesu. Vedle rozvedení

53 Cases Axen v. Spolková republika Německo (1983) nebo Ezelin v. Francie (1994).

54 Van den Hurk v. Holandsko (1994).

55 Srov. případ Hornsby v. Recko (1996).

56 Syntetickým způsobem je tato otázka poprvé v České republice zpracována v pojetí S.Šnebergerové in: Klíma, K., a kol., Praktikum českého ústavního práva, Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, str. 384 a násl.

58 K tomu analyticky viz taktéž judikatorní orientaci k jednotlivým článkům 36 až 40 in: Wagnerová a kol.,.....tamtéž, str. 725 a násl..

konvenčního principu zásady práva na náležité odůvodnění každého rozhodnutí sem náleží zákaz odepření spravedlnosti, extrémní nesoulad mezi skutkovými zjištěními a právními závěry z nich zjištěnými, zásady opomenutých důkazů a zásada tzv. překvapivých rozhodnutí.

Ústavní soud České republiky tak například považuje za protiústavní, jestliže soud druhé instance se významně odchýlí od skutkových zjištění soudu první instance aniž by si opatřil důkazy, které protipolně právní hodnocení odůvodňují. Nebo, odvolací soud rozhodnutí soudu první instance věcně potvrdil, ačkoli při posouzení věci vycházel z jiného právního názoru než soud první instance. Zásada opomenutých důkazů zase znamená, že soudce sice může na základě soudcovské zásady volného hodnocení důkazů nepřijmout obhajobou navržené důkazy, ale musí vysvětlit a zdůvodnit, pro tak činí. Zásada náležitého odůvodnění rozhodnutí znamená, že musí existovat příčinná souvislost mezi skutkovými zjištěními a úsudky a závěry soudu. Pokud v odůvodnění rozhodnutí soudu nejsou obsaženy konkrétní důkazy, stává se rozhodnutí nesrozumitelné a nepřezkoumatelné a soud se dopouští libovůle. Pokud z rozhodnutí soudu vyplývá extrémní nesoulad mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, znamená to porušení práva na spravedlivý proces. Za odepření spravedlnosti se podle Ústavního soudu České republiky považuje situace, kdy obecné soudy na místo vydání rozhodnutí zastaví řízení pro překážku, kterou by bylo možné odstranit poučením účastníka.

Závěrem

Systém Rady Evropy založený na řadě multilaterálních paktů hmotněprávní povahy a zejména Úmluvy jako deklarace lidských práv a svobod realizuje přímo zavazující judikaturou Evropského soudu pro lidská práva ústavněprávní zásady povýšené na úroveň mezinárodního (evropsko regionálního) práva. Proniká tak těmito právními zásadami do ústavních a právních systémů členských států Rady Evropy. To se děje ve velmi odlišných situacích odpovídajících rozmanitostem ústavních systémů kontinentální Evropy, Velké Británie a skandinávských států, které odpovídají hlavním typům právních kultur v Evropě. Na vnitrostátní aplikaci judikatury Evropského soudu pro lidská práva má hlavní vliv skutečnost, jestli ústavní systémy mají ve své struktuře zvláštní a specializované ústavní soudy (například Spolková republika Německo, Francie, Itálie, Španělsko, Česká republika, Polsko, apod.). Koncepce judikatury Evropského soudu pro lidská práva tak významně ovlivňuje zákonodárství členských států Rady Evropy zejména ve státech kultury kodexového práva na evropském kontinentě.

Resumé

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva jako soudního orgánu Rady Evropy ovlivňuje právní řád členských států a nachází odraz v různých oblastech vnitrostátního právního řádu členských států Rady Evropy a to nejen v oblasti hmoty ústavního práva. Tento systém evropského "case law" tvoří takto i určitý jednotný právní systém založený na kategoriích práva ústavního (například v oblasti dělby moci, právního státu, odpovědnosti veřejné moci, nezávislosti soudnictví), práva správního (například v oblasti administrativně procesních vztahů), v oblasti práva trestního (například v interpretaci klasických trestně právních zásad), ve vztahu k organizaci soudnictví a realizaci konkrétních procesních soudních zásad (například rovnosti zbraní, rovnost účastníků, práva na právní pomoc). Vstupuje i do kategorií práva soukromého, příkladem může být postupný rozvoj judikatury týkající se pojetí soukromého života, svobody myšlení, ochrany rodiny . Svoji ústavněprávní závazností a obsahovým vlivem na právní řády je takto systém Rady Evropy fenoménem v oblasti mezinárodních organizací.

Systém Rady Evropy založený na řadě multilaterálních paktů hmotněprávní povahy a zejména Úmluvy jako deklarace lidských práv a svobod realizuje přímou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva ústavněprávní zásady povýšené na úroveň mezinárodního (evropsko regionálního) práva v ústavních systémech členských států Rady Evropy. To se samozřejmě děje ve velmi rozmanitých situacích odpovídajících rozmanitostem ústavních systémů kontinentální Evropy, Velké Británie a skandinávských států, které odpovídají hlavním typům právních kultur v Evropě. Na vnitrostátní aplikaci judikatury Evropského soudu pro lidská práva má hlavní vliv skutečnost, jestli ústavní systémy mají ve své struktuře zvláštní a specializované ústavní soudy (například Spolková republika Německo, Francie, Itálie, Španělsko, Česká republika, Polsko, apod.). Koncepce judikatury Evropského soudu pro lidská práva tak významně ovlivňuje zákonodárství členských států Rady Evropy zejména ve státech kultury kodexového práva na evropském kontinentě.

Resume

The case law of the European Court of Human Rights as a judicial authority of the Council of Europe affects the legal order of the Member States and is reflected in the various areas of the national legal systems of the Member States of the Council of Europe and not only in the matter of constitutional law. The European system of "case law" consists of a solid legal system based on the categories of constitutional law, administrative law, in the area of criminal law, in relation to organization of the judiciary and the

realization of the specific procedural judicial principles. Enters into the category of private law, an example may be the gradual development of the case law on the concept of private life, freedom of thought, protection of the family.

Právna povaha Vysvetliviek k Charte základných práv EÚ: Možnosť alebo povinnosť ich využitia v rozhodovacej činnosti súdov?¹

Doc. JUDr. Gabriela Dobrovičová, CSc. - JUDr. Martina Jánošíková, Ph.D.
Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

Úvod

Charta základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) predstavuje významný medzník vo vývoji vzťahu Európskych spoločenstiev a následne Európskej únie k problematike ochrany základných práv. V zmysle rozhodnutia Európskej rady týkajúceho sa vypracovania Charty, ktoré tvorí prílohu IV záverov zo zasadnutia Európskej rady v júni 1999 v Kolíne², mala Charta zabezpečiť lepšiu „viditeľnosť“ základných práv na úrovni Európskej únie (ďalej len „Únia“) pre občanov Únie.

Charta prešla počas svojej existencie zaujímavým vývojom. Od interinštitucionálnej dohody, cez neúspešný pokus o jej zapracovanie priamo do textu zakladajúcich zmlúv Únie až po získanie právnej sily primárneho práva Únie vďaka odkazu v čl. 6 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „ZEÚ“). Tento vývoj už bol predmetom mnohých štúdií.³ V centre nášho záujmu však sú Vysvetlivky k Charte (ďalej len „Vysvetlivky“), na ktoré v súvislosti s jej výkladom odkazuje samotná Charta a tiež ZEÚ. Pokúsime sa objasniť ich právnu povahu, význam pre výklad Charty a možnosti ich využitia pre rozhodovaciu činnosť súdov.

Vznik Vysvetliviek

Európska rada na svojom zasadnutí v júni 1999 v Kolíne rozhodla o zvolaní Konventu, ktorý mal vypracovať návrh Charty. Konvent mal

¹ Táto práca vznikla v rámci riešenia projektu „Záväznosť a aplikovateľnosť Charty základných práv Európskej únie pre členský štát a v členskom štáte s osobitným zreteľom na súdnu moc v Slovenskej republike“, ktorý je podporovaný Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0814-12.

² Rozhodnutie je dostupné na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/57887.pdf

³ Za všetky sa dá spomenúť: Turpin F.: *L'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans la Constitution européenne. Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*. In Rev. trim. dr. eur., 2003, n°4, s. 615 a nasl.; Rosas, A.: *The Legal Sources of EU Fundamental Rights: A Systemic Overview*. In N. Colneric, D. Edward, J.-P. Puissochet, & D. Ruiz-Jarabo Colomer (Eds.), *Une communauté de droit - Festschrift für Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, 2003, s. 87 a nasl.; z poslednej doby pozri Di Federico, G. (Ed.): *The EU Charter of Fundamental Rights. From Declaration to Binding Instrument*. Dordrecht: Springer. 2011. Passim, najmä však s. 3 až 124.

vzhľadom na svoje zloženie (skladal sa zo zástupcov vlád členských štátov, Komisie, Európskeho parlamentu ako aj vnútroštátnych parlamentov), dodajť Charte väčšiu legitimitu.

Konvent pod vedením bývalého nemeckého prezidenta Romana Herzoga začal pracovať v roku 1999 a v októbri 2000 predložil Európskej rade výsledok svojej činnosti. Európska rada na svojom neformálnom zasadnutí v októbri 2000 v Biarritzi schválila návrh Charty predložený Konventom. Vrcholní predstavitelia exekutív členských štátov konštatovali, že Charta bude slávnostne vyhlásená na ďalšom zasadnutí Európskej rady v decembri 2000 v Nice.⁴ K tomuto kroku skutočne došlo a tak 7. decembra 2000 v Nice Európsky parlament, Rada a Komisia slávnostne vyhlásili Chartu, ktorá tak získala podobu interinštitucionálnej dohody. Následne bola Charta prvýkrát publikovaná v Úradnom vestníku Európskej únie.⁵ Charta teda nebola vyhlásená členskými štátmi, ale len inštitúciami Únie a preto ju v tejto etape **nie je možné považovať za medzinárodnú zmluvu.**

V texte Charty z roku 2000 by sme márne hľadali zmienku o Vysvetlivkách k Charte. Napriek tomu tieto Vysvetlivky už existovali. Boli vypracované predsedníctvom Konventu, ale neboli ani predmetom rokovania Európskej rady v Biarritzi, ani neboli slávnostne vyhlásené spolu s Chartou a preto ani neboli publikované v Úradnom vestníku. Vysvetlivky obsahovali podrobnejší výklad jednotlivých ustanovení, objasnenie zdroja inšpirácie pri konkrétnom práve alebo princípe, ktorým sú hlavne medzinárodné zmluvy v oblasti ľudských práv s osobitným postavením Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), a tiež odkaz na prípadnú doterajšiu judikatúru Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len Súdny dvor“) a na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej „ESLP“).

V úvode Vysvetliviek bolo zdôraznené, že **nemajú žiadnu právnu hodnotu** a sú určené len na objasnenie jednotlivých ustanovení Charty. Ako uviedol Emmanuel Decaux, existovali vlastne dva texty Charty – jeden oficiálny, jednoduchý, falošne presný, obsahujúci len znenia jednotlivých článkov a druhý doplnený o vysvetlivky k jednotlivým článkom, ale pre obyčajného občana Únie nečitateľný a v podstate nedostupný.⁶

Treba však dodať, že vzhľadom na nezáväznosť samotnej Charty, nespôsobovala existencia Vysvetliviek žiadne vážnejšie problémy. Charta sa začala v tomto období postupne objavovať v argumentácii Súdneho dvora -

⁴ Keďže išlo o neformálne zasadnutie Európskej rady, neexistujú z tohto rozhodnutia písomné závery. Vychádzali sme z informácií dostupných na stránke http://www.senat.fr/europe/biarritz_2000.pdf

⁵ Ú. v. EÚ C364 z 18. decembra 2000.

⁶ Decaux, E.: *L'Europe a ses miroirs*. In Droits fondamentaux, n°1, juillet – décembre 2001, dostupné na <http://www.droits-fondamentaux.org/IMG/pdf/df1deceur.pdf>

najprv v stanoviskách generálnych advokátov⁷ a neskôr aj v jeho rozhodnutiach.⁸ Začali ju používať aj vnútroštátne sudy,⁹ ale napríklad aj v Európsky súd pre ľudské práva.¹⁰ Dialo sa tak však bez odkazu na Vysvetlivky. V tejto etape by bolo možné považovať Vysvetlivky za **prípravný materiál napomáhajúci dohode na texte Charty**. Súhlasíme s názorom, že Charta v danom čase nemala žiadnu politickú ani právnu autoritu, aby mohla zaväzovať sudy.¹¹

„Prepašovanie“ Vysvetliviek do textu Charty

Prvý pokus o zmenu statusu Vysvetliviek sa uskutočnil v súvislosti s Ústavnou zmluvou, ktorá mala byť vyústením diskusií o budúcnosti Únie.¹² Za účelom prípravy tejto zmluvy bol Európskou radou na zasadnutí v decembri 2001 v Laekene zvolaný Konvent (v záujme jeho odlíšenia od Konventu, ktorý pripravoval návrh Charty, ho budeme ďalej označovať ako „Konvent II“), ktorý sa podobne ako v prípade vypracovania návrhu Charty skladal zo zástupcov exekutív členských štátov, Komisie, Európskeho parlamentu a vnútroštátnych parlamentov.

Jednou z úloh, ktorou Európska rada poverila Konvent II, bolo zistiť, či by bolo možné integrovať Chartu do textu zakladajúcich zmlúv, čím by Charta získala právnu záväznosť. Tejto úlohe sa venovala pracovná skupina Konventu II vedená Antóniom Vitorinom, portugalským členom Komisie. Jej záver bol jednoznačne v prospech prepojenia Charty s Ústavnou zmluvou a tak sa jednotlivé články Charty vyhlásenej v roku 2000 stali článkami návrhu Ústavnej zmluvy.

V texte Charty boli v porovnaní s jej pôvodným textom uskutočnené tri zmeny. Išlo o doplnenie preambuly, doplnenie čl. 51 upravujúceho rozsah

⁷ Napríklad návrhy generálneho advokáta Tizzana vyhlásené 8. februára 2001 vo veci C-173/99, Bectu, bod 26 alebo návrhy generálneho advokáta Jacobsa vyhlásené 21. marca 2002 vo veci C-50/00 P, Union de Pequenos Agricultores, bod 39.

⁸ Napríklad rozsudok Súdneho dvora z 27. júna 2006 vo veci C-540/03, Parlament/Rada, bod 58 alebo z 13. marca 2007 vo veci C-432/05, Unibet, bod 37.

⁹ Napríklad Burgorgue-Larsen v svojej štúdií *Ombres et lumieres de la constitutionnalisation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* (In Cahier de droit européen, 2004, n°4-6) v poznámkach č. 4, 5 a 8 uvádza rozhodnutia francúzskych súdov.

¹⁰ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 11. júla 2002 vo veci Christine Goodwin/Spojené kráľovstvo, v ktorom sa v bode 100 poukazuje na posun Charty oproti Dohovoru v otázke práva uzavrieť manželstvo.

¹¹ Pinhel Araujo, C.: *La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne a la lumière de la Charte des droits fondamentaux*. Mémoire de master 2 recherche Droit européen des affaires / sous la direction du Professeur Hélen Surrel – Lyon: Equipe de Droit International, Européen et comparé: n°4, s. 35 - dostupné na http://ediec.univ-lyon3.fr/fileadmin/medias/Documents_EDIEC/Memoires_EDIEC/Mem_EDIEC_04_PINHEL_Cassa_ndra-2013-protége.pdf

¹² Bližšie k tejto problematike pozri Mazák, J. – Jánošíková, M.: *Lisabonská zmluva. Ústavný systém a súdna ochrana*. Bratislava, IURA EDITION 2011, s. ...

pôsobnosti Charty a premenovanie a doplnenie čl. 52 týkajúceho sa rozsahu a výkladu práv a zásad.¹³ Z uvedených zmien nás pre potreby tejto štúdie zaujíma najmä **doplnenie preambuly** o túto časť „*V tejto súvislosti budú súdy Únie a členských štátov vykladať túto chartu s **náležitým zreteľom na vysvetlivky** pripravené pod vedením predsedníctva Konventu, ktorý vypracoval chartu.*“

Viacero zdrojov¹⁴ uvádza, že uvedené doplnenie preambuly bolo uskutočnené na výslovnú žiadosť britských zástupcov v Konvente. Aj vzhľadom na opatrnosť, ktorú aj v ďalšom vývoji vo vzťahu k Charte prezentovala Veľká Británia, môžeme konštatovať, že za britskou požiadavkou bola snaha o obmedzenie aktivizmu zo strany Súdneho dvora vo vzťahu k Charte, keďže táto sa na základe návrhu Konventu II mala stať súčasťou zmluvy podliehajúcej výkladovej právomoci Súdneho dvora.

Doplnené a aktualizované, hlavne s ohľadom na vývoj judikatúry týkajúcej sa Dohovoru a legislatívy Únie, boli aj samotné Vysvetlivky. Autorom tejto aktualizácie však nebol Konvent II ako taký, ale znovu len predsedníctvo Konventu II.

Konvent II odovzdal svoj návrh Ústavnej zmluvy Európskej rade, ktorá následne na svojom zasadnutí v júni 2003 v Thessalonikách poverila Radu zvolat' medzivládnu konferenciu za účelom podpisu Ústavnej zmluvy.

V rámci medzivládnej konferencie štáty uskutočnili niekoľko zmien v návrhu Ústavnej zmluvy predloženej Konventom II. Medzi nimi boli aj zmeny týkajúce sa Vysvetliviek. Konkrétne išlo o ďalšie doplnenie preambuly v tom zmysle, že Vysvetlivky boli doplnené predsedníctvom Konventu II, a o doplnenie čl. 52 o nový odsek 7, v zmysle ktorého „*Súdy Únie a členských štátov **náležite prihliadajú na vysvetlivky vypracované s cieľom poskytnúť usmernenia pri výklade tejto charty.***“ Uvedené zmeny boli znovu urobené na základe požiadavky britského zástupcu a dôvod bol totožný ako v prípade preambuly – ohraničiť výkladový priestor pre Súdny dvor.¹⁵ Tento posun v statuse Vysvetliviek označila Burgogue-Larsen za proces konštitucionalizácie Vysvetliviek.¹⁶ K záverečnému aktu z medzivládnej konferencie bolo pripojené vyhlásenie č. 12, v ktorom sa

¹³ Bližšie k jednotlivým zmenám pozri Burgogue-Larsen, L.: *Ombres et lumieres de la constitutionnalisation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*. In Cahier de droit européen, 2004, n°4-6, s. 668.

¹⁴ Pozri napríklad Favreau, B.: *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Pourquoi? Comment?* In La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le traité de Lisbonne. Bruxelles, Bruylant 2010, s. 27.

¹⁵ Na túto skutočnosť poukazuje napríklad Bontinck, T.: *L'effectivité des droits fondamentaux dans le traité de Lisbonne*. In La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le traité de Lisbonne. Bruxelles, Bruylant 2010, s. 107.

¹⁶ Burgogue-Larsen, L.: *Ombres et lumieres de la constitutionnalisation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*. In Cahier de droit européen, 2004, n°4-6, s. 671.

konštatovalo, že Konferencia zobrala na vedomie Vysvetlivky a bol v ňom obsiahnutý plný text Vysvetliviek.

Ústavná zmluva nakoniec v dôsledku dvoch odmietnutí vo francúzskom a holandskom referende nevstúpila do platnosti.¹⁷ Preto by sa mohlo zdať, že jej v tejto štúdií venujeme neprimerane veľkú pozornosť. Lenže ako vyplynie z nasledujúceho, pre aktuálny text Charty a Vysvetliviek boli práce na Ústavnej zmluve veľmi dôležité, ba priam rozhodujúce. Deň pred podpísaním Lisabonskej zmluvy, teda 12. decembra 2007, bola totiž v Štrasburgu Európskym parlamentom, Radou a Komisiou opätovne slávnostne vyhlásená Charta a to v podobe, ktorá bola výsledkom činnosti Konventu II a následnej medzivládnej konferencie. V tejto podobe bola následne 14. decembra 2007 aj publikovaná v Úradnom vestníku spolu s Vysvetlivkami.¹⁸

V roku 2007 bola Charta ešte vždy právne nezáväzná, ale tento stav mala zmeniť Lisabonská zmluva, ktorá predstavovala riešenie krízy spôsobenej neúspechom Ústavnej zmluvy. V súvislosti s Chartou zvolili štáty v Lisabonskej zmluve inú metódu ako v prípade Ústavnej zmluvy. Právnu záväznosť jej dodali prostredníctvom odkazu, ktorý je obsiahnutý v čl. 6 ods. 1 ZEÚ, v zmysle ktorého má Charta rovnakú právnu silu ako zmluva. To isté ustanovenie požaduje, aby sa pri výklade práv, slobôd a zásad upravených v Charte riadne zohľadnili Vysvetlivky.

Zhrnieme teda aktuálny stav – od nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy 1. decembra 2009 sa zmienka o Vysvetlivkách nachádza na troch miestach primárneho práva. Po prvé, v čl. 6 ods. 1 ZEÚ, po druhé, v preambule Charty, ktorá vďaka odkazu v čl. 6 ods. 1 ZEÚ získala silu primárneho práva, a po tretie, v čl. 52 ods. 7 Charty. Vo všetkých troch prípadoch ide o požiadavku, aby súdy Únie ako aj súdy členských štátov brali pri výklade ustanovení Charty do úvahy Vysvetlivky.

Právna povaha Vysvetliviek

Tak z čl. 6 ods. 1 ZEÚ ako aj z preambuly a z čl. 52 ods. 7 Charty vyplýva, že Vysvetlivky majú byť chápané ako **prostriedok výkladu Charty**. Je to odkaz pre súdy Únie a pre vnútroštátne súdy, ktoré sa v dôsledku rozsahu pôsobnosti Charty upravenej v čl. 51 ods. 1 môžu rovnako dostať do situácie, že budú povinné Chartu aplikovať.¹⁹

¹⁷ Za zmienku stojí skutočnosť, že Ústavná zmluva prešla predbežnou kontrolou ústavnosti vo viacerých členských štátoch (napríklad vo Francúzsku alebo Španielsku) s pozitívnym výsledkom, ku ktorému prispela aj existencia Vysvetliviek obmedzujúcich výklad ustanovení Charty zo strany Súdneho dvora.

¹⁸ Ú.v. EÚ C303 zo 14. decembra 2007.

¹⁹ K problematike aplikovateľnosti Charty vnútroštátnymi súdmi pozri napr.: Rosas, A.: *When is the EU Charter of fundamental rights applicable at national level?* In *Jurisprudence*, Vol 19, n°4 (2012), dostupné na <https://www3.mrni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/101/94> alebo Mazák, J.: *Charta*

Vychádzame zo *skutočnosti*, že Charta podľa čl. 6 ods. 1 ZEÚ má rovnakú právu silu ako zmluvy, čo vykladáme v tom zmysle, že je rovnako právne záväzná ako medzinárodné zmluvy, v právnom systéme EÚ je súčasťou primárneho práva a členské štáty jej priznali všetky účinky, ktoré sú charakteristické pre zmluvy, tak aj na jej výklad by mohla byť použitá všeobecná úprava na výklad medzinárodných zmlúv. Domnievame sa, že aj keď Charta nie je medzinárodnou zmluvou (nebola prijatá spôsobom, ktorý je predpísaný pre uzavieranie medzinárodných zmlúv) na základe odkazu obsiahnutého v čl. 6 ods.1 ZEÚ pôsobí rovnako ako medzinárodné zmluvy, a preto by nám pri skúmaní právnej povahy Charty mohli pomôcť **čl. 31 a 32 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve** (ďalej len „Viedenský dohovor“) ²⁰, ktoré sú vzorom primerane všeobecnej úpravy pravidiel výkladu medzinárodného práva zmluvného.. Uvedené ustanovenia sú zaujímavé tým, že výslovne upravujú ako jednotlivé výkladové metódy, tak aj ich poradie.

V zmysle čl. 31 ods. 1 Viedenského dohovoru sa zmluva musí vykladať dobromyseľne, v súlade s obvyklým významom, ktorý sa dáva výrazom v zmluve v ich celkovej súvislosti, a takisto s prihliadnutím na predmet a účel zmluvy. Z textu vyplýva, že na prvom mieste je gramatický výklad, ktorý napomáha ziskávať základné poznatky o zmysle slovného textu medzinárodnej zmluvy. F. Cvrček tvrdí, že lingvistický prístup nám môže iba vytvoriť resp. vymedziť priestor, v ktorom sa môžeme pohybovať, ale nie vyriešiť právny problém. Zároveň zdôrazňuje, že ide o priestor, ktorý ponúka niekoľko možných variant a nie je uzatvoreným priestorom.²¹

Čl. 31 ods. 2 potom bližšie špecifikuje, čo treba rozumieť pod pojmom „**celková súvislosť**“. Ide o:

- a) každú dohodu vzťahujúcu sa na zmluvu, ku ktorej došlo medzi všetkými stranami v súvislosti s uzavretím zmluvy a
- b) každú listinu vyhotovenú jednou alebo viacerými stranami v súvislosti s uzavretím zmluvy a prijatú ostatnými stranami ako listinu vzťahujúcu sa na zmluvu.

Pri výklade sa má prihliadať aj na každú neskoršiu dohodu, týkajúcu sa výkladu zmluvy alebo vykonávania jej ustanovení. Nakoniec sa má brať zreteľ aj na každé príslušné pravidlo medzinárodného práva použiteľné vo vzťahoch medzi stranami. Z toho vyplýva, že gramatický výklad má byť doplnený výkladom systematickým.

základných práv Európskej únie v doktríne Ústavného súdu Slovenskej republiky: prvé výsledky a mierne hodnotenie. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*, roč. 1, č. 1 (2013), s. 9-20, dostupné na http://sic.pravo.upjs.sk/files/2_mazak_-_charta_zp_v_doktrine_ussr.pdf

²⁰ Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 15/1988 Zb. o Viedenskom dohovore o zmluvnom práve.

²¹ Cvrček, F.: Kritické poznámky k výuce interpretácie právnych textu. In: *Problémy interpretácie a argumentácie v soudobé právní teorii a právní praxi.* Eurolex Bohemia, Praha 2003, s. 53

Výslovne za „doplnkovú“ výkladovú metódu je považovaná metóda historického výkladu. Má byť použitá buď na potvrdenie významu získaného za použitia základných výkladových metód, alebo pre objasnenie významu jednotlivých výrazov, ak je ich význam stále nejasný, alebo ak výklad vedie k nezmyselným výsledkom²² V zmysle čl. 32 sa ako doplnkové prostriedky výkladu môžu použiť najmä prípravné materiály a okolnosti, za ktorých sa zmluva uzavrela.

Domnievame sa, že Vysvetlivky mali *charakter prípravného materiálu* a boli doplnkovým prostriedkom výkladu len v čase od prvého vyhlásenia Charty v roku 2000 do jej opätovného vyhlásenia v roku 2007. V tomto období totiž Charta neobsahovala žiadnu zmienku o Vysvetlivkách a tieto neboli súčasťou dokumentu, ktorý Konvent predložil Európskej rade ako výsledok svojej činnosti. Nie je ich preto možné ani pri použití extenzívneho výkladu považovať za dohodu vzťahujúca sa na základnú zmluvu – teda Chartu.

Zmena nastala pri opätovnom vyhlásení Charty v roku 2007, kde, ako sme už uviedli v časti o vývoji Vysvetliviek, sa odkaz na Vysvetlivky dostal do preambuly Charty a do jej čl. 52 ods. 7. Ešte evidentnejšou sa táto zmena stala po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy, keď sa odkaz na Vysvetlivky dostal do čl. 6 ods. 1 ZEÚ.

Ziller zastáva názor, že vysvetlivky sú zbierka travaux préparatoires, ale technicky vzaté, nie sú prejavom „pôvodného výkladu Charty“²³ Inak povedané, vysvetlivky k Charte nevykladajú ustanovenia samotné, ale obmedzujú ich uvedením zdrojov, vo svetle ktorých práva a slobody uznané Chartou majú byť interpretované.²⁴

Podľa nášho názoru majú vysvetlivky k Charte vyšší interpretačný význam ako len „prípravné práce“ a od nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy je možné Vysvetlivky považovať za *dohodu vzťahujúcu sa na Chartu* v súvislosti s jej výkladom v zmysle čl. 31 ods. 2 písm. a) Viedenského dohovoru. Vysvetlivky takýto status získali vďaka odkazu v Charte a v Zmluve o Európskej únii, pretože je nespochybniteľné, že cez tento odkaz boli Vysvetlivky predmetom rokovania medzivládnej konferencie, ktorej výsledkom bol podpis Lisabonskej zmluvy, a následne ich mali členské štáty zohľadniť v rámci ratifikačného procesu Lisabonskej zmluvy.

²² Tryzna, J.: K pozitívne právním mezim výkladu práva. In: Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi. Eurolex Bohemia, Praha 2003, s. 84

²³ Ziller, J.: Le fabuleux destin des Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. In Chemins d' Europe: Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacgué (Daloz 2010) s. 765

²⁴ Tamže, s. 778

Náš záver nepriamo potvrdzuje aj prax Súdneho dvora a jeho generálnych advokátov. V návrhoch generálnych advokátov a v rozhodnutiach Súdneho dvora sa odkaz na Chartu začal objavovať už pred jej právnou záväznosťou, ale odkaz na Vysvetlivky sa prvýkrát objavil až v rozsudku vo veci C-279/09, DEB, teda až po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy.

Vysvetlivky – povinnosť alebo odporúčanie?

Okrem posúdenia právnej povahy Vysvetliviek je dôležité aj zistiť, či ide o povinnosť pre súdy vykladať Chartu v zmysle Vysvetliviek, alebo len o odporúčanie, aby súdy Vysvetlivky zohľadnili ako jednu z pomôcok pri výklade Charty.

Z nášho záveru o tom, že Vysvetlivky vnímame ako dohodu vzťahujúcu sa na Chartu v súvislosti s jej výkladom v zmysle čl. 31 ods. 2 písm. a) Viedenského dohovoru, by malo jednoznačne vyplývať, že súdy aplikujúce Chartu sú povinné ju vykladať v zmysle Vysvetliviek. Lenže jazykový výklad čl. 6 ods. 1 ZEÚ a čl. 52 ods. 7 Charty tu vnáša isté pochybnosti. Ani v jednom z uvedených ustanovení nie je výslovná zmienka o povinnosti súdu. Formulácie „riadne zohľadniť“ a „náležite prihliadnuť“ by mohli viesť k záveru, že sa nejedná o povinnosť súdu vykladať Chartu striktnie len v zmysle Vysvetliviek. Takéto stanovisko prezentoval aj generálny advokát Niilo Jääskinen v svojich návrhoch vyhlásených 2. mája 2014 vo veci C-129/14 PPÚ, Spasic, keď v bode 76 uviedol:

*„Je samozrejme pravda, že Súdny dvor je povinný náležite zohľadniť tieto vysvetlivky v súlade s článkom 6 ods. 1 tretím pododsekom ZEÚ a článkom 52 ods. 7 Charty. To a contrario znamená, že **Súdny dvor nie je týmito vysvetlivkami viazaný pri výklade Charty.**“*

Treba však uviesť, že ide o prekvapujúci a zatiaľ ojedinelý názor, ktorý Súdny dvor neprevzal do svojho rozsudku. Jeho riešenie stretu zásady ne bis in idem upravenej v článku 50 Charty a Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, bolo postavené na iných základoch ako to navrhoval generálny advokát.²⁵ Súdny dvor v svojich rozhodnutiach na rozdiel od názoru generálneho advokáta Jääskinen konštantne používa formuláciu „Vysvetlivky sa v súlade s článkom 6 ods. 1 tretím pododsekom ZEÚ a článkom 52 ods. 7 Charty **musia zohľadniť** pri jej výklade.“²⁶

Dlhoročný sudca Súdneho dvora Koen Lenaerts upozorňuje,²⁷ že pre Súdny dvor by bolo veľmi ťažké vykladať Chartu takým spôsobom, že by sa

²⁵ Rozsudok Súdneho dvora z 27. mája 2014 vo veci C-129/14 PPU, Spasic.

²⁶ Pozri napríklad rozsudok Súdneho dvora zo 6. marca 2014 vo veci C-206/13, Siragusa, bod 22 alebo uznesenie Súdneho dvora zo 6. júna 2013 vo veci C-14/13, Cholakova, bod 29.

²⁷ Lenaerts, K. – Goutiérrez-Fons, J. A.: *To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice*. EUI AEL; 2013/09, s. 41

dostal do konfliktu s Vysvetlivkami, pretože by bol okamžite obvinený zo sudcovského aktivizmu. Podľa jeho názoru by sa Súdny dvor mal uchýliť k iným výkladovým metódam len v prípade, že mu Vysvetlivky neposkytujú dostatočnú odpoveď na otázku, s ktorou je konfrontovaný.

Jeho záver je v podstate aplikáciou čl. 32 Viedenského dohovoru, ktorý predpokladá použitie doplnkových prostriedkov výkladu medzinárodnej zmluvy v dvoch situáciách. Po prvé vtedy, ak sa takýmto spôsobom **potvrdí význam**, ktorý vyplynie z použitia všeobecného pravidla výkladu v zmysle čl. 31 Viedenského dohovoru. Po druhé vtedy, ak výklad urobený podľa všeobecného pravidla **ponecháva význam zmluvy nejednoznačným, nejasným alebo nerozumným alebo ak by viedol k výsledku, ktorý je zrejme protizmyselný alebo nerozumný**.

Romain Tinier²⁸ poukazuje na niekoľko situácií, keď by použitie Vysvetliviek mohlo viesť k takému výkladu Charty, ktorý by nebol v súlade s jej cieľom a úmyslom štátov. Tieto situácie sú dôsledkom jednak nepresností obsiahnutých vo Vysvetlivkách a jednak skutočnosti, že Vysvetlivky objektívne nemôžu postihnúť vývoj, ktorým od prác Konventu II a následnej medzivládnej konferencie prešla judikatúra EŠLP vo vzťahu k Dohovoru.

Ako príklad nedostatkov vo Vysvetlivkách je možné uviesť neúplnosť zoznamu práv zodpovedajúcich právam upraveným v Dohovore, ktorý je obsiahnutý vo Vysvetlivkách v súvislosti s čl. 52 ods. 3, v zmysle ktorého práva obsiahnuté v Charte, ktoré zodpovedajú právam upraveným v Dohovore, majú rovnaký zmysel a rozsah ako práva v Dohovore. V tomto zozname chýba napríklad čl. 8 Charty upravujúci ochranu osobných údajov, ktorý by mal byť prepojený s čl. 8 Dohovoru upravujúcim právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života, pretože práve na základe tohto ustanovenia rozvinul EŠLP ochranu osobných údajov. Podľa Tiniera by to pri výklade Charty striktne v zmysle Vysvetliviek mohlo viesť k dvom autonómnym líniam výkladu práva na ochranu osobných údajov zo strany Súdneho dvora a EŠLP.²⁹

Ako príklad neskoršieho vývoja judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorá sa dostáva do rozporu s Vysvetlivkami, je možné uviesť otázku zákazu trestu smrti v čase vojny. Vysvetlivky v súvislosti s čl. 2 Charty upravujúcim právo na život uvádzajú s odkazom na Protokol č. 6 k

dostupné na http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/28339/AEL_2013_09_DL.pdf?sequence=1

²⁸ Tinier, R.: *La Cohérence assurée par l'article 52§3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union*. In Picheral, C. – Coutron, L.: *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et Convention européenne des droits de l'homme*. Bruxelles, Bruylant 2012, s. 3 – 21.

²⁹ Tinier, R.: *La Cohérence assurée par l'article 52§3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union*. In Picheral, C. – Coutron, L.: *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et Convention européenne des droits de l'homme*. Bruxelles, Bruylant 2012, s. 14.

Dohovoru, že trest smrti je prípustný za činy spáchané v čase vojny alebo bezprostrednej hrozby vojny. EŠĽP však v rozsudku z 2. marca 2010 vo veci Al-Saadoon a Mufdhi/Spojené kráľovstvo vychádzal z Protokolu č. 13 k Dohovoru, ktorý upravuje všeobecný zákaz trestu smrti, teda aj za činy spáchané počas vojny.

Výklad Charty striktne v zmysle Vysvetliviek by v uvedených situáciách mohol viesť k **nerozumnému výkladu** v zmysle čl. 32 Viedenského dohovoru. Nerozumnému preto, lebo vzhľadom na text Charty a hlavne vzhľadom na jej čl. 52 upravujúci rozsah a výklad práv a zásad upravených v Charte, nebolo úmyslom štátov vytvoriť autonómny systém ochrany základných práv konkurujúci systému zavedenému Dohovorom. Práve naopak, cieľom bolo zabezpečiť koherenciu týchto dvoch systémov. A tento uhol pohľadu by mal prevážiť nad výkladom Charty striktne v zmysle Vysvetliviek.

Aj poznatky z teória práva potvrdzujú, že právna interpretácia má tvorivý charakter³⁰, ktorý sa prejavuje predovšetkým v procese aplikácie práva. V terminológii Wroblewského ide o tzv. „operatívny výklad“, teda „živý výklad“, ktorého funkciou je riešenie konkrétneho právneho prípadu. Definuje ho, ako výklad smerujúci k zjednoteniu spôsobov porozumenia právneho textu, pričom to môže byť prípad záväzného výkladu (ex autoritate), alebo silou svojej presvedčivosti a akceptácie vo výkladovej praxi (ex ratione).³¹

Namiesto záveru: Možnosť alebo povinnosť pre sudy Slovenskej republiky používať Vysvetlivky

Z predchádzajúcich častí nášho príspevku vyplýva záver, že Vysvetlivky predstavujú záväzný spôsob výkladu Charty, ale len do momentu, kým vzhľadom na vývoj, ktorým prešla judikatúra EŠĽP, ale prípadne aj situácia v oblasti spoločných ústavných tradícií členských štátov, nepredstavujú Vysvetlivky nerozumný výklad Charty v zmysle čl. 32 Viedenského dohovoru.

Rozhodli sme sa preskúmať, či rozhodnutia súdov Slovenskej republiky môžu byť použité na potvrdenie tohto záveru. So zreteľom na to, že Chartou sa argumentuje predovšetkým v konaniach pred Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) a Najvyšším súdom Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd“), analyzovali sme náhodne vybraté rozhodnutia oboch týchto súdov.

³⁰ Podrobnejšie: Knapp, V.: Interpretace v právu. Stát a právo, č. 27, 1989, s. 7 a 12

³¹ Wroblewski, J.: Rozumenie prawa i jego wykladnia. Wrocław, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Ossolineum, 1990, s. 62

V uznesení Ústavného súdu sp.zn. IV. ÚS 798/2013 (ale aj vo veciach III. ÚS 443/2013, IV. ÚS 398/2013, IV. ÚS 160/2012) sa uvádza: „Podľa názoru ústavného súdu, prihliadajúc na citované ustanovenie charty, ako aj na vysvetlivky k charte ako **nástroja výkladu** a v konečnom dôsledku aj na judikatúru Súdneho dvora Európskej únie, je aplikácia charty v posudzovanej veci vylúčená.“

V judikatúre Najvyššieho súdu sme našli odkaz na Vysvetlivky v rozhodnutí vo veci 2Sžo/5/2012. Aj keď Najvyšší súd uvádza odkaz na „Komentár k Charte“, s najväčšou pravdepodobnosťou ide o Vysvetlivky.

Z tohto veľmi neúplného empirického materiálu, ktorý má slúžiť len ako vzorka, nevyplýva žiadny názor týchto súdnych inšancií na právnu silu a právnu povahu Vysvetliviek. Ústavný súd a Najvyšší súd bez ďalšieho považujú Vysvetlivky za nástroj výkladu. Podľa nášho názoru by bolo vhodné, aby sa tieto dve najvyššie súdne inštitúcie v budúcnosti venovali náležitému objasneniu právnej povahy a právnej sily Vysvetliviek tak, aby sa používali jednotne a v súlade nielen s teoretickými poznatkami, ale aj judikatúrou Súdneho dvora.

RESUMÉ

Vysvetlivky k Charte základných práv EÚ (ďalej len „Charta“) prešli určitým vývojom, ktorý ovplyvnil ich povahu. V počiatočnom štádiu boli považované za prípravný materiál napomáhajúci dohode na texte Charty. V súčasnosti odkazuje na ne samotná Charta a tiež Zmluva o Európskej únii a z ustanovení uvedených prameňov práva vyplýva, že majú byť chápané ako prostriedok výkladu Charty. Podľa názoru autoriek po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy ich možno považovať za dohodu vzťahujúcu sa na Chartu v zmysle čl. 31 ods. 2 písm. a) Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, čo nepriamo potvrdzuje aj prax Súdneho dvora EÚ. Z prezentovaného záveru o právnej povahe Vysvetliviek k Charte možno vyvodiť aj tvrdenie, že súdy sú pri výklade Charty nimi viazané, okrem prípadov, keď by neposkytli dostatočnú odpoveď na otázku, s ktorou sú konfrontované.

RESUME

Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights of the European Union (hereinafter also as "the Charter") have evolved in certain way which has affected their character. In initial stage they were considered as a preparatory material contributing to the agreement on the text of the Charter. Currently, they are referred to, by the Charter itself as well as by

the Treaty on European Union and from the provisions of mentioned sources of law results they shall be understood as means of interpretation of the Charter. According to the opinion of the authors, after the Treaty of Lisbon came into force, they can be considered as an agreement relating to the Charter in accordance with Art. 31 paragraph 2 point a) of the Vienna Convention on the Law of Treaties, what is indirectly confirmed the practice of the European Court of Justice. According to the presented result on the legal nature of the Explanations relating to the Charter the argument can be inferred, that the courts by interpreting the Charter are bound by them, unless they have provided a satisfactory answer to the question which they are confronted with.

II. Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi

Ochrana ľudských práv v 21. storočí

doc. PhDr. Ján Čipkár, CSc.

Právnická fakulta UPJĎ v Košiciach

Ľudské práva sa stali v dnešnej dobe v našom prostredí súčasťou každodenného života nás všetkých, či si to uvedomujeme viac alebo menej. Stali sa súčasťou nielen praktického života mnohých z nás, ale aj súčasťou teoretickej reflexie niektorých z nás. Sme svedkami nových teórií, koncepcií a poňatí ľudských práv v závislosti od ich formovania v rôznych vedeckých disciplínach.¹ Teda, zdá sa, že nestačí pristupovať k ľudským právam iba v rámci jednej vednej disciplíny, ale multidisciplinárne. Každý, kto si zvolí monodisciplinárny prístup k ľudským právam, mal by si byť vedomý toho, že sa mu podarí uchopiť iba určité aspekty ľudských práv, charakteristické práve pre túto vednú disciplínu.²

¹ Bližšie pozri: ČERVENÁ, K.: *Čo prináša 21. storočie?* In: *Acta Iuridica Cassoviensia* č. 26, Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach - Právnická fakulta 2009, s. 35 – 39; HABERMAS, J.: *Strukturální přeměna veřejnosti*. Praha: *Filosofia*, 2000. – 424 s. – ISBN: 80-7007-134-6; ŠOLTYS, D. *O desivej banalite zla, otázke viny a extrémnej nespravodlivosti*. In *Právní Rozpravy* 2013. *Proměny práva*. Hradec Králove : *Magnanimitas*, 2013. 457-462 s. ISBN 978-80-905243-5-4; ČERVENÁ, K.: *Globalizačný proces v kontexte hospodárskej krízy*. In: *Proces globalizácie a jeho vplyv na ekonomiku a spoločnosť*. Bratislava, 2011, s. 4-8. – ISBN: 978-80-227-3585-8; DŽUPKOVÁ, H.: *Sociálny a politický rozmer globalizácie*. In: *Človek - dejiny - hodnoty* 3. - Ostrava : *Ostravská univerzita*, 2006, s. 171-176. - ISBN 8073682737; ČIPKÁR, J. – ČERVENÁ, K.: *Ekonomika, politika a právo v kontexte súčasnej globálnej krízy*. In: *Právo, obchod, ekonomika II*. Praha: *Leges*, 2012. s. 393 – 409.– ISBN: 9788087576335; ČERVENÁ, K.: *Vybrané aspekty účinkov regulačných mechanizmov v období hospodárskych kríz - teória a prax*. In: *Právo – obchod – ekonomika*. Košice: UPJŠ, 2011. - ISBN 9788070979037. - S. 246-253.

² KANÁRIK, I.: *Ústavný princíp slobodnej súťaže politických síl a jeho vplyv na tvorbu zákonov a realizáciu politických práv*. In: OROSZ, L., BREICHOVÁ, M., MAJERČÁK, T. (eds.): *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky I*. Ústavné dni: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie I. zväzok: Košice, 3. – 4. októbra 2012. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2012, s. 249-259.- ISBN: 978-80-8152-000-6; TÓTHOVÁ, M.:

Poznanie podstaty, rozsahu a zmyslu ľudských práv je nikdy nie končiacim procesom aj na začiatku 21. storočia. Tomuto procesu kladie stále nové otázky nielen individuálny, regionálny, ale i globálny vývoj človeka, spoločnosti,³ jej kultúry, jej organizačných, procedurálnych a inštitucionálnych foriem, včítane najmä štátnosti. Nie v poslednej miere tu patrí rovnako biologická podstata človeka, ktorá vypovedá o jeho možnostiach a limitoch a taktiež príroda a životné prostredie, bez ktorého sa

Zodpovednosť hlavy štátu. In: OROSZ, L., BREICHOVÁ, M., MAJERČÁK, T. (eds.): *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky I. Ústavné dni: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie I. zväzok: Košice, 3. – 4. októbra 2012.* Košice: UPJŠ v Košiciach, 2012, s. 343-353.- ISBN: 978-80-8152-000-6 a tiež: MAJERČÁK, T.: *Zodpovednosť ústavných činiteľov.* In: OROSZ, L., BREICHOVÁ, M., MAJERČÁK, T. (eds.): *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky I. Ústavné dni: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie I. zväzok: Košice, 3. – 4. októbra 2012.* Košice: UPJŠ v Košiciach, 2012, s. 282-300.- ISBN: 978-80-8152-000-6; DŽUPKOVÁ, H.: *Sloboda a zodpovednosť /Freedom and responsibility : hľadanie orientácie v globalizovanom svete : finding orientation in a globalized world.* 2009. In: *Veda a technika v procese globalizácie a humanizácia vzdelávania na technických univerzitách.* - Bratislava : STU, 2009 S. 45-49. - ISBN 9788022731720; BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Právna zodpovednosť ako druh spoločenskej zodpovednosti.* In: *Postavenie verejných funkcionárov v právnom poriadku Slovenskej republiky.* Zborník vedeckých prác. Košice, Univerzita P.J.Šafárika v Košiciach, 2012, s. 125 a nasl. – ISBN: 978-80-7097-942-6; BRÖSTL, A. – DOBROVIČOVÁ, G. – KANÁRIK, I.: *Teória práva.* Košice: UPJŠ v Košiciach, 2007, s. 152 a nasl.; BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ: *Ústava a ústavné zákony* Bratislava: Kalligram, 2013, 272 s., ISBN 9788081017278 (viaz.); BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ: *Ústavodarca verzus ústavný súd.* In: *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky - I. Ústavné dni, II. zväzok : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie : 3. - 4. október 2012, Košice, Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2012, ISBN 9788081520013, S. 106-120*

³ Pozri aj: MAZÁK, J. - DOBROVIČOVÁ, G. - OROSZ, L. - JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Odkaz Súdneho dvora EÚ vnútroštátnym súdom o aplikovateľnosti a pôsobnosti Charty základných práv EÚ: Rozsudky vo veciach Aklagaren Fransson a Melloni.* In: *Právny obzor : teoretický časopis pre otázky štátu a práva.* - ISSN 0032-6984. - Roč. 97, č. 2 (2014), s. 115-130; VEČEĽA, M. – MACHALOVÁ, T.: *Evropeizace práva v právně teoretickém kontextu.* Brno: Masarykova univerzita 2010 – ISBN: 978-80-210-5171-3; ČERVENÁ, K.: *Človek ako súčasť globalizujúcej sa spoločnosti.* In: *Človek a jeho spoločnosť pod tlakom globalizácie* - Bratislava: Slovenská technická univerzita v Bratislave, 2013. - ISBN 9788022740845. - S. 10-14; HUČKOVÁ, R. – TREŠČÁKOVÁ, D.: *Osnovnyje instituty torgovovo prava Slovackoj respubliky. Glava 6* - In: *Kommerčeskoje (torgovoje) pravo zarubežnych stran.* Moskva: Jurajt, 2013, ISBN: 9785991624671, s. 245 – 277; DOBROVIČOVÁ, G. - JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Ústava Slovenskej republiky a primárne právo Európskej únie.* In: *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky - I. Ústavné dni, I. zväzok: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie: 3. - 4. október 2012, Košice.* - Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2012. - ISBN 9788081520006. - S. 185-193;

uplatňovanie ľudských práv – ľudských aktivít realizovaných prostredníctvom ľudských práv by bolo úplne nemysliteľné.

V teoretickej právnej literatúre sa stretávame s výlučne právnickým poňatím ľudských práv.⁴ Pojem ľudské právo je definovaný právnymi poznávacími kategóriami, ktoré nám umožňujú poznať, či ide napr. o fyzickú osobu bez závislosti na občianstve, či ide v danom kontexte o občana (občianske právo), resp. či právo fyzickej osoby je prenesené aj na osoby právnické. Pojem ľudské právo nám pomocou právnych kategórií nie je schopný nič iné obsahovo vypovedať. Iný, než juridický pohľad na právo nemá rozhodujúci význam. S týmto pojmom sa stretávame aj v iných spoločenskovedných disciplínach, napr. v sociológii, vo filozofii, v histórii, v politológii, v psychológii, v religionistike, v biológii, v ekológii, v etológii a v environmentalistike.

Pokiaľ sa ľudskými právami zaoberáme teoreticky, právnické poňatie nestačí. Nedokáže tento pojem vysvetliť na uspokojivej úrovni pokiaľ by šlo o jeho vznik, vývoj, dosah, rozsah a predovšetkým o celkový význam pre človeka, štát a spoločnosť. Teda, pojem ľudské práva nie je možné chápať a interpretovať iba za pomoci právnej vedy a v jej rámci, ale je potrebné k nemu pristupovať s chápaním jeho ontologickej rôznorodej obsažnosti.

Ľudské práva sú vyjadrením nárokov na život a jeho kvalitu. Svoje miesto tu nachádza prirodzenoprávne poňatie ľudských práv – ľudské práva sú považované za určité prirodzené kvalitatívne nároky žijúcich tvorov na jedinečný a druhový život, ktorý žijú. Uvedené nároky vyplývajú zo samotnej podstaty života a tým vytvárajú pre všetky formy existujúceho života základné hodnoty: zachovávať a chrániť život, pokiaľ je to možné, vždy, kdekoľvek a kedykoľvek, ak je tento život ohrozený (túto premisu formuloval už vo svojej dobe vedec – lekár a humanisticky orientovaný filozof Albert Schweitzer.).

Prirodzené práva ako nároky na život a jeho kvality môžeme charakterizovať ako základné vzory – archetypy správania potrebného pre zachovanie druhov živých tvorov i jednotlivcov, ktoré sa v dlhodobej ľudskej existencii osvedčili. Prirodzené ľudské práva majú účelový charakter – vyjadrujú požiadavku, aby sa človek správal tak a takým spôsobom, ktorý vedie k jeho zachovaniu ako jedinca a zároveň k jeho zachovaniu ako príslušníka živočíšneho druhu na tejto planéte. Táto charakteristika vystihuje podstatu prirodzených ľudských práv.⁵

⁴ Pozri: BLAHOŽ, J.: *Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva*. Praha: ASPI a.s., 2005, s. 12 – 13.

⁵ Pozri bližšie: BLAHOŽ, J.: *Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva*. Praha: ASPI a.s., 2005, s. 14 - 15.

Pojem prirodzených práv a teda ľudských práv vzniká zo základného práva, ktorým je právo na život. Je to dané tým, že ľudské práva v súhrne nie sú nič iné, než rôzne kvalitatívne stránky práva na život, t. j. napr. práva na život v ekologickom prostredí, v spoločenskom prostredí, kde každý má slobodu pohybu, slova, prejavu, právo zhromažďovania, spolčovania, ale taktiež právo na ochranu zdravia, sociálne, kultúrne, zdravotné a ekologické zabezpečenie podmienok svojho života, včítane najmä práva na ochranu vlastníctva.

Prirodzené ľudské práva sú považované za základné princípy pre interpretáciu práva ľudských práv. Ľudské práva v ich prirodzenoprávnom poňatí sú hodnotovým kritériom pozitívnej právnej úpravy ľudských práv (ústavnej či zákonnej).

Ľudské práva sú zvyčajne spájané s existenciou právneho štátu. „Napriek tomu ľudské práva chápané ako slobody, či neskôr aj ako rôzne privilégiá existovali dávno pred vznikom prvých štátnych útvarov, pretože ich samotná podstata je založená na ľudskej prirodzenosti. Štát však prináša do ľudských práv nové rozmery, ktoré sú odrazom všeobecnej pozície štátu a občana.“⁶ Teda, štát prináša do ľudských práv nové rozmery, ktoré sú odrazom všeobecnej pozície štátu a občana (štátotvornej a štátoregulačnej pozície). Pritom vzťah medzi občanmi – ľudom a štátom je aj výrazom miery demokracie. Demokracia a ľudské práva sú základom právneho štátu.

V súčasnom procese globalizácie ľudské práva nadobúdajú nový rozmer. V členských krajinách Európskej únie často sme svedkami toho, že „občania vo svojom súhrne disponujú oveľa širšou paletou ľudských práv ako majú na ich území cudzinci či bezdomovci, a to najmä v oblasti politických a sociálnych práv. Naopak, cudzinci si môžu nad rámec práv priznaných občanom štátu uplatňovať fakticky len právo na azyl“.⁷

Najdôležitejšou úlohou štátu v oblasti ľudských práv naďalej zostáva ich ochrana, ktorá môže mať rôzne podoby. Úlohou štátu bolo a zostáva naďalej najmä zabezpečiť ochranu pred zásahmi do ľudských práv, vrátane alebo predovšetkým, zásahov jeho vlastných orgánov. V určitých prípadoch ak je takýto zásah nevyhnutný, potom platí „princíp minimalizácie štátneho zákroku a maximálneho zachovania obsahu základného práva“.⁸ Avšak dnes na plnenie úloh v oblasti ľudských práv už nestačí iba to, aby štát ľudské

⁶ Pozri: SVÁK, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. rozšírené vydanie v spolupráci s Bratislavskou vysokou školou. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s.r.o. 2006, s. 13. – ISBN: 80-88931-51-7

⁷ SVÁK, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. rozšírené vydanie v spolupráci s Bratislavskou vysokou školou. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s.r.o. 2006, s. 14.

⁸ KLOKOČKA, V.: *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde 1996, s. 279.

práva chránil a sám do nich negatívne nezasahoval, ale naopak, je potrebná aj aktívna ingerencia štátu.

Od druhej polovice 20. storočia sa postupne v Európe (za použitia judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a Ústavného súdu Spolkovej republiky Nemecko) „vytvárajú teórie tzv. pozitívneho záväzku štátu, ktoré sú založené na téze, že štát môže porušiť ľudské práva nielen svojou aktívnou (negatívnou) činnosťou, ale aj tým, že žiadnu činnosť nevykonáva, aj keby ju na zabezpečenie ľudských práv vykonávať mal. Štát má pozitívny záväzok vytvárať podmienky na realizáciu ľudských práv, pričom ide o všetky jeho orgány, vrátane zákonodarných orgánov, ktoré môžu porušiť ľudské práva tým, že neprijmú adekvátne zákony nevyhnutné na realizáciu ľudských práv.“⁹

Ochrana ľudských práv bola až do polovice 20. storočia v zásade vnútroštátnou záležitosťou. Štát garantoval, že na jeho území budú dodržiavané a zabezpečované ľudské práva v takom rozsahu, v akom si to vynútili jeho občania. Ako vieme, tento vnútroštátny systém ochrany ľudských práv sa vyvíjal a zdokonaľoval v závislosti od právno-kultúrneho prostredia toho ktorého štátu. 20. storočie prinieslo do Európy rôzne modely ústavného súdnictva, ktorými sa najprv kontroloval parlament, aby zákonnou cestou neobmedzoval ľudské práva zakotvené v ústave. Postupne sa do kompetencií ústavných súdov dostal aj prvok konkrétnej kontroly ústavnosti, čo znamenalo, že na ústavnom súde sa mohli uchádzať o ochranu svojich ľudských práv aj občania v konkrétnych prípadoch.

Súčasne s tým prichádza aj tzv. nadštátny aspekt princípu univerzality ľudských práv. Ochrana ľudských práv prechádza zo suverenity štátu na medzinárodnú úroveň. Pre zapojenie sa štátu do nadštandardných (univerzálnych i regionálnych) integračných zoskupení začalo byť podmienkou prijatie širšieho alebo užšieho katalógu ľudských práv, ako aj dobrovoľné sa podriadenie štátu nadštátnym mechanizmom ochrany týchto práv. Suverenita štátu bola prelomená v prospech efektívnej ochrany ľudských práv. štát, ktorý by nerešpektoval tento princíp, mohol byť z takéhoto integračného zoskupenia vyradený so všetkými negatívnymi dosahmi (najmä ekonomickými) prinášanými medzinárodnou izoláciou. Ochrana ľudských práv sa stala základným princípom medzinárodného práva a základom budovania nadštátnych integračných zoskupení v plnom rozsahu až po II. svetovej vojne.¹⁰

⁹ SVÁK, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. rozšírené vydanie v spolupráci s Bratislavskou vysokou školou. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s.r.o. 2006, s. 14 – 15.

¹⁰ Pozri bližšie: SVÁK, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. rozšírené vydanie v spolupráci s Bratislavskou vysokou školou. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s.r.o. 2006, s. 28 - 29.

Európsky regionálny systém ochrany ľudských práv je v súčasnosti najefektívnejším nadštátnym systémom ochrany ľudských práv. Je tomu tak najmä vďaka Rade Európy (ktorá vznikla s jasnou prioritou rozvíjania európskych tradícií ochrany ľudských práv) a základnému normatívnemu dokumentu zakotvujúcemu ľudské práva a systému ochrany, ktorým je Európsky dohovor (Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd).¹¹

Uvedenie Európskeho dohovoru do života predpokladalo vytvorenie základných procesnoprávných pravidiel a inštitucionálno-organizačných princípov (základné ustanovenia Európskeho dohovoru upravujú základný zmysel a jeho ciele, pôsobnosť (čl. 1), formálne náležitosti začatia konania pred štrasburskými orgánmi ochrany práva a organizačné princípy kreovania a činnosti štrasburských orgánov ochrany práva). Systém ochrany ľudských práv prostredníctvom Európskeho dohovoru je založený na princípe, že sťažnosť môže podať osoba, ktorá sa stala priamo (osobne) obeťou porušenia konkrétneho ľudského práva chráneného Európskym dohovorom, to znamená, že sťažovateľom môže byť osoba priamo poškodená.

Ochrana ľudských práv Európskym dohovorom sa stala minimom ochrany ľudských práv, ktorá bola potrebná pre občanov členských štátov Európskej únie.

Ochrana základných práv v Európskej únii sa začala presadzovať po tom, čo sa Súdny dvor rozhodol zaradiť medzi všeobecné právne zásady aj zásadu ochrany základných práv. po niekoľkých desaťročiach došlo k tomu, že 7. 12. 2000 počas zasadnutia Európskej rady v Nice Európsky parlament, Rada a Komisia podpísali dokument označený ako Charta základných práv¹² Európskej únie, ktorý bol napokon tými istými orgánmi po úprave 12. 12. 2007 slávnostne vyhlásený za Chartu základných práv Európskej únie.¹³

Po prijatí Charty základných práv v roku 2000 napriek tomu, že dosiaľ nebola právne záväzným aktom, Súdny dvor na ňu viackrát poukázal vo svojej judikatúre a generálni advokáti s ňou pracovali ako s dokumentom napomáhajúcim výkladu a dodržiavaniu komunitárneho práva. Napokon

¹¹ Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (uverejnený pod č. 209/1992 Zb.).

¹² Charta (Charta základných práv) – Charta základných práv Európskej únie podpísaná 7. 12. 2000 (Ú. v. ES C 364 z 18. 12. 2000), následne zmenená a vyhlásená 12. 12. 2007 (Ú. v. EÚ C 303 zo 14. 12. 2007).

¹³ Pozri: MAZÁK, J. – JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Lisabonská zmluva. Ústavný systém a súdna ochrana*. Bratislava: IURA EDIRION, spol. s.r.o. 2011, s. 71 – 72. – ISBN: 978-80-8078-416-4.

Charta sa citovala nielen v judikatúre, ale aj v preambulách viacerých sekundárnych aktov komunitárneho a úniového práva.¹⁴

Prvým pokusom o zmenu právneho charakteru Charty bola Ústavná zmluva,¹⁵ ktorá včlenila mierne modifikovaný text Charty priamo do svojho textu.

Lisabonská zmluva¹⁶ zvolila inú metódu. Zmluva o Európskej únii na Chartu len odkazuje, a to v čl. 6 ods. 1, v zmysle ktorého Únia uznáva práva, slobody a princípy uvedené v Charte základných práv Európskej únie zo 7. 12. 2000 upravenej 12. 12. 2007 v Štrasburgu, ktorá má rovnakú právnu silu ako zmluvy. Podľa názoru J. Mazáka „Charta základných je právne záväzným aktom, patrí do primárneho práva Európskej únie...Takáto formulácia v Zmluve o EÚ je silným signálom pre občanov a aj iných adresátov Charty základných práv o tom, že Únia je právnym spoločenstvom, v ktorom významnú úlohu zohráva ochrana základných práv“.¹⁷

Charta základných práv je od 1. 12. 2009 právne účinným aktom patriacim do primárneho práva Únie, ktorý nadväzuje na doterajšiu ochranu základných práv v Únii, rozvinutú na úrovni Súdneho dvora. Ak sa opierame, podľa konštatovania J. Mazáka, o judikatúru Súdneho dvora po 1. decembri 2009, je zrejmé, že výklad a používanie Charty sa stalo bežným prostriedkom ochrany práv účastníkov konaní pred Súdny dvorom. Charta kodifikuje systém ochrany základných práv, slobôd a zásad, a preto môže

¹⁴ Podľa J. Mazáka napr. v bode 2 odôvodnenia smernice Rady č. 2003/86/ES z 22. 9. 2003 o práve na zlúčenie rodiny sa uvádza: „...je potrebné prijať opatrenia týkajúce sa zlúčenia rodiny v súlade s povinnosťou chrániť rodinu a rešpektovať rodinný život, ktorá je upravená v mnohých nástrojoch medzinárodného práva. Táto smernica rešpektuje základné práva a dodržiava zásady uznané najmä v čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a v Charte základných práv Európskej únie...“. Ďalším príkladom je smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2008/115/ES zo 16. 12. 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (tzv. smernica o návrate). Výslovný odkaz na Chartu je obsiahnutý v bode 24 odôvodnenia tejto smernice, ktorý znie: „Táto smernica rešpektuje základné práva a dodržiava zásady uznávané najmä Chartou základných práv Európskej únie.“ Pozri: MAZÁK, J. – JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Lisabonská zmluva. Ústavný systém a súdna ochrana*. Bratislava: IURA EDIRION, spol. s.r.o. 2011, s. 72 – 73.

¹⁵ Ústavná zmluva - Zmluva o ústave pre Európu podpísaná 29. 10. 2004 (ratifikačný proces neukončený) – Ú. v. EÚ C 310 zo 16. 12. 2004.

¹⁶ Lisabonská zmluva, ktorou sa mení a dopĺňa Zmluva o Európskej únii a zmluva o založení Európskeho spoločenstva, podpísaná v Lisabone 13. 12. 2007 - Ú. v. EÚ C 306 zo 17.12. 2007.

¹⁷ MAZÁK, J. – JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Lisabonská zmluva. Ústavný systém a súdna ochrana*. Bratislava: IURA EDIRION, spol. s.r.o. 2011, s. 73 – 74.

byť len pokračovaním ochrany základných práv podľa práva Únie, hoci na širšej báze, než tomu bolo doposiaľ.¹⁸

Z vyššie uvedeného vyplýva pre naše všeobecné súdy a Ústavný súd Slovenskej republiky, že Charta prináša ďalší prostriedok ochrany základných práv vo veciach, v ktorých Slovenská republika (jej orgány verejnej moci) koná v rozsahu pôsobnosti práva Európskej únie. V týchto medziach môžu teda všeobecné súdy prostredníctvom Charty testovať zákonnosť práva Slovenskej republiky so zreteľom na princíp prednosti práva Únie a Ústavný súd SR môže takto postupovať pri skúmaní ústavnosti všeobecne záväzných predpisov Slovenskej republiky (čl. 125 ods. 1 Ústavy SR).¹⁹ Môžeme optimisticky dúfať, že Charta základných práv prispeje k ochrane ľudských práv v 21. storočí aj na našom malom stredoeurópskom priestore.

Resumé:

Ochrana ľudských práv v 21. storočí

Ľudské práva sa stali v dnešnej dobe súčasťou každodenného života nás všetkých, či si to uvedomujeme viac alebo menej. Stali sa súčasťou nielen praktického života mnohých z nás, ale aj súčasťou teoretickej reflexie niektorých z nás. Sme svedkami nových teórií, koncepcií a poňatí ľudských práv v závislosti od ich formovania v rôznych vedeckých disciplínach. Teda, zdá sa, že nestačí pristupovať k ľudským právam iba v rámci jednej vednej disciplíny, ale multidisciplinárne.

Summary:

Protection of Human Rights in the 20th Century

Human rights have become a part of the everyday lives of us all, regardless of to what degree we are aware of it. They are a part of not only the practical life of many of us, but also of the theoretical reflection of some of us. We are witnessing new concepts in the approach to human rights owing to their shaping in different scientific disciplines. It would seem that it is not enough to approach the problem of human rights within the frame of just one discipline, but to adopt a multidisciplinary approach.

¹⁸ MAZÁK, J. – JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Lisabonská zmluva. Ústavný systém a súdna ochrana*. Bratislava: IURA EDIRION, spol. s.r.o. 2011, s. 96.

¹⁹ Bližšie k tejto problematike pozri monografickú prácu: MAZÁK, J. – JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Lisabonská zmluva. Ústavný systém a súdna ochrana*. Bratislava: IURA EDIRION, spol. s.r.o. 2011. 306 strán. – ISBN: 978-80-8078-416-4.

Právo na výkon veřejné funkce jako příčina kolize principů demokratického a právního státu v judikatuře Ústavního soudu České republiky*

prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc. - JUDr. Jan Tryzna, Ph.D.**

1. Demokratický a právní stát v ústavním zakotvení

Ústavy dnešních států mnohdy explicitně charakterizují stát jako stát současně demokratický a právní. Takovou charakteristiku zavádějí zejména ústavy států, které byly nově koncipovány v zemích bývalého sovětského bloku (Česká republika, Slovensko, Polsko, Maďarsko, Slovinsko). Ústavy států západní Evropy, byť uznávají stejné hodnoty a východiska a směřují ke stejnému cíli, ne vždy takovou koncizní formulaci obsahují, byť z jednotlivých ustanovení těchto ústav bez pochybností plyne, že tato charakteristika je i pro tyto státy samozřejmá.

Ačkoliv tedy samotné vyjádření atributu demokratického a právního státu v ústavách jednotlivých států může být formulačně odlišné, jejich význam je ustálený¹. Je nicméně otázkou, zda z komparativního hlediska může být odlišný způsob formulace těchto atributů relevantní co do jejich významu. Například Ústava České republiky hovoří o České republice jako o „demokratickém právním státu“², zatímco Ústava Slovenské republiky hovoří o „demokratickém a právním státu“.

V každém případě je patrné, že pojmy demokratický stát a právní stát jsou již na ústavní úrovni spolu neoddělitelně spjaty. Z hlediska věcného je takové spojení logické, protože právní stát představuje jednu z nejvýznamnějších záruk zachování demokratických principů.

* Příspěvek byl vypracován v rámci programu rozvoje vědních oblastí Univerzity Karlovy v Praze - PRVOUK č. P04 Institucionální a normativní proměny práva v evropském a globálním kontextu.

** Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc., je prorektorem Univerzity Karlovy v Praze, dále je vedoucím katedry teorie práva a právních učení a vedoucím katedry ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze; JUDr. Jan Tryzna, Ph.D., je odborným asistentem na katedře teorie práva a právních učení Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze.

¹ Srov. např. Brösl A. K principom právého štátu, in Právny obzor č. 5/1995, str. 359 a násl.

² Komentář k Ústavě České republiky (Sládeček V., Mikule V., Syllová J. Ústava České republiky, Komentář, Praha, C. H. Beck 2007, str. 8) k tomu uvádí, že vynechání spojky „a“ má naznačovat prolínání obou atributů. Těžko ovšem říci, zda by spojení obou přívlasků spojkou mělo konotaci zásadně změnit.

Je otázkou, zda oba atributy státu jsou v postavení souřadném, nebo zda jeden je komplementární k druhému.³ Dle našeho názoru představuje v dnešní době koncept demokratického státu vůdčí ideu, zatímco koncept právního státu vystupuje jako nezbytný předpoklad pro její naplnění. Je tomu tak proto, že si lze představit existenci právního státu v jeho formálním pojetí, aniž by se nutně muselo jednat o stát demokratický. Naopak si však lze jen stěží představit demokratický stát, který by zároveň nebyl státem právním.

Principy demokratického státu a principy právního státu se v dnešní době zpravidla shrnují do podoby tzv. materiálního právního státu⁴. Jádrem „materiální“ složky takového uspořádání je respekt státu k lidským právům, přičemž princip legality charakterizující formální právní stát je i nadále zachován. Materiální hledisko vyjádřené katalogem uznaných lidských práv zároveň zaručuje v poměrně širokém rozsahu uchování atributů demokratického státu (typicky princip rovnosti jednotlivců zajišťující v tomto kontextu například stejnou možnost podílet se na politickém životě státu, rovný přístup k účasti na správě veřejných záležitostí, zákaz diskriminace vyjadřující respekt k menšinám včetně menšin politických atd.). V tomto pojetí tedy demokratický stát a právní stát jakožto dvě teoreticky oddělitelné charakteristiky státu v podstatné míře působí souladně.

V některých konkrétních případech, které jsou řešeny zejména v ústavním soudnictví, však nelze přehlédnout jistý střet, který nastává mezi principy, jimiž je charakterizován demokratický stát na straně jedné a právní stát na straně druhé.⁵ Pro účely analýzy těchto případů a rekonstrukce

³ Odborná literatura k této otázce nezaujímá jasný postoj. Srov. např. Klíma K. a kol: Komentář k Ústavě a Listině, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2009, str. 40 až 44, V., Mikule V., Syllová J. Ústava České republiky, Komentář, Praha, C. H. Beck 2007, str. 7 až 13, Pavlíček V., Hřebejk J. Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, 1. díl, Linde Praha a. s. 1998, str. 53 až 55.

⁴ Srov. např. nálezy Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 24/07.

⁵ V některých případech se zdá být skutečná povaha tohoto střetu spíše zamlžena. Tak např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10, jenž se týkal zneužití institutu legislativní nouze při projednávání návrhů zákonů, uvedl Ústavní soud ČR následující: „*J. Z demokratického principu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, jež představuje jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu, neplyne ve vztahu k zákonodárné proceduře pouze požadavek většinového rozhodnutí. Tento princip se promítá i do jejího průběhu. Jednotliví poslanci nebo senátoři musí mít skutečnou možnost seznámit se s obsahem předloženého návrhu zákona a zaujmout k němu stanovisko v rámci jeho projednávání v příslušné komoře Parlamentu nebo v jejích orgánech, k čemuž zároveň musí mít dostatečný časový prostor. Tím je umožněna přímá konfrontace důvodů pro přijetí nebo nepřijetí návrhu zákona, kdy volení zástupci občanů musí veřejně zdůvodňovat a obhajovat důvodnost svých návrhů, a veřejnost má možnost kontrolovat jejich činnost. Možnost konfrontace postojů na parlamentní půdě je současně zárukou svobodné soutěže politických sil, tedy jednoho ze*

argumentů, které jsou při jejich rozhodování použity, je vhodné obě charakteristiky dnešního státu odlišit.

2. Stát demokratický a stát právní

Ve vztahu ke sledovanému tématu lze vyjít z pojetí právního státu jako státu dbalého vlastního právního řádu, tedy koncentrovat se na prvek legality (zákonnosti). Výrazem tohoto principu je respekt orgánů státu k jeho vlastnímu právnímu řádu, a to, v abstraktní rovině, bez hodnotících soudů vztahujících se k obsahu právního řádu. Vzhledem k tomu, že sporné případy vznikají v důsledku aplikace existujících ústavních a zákonných pravidel, vztahuje se princip legality zejména k orgánům aplikujícím právo. Pro orgány ústavodárné a zákonodárné samozřejmě platí také, avšak v oblasti práva na výkon veřejné funkce obvykle normotvorné orgány na primární úrovni pouze stanoví pravidla pro přístup k jednotlivým funkcím a pro jejich výkon, přičemž samy již do tohoto procesu dále neingerují. Ovšem i zde lze najít výjimky, jak bude ukázáno dále. Jsou to tedy především soudy, resp. v omezenější míře orgány exekutivy, které posuzují dodržení pravidel pro přístup k veřejné funkci, resp. pro její výkon.

Vymezení demokratického státu je ve zkoumaném kontextu o poznání obtížnější vzhledem k různým formám existence a metodám uplatňování demokratického rozhodování. Pro účely sledovaného tématu vymezíme demokratický stát *stricto sensu* jako stát, v němž rozhodnutí jsou přijímána na většinovém principu, přičemž taková rozhodnutí jsou utvářena pokojnou cestou, tj. na principu svobodného rozhodování, které z tohoto

základních komponentů demokratického státu, jenž nachází své výslovné vyjádření v čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny. Tyto ústavní principy chrání pouze samotnou možnost parlamentní diskuse, nikoliv možnost reálně ovlivnit výsledek konečného hlasování. Princip většinového rozhodování tím není nijak dotčen. Lze naopak zdůraznit, že tím dochází k reálnému naplnění jeho neoddělitelného komponentu, kterým je povinnost většiny dbát ochrany menšin při přijímání politických rozhodnutí (čl. 6 Ústavy). V případě zákonodárné procedury se tato ochrana vztahuje na postavení parlamentní opozice. II. Vyhlášení stavu legislativní nouze a projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání zásadním způsobem mění strukturu zákonodárného procesu a omezuje jeho podstatu na samotné vyslovení souhlasu nebo nesouhlasu. Tento postup lze akceptovat jen jako výjimku z pravidla, a to za předpokladu zvlášť závažných důvodů, kdy zájem na bezprostředním přijetí zákona v kontextu konkrétních okolností převáží nad obecnými požadavky, které ve vztahu k zákonodárnému procesu vyplývají z ústavního pořádku. Nelze však akceptovat využití tohoto mimořádného institutu jako běžný nástroj omezení zákonodárné procedury parlamentní většinou, kdykoliv opozice vysloví nesouhlasný postoj s návrhem zákona a k zabránění nebo oddálení jeho přijetí využije jednacím řádem stanovené prostředky.“ Dle našeho hodnocení však v tomto případě jde spíše o střet většinového rozhodnutí (rozhodnutí využít stavu legislativní nouze) s pravidly legislativního procesu (zneužití určité podoby zákonodárné procedury, tj. postop contra legem, resp. contra constitutionem).

důvodu respektuje názorovou pluralitu a tím i existenci menšinových názorů. Uvedená charakteristika nepochybně koncept demokratického státu nevyčerpává, považujeme však tato kritéria za jedny z nejvýznamnějších. Kromě uvedených kritérií se jako důležitý prvek demokratického státu dále zdůrazňuje princip politické rovnosti členů státní společnosti. Tento princip by měl zajišťovat stejnou míru možnost ovlivňovat rozhodování o věcech společného zájmu, resp. se na rozhodování podílet. Je nicméně otázkou, zda má být chápán jako pouhá rovná příležitost k účasti na rozhodování o věcech veřejných, nebo zda jej lze chápat tak, že se učiněné rozhodnutí musí stejnou měrou též prosadit. Právě toto dilema stojí v pozadí řešení některých případů, které budou dále zmíněny. Vzhledem k určité spornosti dosahu naposled zmíněného principu budeme při sledování principů demokratického státu vycházet z uvedeného užšího pojetí.

Souladu uvedených atributů demokratického státu a požadavků, které plynou z principů právního státu, je dosaženo tehdy, jsou-li většinová rozhodnutí přijímána podle pravidel stanovených právním řádem a taková rozhodnutí jsou zároveň respektována zejména ze strany orgánů státu.⁶ Představa o souladu mezi demokratickým a právním státem v popsaném pojetí je žádoucí, avšak někdy, jak bude ukázáno, není její naplnění nikterak snadné.

Příčinu potencionálního deficitu lze shledat patrně v nedokonalosti právní regulace, jež se imanentně vyznačuje jistou mírou neurčitosti, která je následně příčinou nejistoty o souladu, resp. nesouladu mezi principy demokratického státu a státu právního. Nelze ale zastírat, že pochybnosti mohou vznikat i v případě právní úpravy jednoznačné. Je to typicky zákonná úprava výkonu volebního práva, která vyvolává v některých souvislostech pochybnosti o svém souladu se základními demokratickými principy. Problém je pochopitelně v tom, že nemusí panovat shoda v tom, co přesně si představit pod jednotlivými atributy demokratického rozhodování. (Například může být sporné, do jaké míry vyžaduje princip ochrany menšin zajištění jejich účasti v zastupitelských sborech.)

Pojetí demokratických principů *stricto sensu* lze však podle našeho názoru v našem relativně ustáleném kulturním prostředí považovat za dostatečné. Komplikace proto potencionálně vznikají spíše v souvislosti s právním vymezením a zakotvením žádoucích demokratických prvků v právním řádu, protože pak jsou nutně objektem interpretace, což vede k naznačeným střetům.

⁶ Takové synergické pojetí lze shledat např. u A. Bröstla, srov. Bröstl A. K principom právého štátu, in Právny obzor č. 5/1995, str. 361.

3. Předpoklady střetu prvků demokratického rozhodování s principy právního státu

Podle našeho názoru je dostatečně zřejmé, že případy střetu principů demokratického státu s principy právního státu nejsou každodenní záležitostí, nýbrž k nim dochází jen ve specifických situacích. Budeme-li v daném kontextu demokracii chápat jako určitou metodu přijímání rozhodnutí ve společnosti, a právní stát charakterizovat jako stát vytvářející a respektující pravidla pro fungování téže společnosti (důraz se tedy klade na princip legality), lze si potencionální střet představit nejnázne jako situaci, kdy rozhodnutí odvíjející se přímo či zprostředkovaně od vůle většiny se dostává buď z hlediska procedury přijetí, nebo z materiálního hlediska, do rozporu s principem legality. A právě k takovým případům někdy dochází při realizaci práva na výkon veřejné funkce.

4. Právo na výkon veřejné funkce a kolize demokratického státu se státem právním

Právo na výkon veřejné funkce je v Listině základních práv a svobod, která je součástí českého ústavního pořádku, zařazeno mezi práva politická (čl. 21 Listiny). Jeho podstata spočívá v právu občanů na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím, a to za rovných podmínek.

Jádrem tohoto práva je garance účasti na aktivním nebo pasivním rozhodování o věcech veřejného zájmu, tudíž toto právo zachycuje samotnou podstatu demokracie. Vyplývá z něj možnost podílet se na konstituování veřejných funkcí, zastávat tyto funkce a vykonávat je.⁷

Právo na výkon veřejné funkce má ve své materiální rovině v nejobecnějším pojetí dvě formy. Jedná se jednak o právo veřejnou funkci nabýt, jednak o právo si tuto funkci podržet stanovenou dobu, vykonávat ji a po tuto dobu nebýt této funkce zbaven.

Příčina potencionálního střetu mezi demokratickým státem a právním státem je pak dobře patrná. Při nabývání veřejné funkce se projevuje demokratický prvek v tom, že funkce vzniká v důsledku rozhodování o tom, kdo má funkci získat, jak je tomu typicky při volbách. Zároveň si lze představit, že při samotné volební proceduře může dojít k porušení stanovených pravidel volby, což je již věcí zákonnosti voleb. Nemusí být ale vyloučeny ani případy, kdy samotná pravidla volby vykazují určité nedostatky. tj. nejčastěji rozpor s ústavními pravidly. V takových případech pak řešení vzniklého rozporu zahrnuje mj. otázku, zda preferovat

⁷ Srov. např. Wagnerová E., Šimíček V., Langášek T., Pospíšil I. a kol. Listina základních práv a svobod, Komentář, Wolters Kluwer, Praha 2012, str. 498 a násl.

respekt k přijatému rozhodnutí (např. volebnímu výsledku), nebo zda preferovat dodržení procedury přijímání rozhodnutí.

Kromě materiálního aspektu má právo na výkon veřejné funkce též aspekt procedurální. Ten spočívá v tom, že při posuzování potencionálního porušení pravidel pro přijímání rozhodnutí vztahujících se k nabytí veřejné funkce nebo k jejímu výkonu má být zvolen takový postup, který zajistí ochranu veřejné funkce.

5. Právo na přístup k veřejné funkci

První rovinnou práva na výkon veřejné funkce je přístup k ní, tj. možnost ji získat. Z demokratických principů plyne, že přístup k veřejné funkci by měl být umožněn za rovných podmínek pro každého, tedy každý by měl možnost se o funkci či úřad ucházet. Z toho pramení požadavek na nediskriminační charakter podmínek pro přístup k takové funkci nebo například požadavek na rovnost aktivního volebního práva u volených funkcí. Existují případy vyvolávající pochybnosti, zda princip rovných podmínek pro přístup k funkci byl dodržen.

Zřejmě nejznámějším případem z hlediska podmínek pro přístup k veřejným funkcím jsou v českém právním prostředí tzv. lustrační zákony, které se staly předmětem posuzování ze strany Ústavního soudu v roce 2002⁸. Jádrem problému spočívalo v tom, že federální Ústavní soud, který posuzoval ústavnost tzv. velkého lustračního zákona (zák. č. 451/1991 Sb.), vyslovil tezi o časově omezených účincích lustrací⁹. Tento předpoklad byl však narušen v roce 2000 novelizací obou lustračních zákonů, která prodloužila jejich účinnost původně omezenou do konce roku 2000 na dobu neurčitou. Zákony byly napadeny návrhem na jejich zrušení u Ústavního soudu. Argumentaci navrhovatelů o nutnosti zrušit prodloužení účinnosti obou lustračních zákonů Ústavní soud odmítl s tím, že v oblasti veřejné správy a veřejných funkcí přetrvává legitimní požadavek na loajalitu jednotlivých osob vůči státnímu zřízení a tato loajalita je narušena dřívější spoluprací těchto osob s nedemokratickým režimem. Ústavní soud zrušil pouze některá ustanovení tzv. malého lustračního zákona, která byla paralelní k ustanovením velkého lustračního zákona, jež zrušil již v roce 1992 federální Ústavní soud. Diskriminační (tj. rozlišující) charakter lustračních zákonů v neutrálním slova smyslu je nepochybný. Diskriminující charakter však mají mnohé právní předpisy z různých právních odvětví a relevantní otázkou je tak zejména legitimita zavedených rozlišujících kritérií. Tu Ústavní soud shledal. Zajímavé je, že ustanovení čl.

⁸ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 9/01.

⁹ Nález Ústavního soudu ČSFR sp. zn. Pl. ÚS 1/92.

21 odst. 4 Listiny, nebylo Ústavním soudem v jeho nálezu vůbec zmíněno. Je nicméně zřejmé, že požadavkům „čistě“ demokratických principů na rozhodování nebylo vyhověno a omezení stanovená právním řádem byla akceptována.

Jiným příkladem z oblasti práva na rovný přístup k veřejným (volným) funkcím jsou omezení stanovená ve volebním zákonodárství, která narušují ideální požadavek principu rovnosti volebního práva. Princip rovnosti volebního práva se obvykle vysvětluje tak, že každý volič má jen jeden hlas a že hlas každého voliče má mít stejnou váhu¹⁰, tedy vede s rovným výsledkem ke vzniku mandátu.

Volební zákonodárství však zahrnuje řadu prvků, které princip rovnosti hlasů omezují či dokonce vylučují. Nejtypičtějším příkladem je existence uzavírací klauzule jakožto umělé hranice pro vstup do skrutinia. Uzavírací klauzule byla předmětem posuzování ze strany Ústavního soudu ČR opakovaně, a to vždy na základě argumentu o porušení principu rovnosti volebního práva, resp. práva na přístup k veřejné funkci za rovných podmínek. Ústavní soud již v roce 1997 konstatoval¹¹, že uzavírací klauzule plní nezastupitelnou integrační funkci voleného sboru a jako taková je ústavně akceptovatelná. Je zřejmé, že prvek nedělitelnosti mandátu vede v každém případě k nerovnosti volebního práva, a to v tom smyslu, že nikoliv ze všech odevzdaných hlasů je konstituován mandát. Uzavírací klauzule však tuto nerovnost ještě zvyšuje tím, že v závislosti na počtu obsazovaných mandátů propadnou i ty odevzdané hlasy, které by jinak mandát založily. Uzavírací klauzule je tedy příkladem právním předpisem stanoveného omezení principů demokratického rozhodování v jejich ryzí podobě. Otázkou pak je míra, se kterou uzavírací klauzule volební výsledky modifikuje.

Tak například v roce 2001 Ústavní soud uvedl¹², že například již 10% uzavírací klauzule by z hlediska demokratických principů ve volebním systému poměrného zastoupení neobstála. Bližší zdůvodnění nepřipustnosti takové hranice uzavírací klauzule nicméně v nálezu absentuje.

Ve volebním zákonodárství se však objevují i jiné prvky, které rovný přístup k volené funkci deformují. Je to typicky velikost volebních obvodů v systému poměrného zastoupení, resp. počet mandátů v těchto volebních obvodech obsazovaný. Tato otázka byla předmětem posuzování Ústavním soudem v roce 2011¹³, kdy rozhodoval ve věci přezkumu voleb do

¹⁰ Wagnerová E., Šimíček V., Langášek T., Pospíšil I. a kol. Listina základních práv a svobod, Komentář, Wolters Kluwer, Praha 2012, str. 505; hovoří se zde o pravidlu „one man – one vote“.

¹¹ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 25/96.

¹² Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.

¹³ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 52/10.

zastupitelstva hl. m. Prahy. Podstata problému spočívala mj. v určení nestejně velikosti volebních obvodů, které dle tvrzení navrhovatelů výrazně deformovaly volební výsledky, a to jednak celkově, jednak v rámci těchto odvodů. Kombinace vzájemné velikosti volebních obvodů vedla k zvýšení přirozené uzavírací klauzule na 7,26 %, tedy o 2,26 % nad zákonnou uzavírací klauzuli. Tím byla způsobena dosti velká podprezentace malých politických stran, kterým bylo „odebráno“ téměř 20% obsazovaných mandátů ve prospěch větších politických stran.

Popsané případy, kde bylo narušení rovnosti volebního práva shledáno ústavně přijatelným, lze považovat za demonstraci dominance právního státu nad demokratickými principy, a to proto, že zákonná pravidla brání dosažení ideální rovnosti voličských hlasů. Lze se však setkat i s případy opačnými.

Volební zákonodárství obsahuje řadu procedurálních požadavků na průběh volební kampaně, prezentaci volebních subjektů apod. V praxi se objevilo několik případů, v nichž bylo poukazováno na porušení těchto pravidel a vedlo ke zpochybnění získaných mandátů. Vady volebního procesu mohou mít různou intenzitu od nepodstatných až po zásadní. V obecné rovině mají však společné to, že se jedná o porušení stanovených pravidel, tedy principu legality. Vzniká pak otázka, za jakých podmínek lze volební výsledky s poukazem na porušení pravidel anulovat. Již z tohoto předpokladu je bez dalšího patrné, že závěr o neplatnosti voleb nezpůsobí jakékoliv porušení zákona, nýbrž jen porušení určité intenzity. Lze tedy říci, že preferován je prvek demokratického rozhodování na úkor právní čistoty. Výslovně to konstatoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 768/06, když uvedl, že *„Volební soudnictví je založeno na principu ochrany mandátu a ne každé zjištěné a prokázané porušení zákona musí nutně vést k tak závažným důsledkům, jakým je nezvolení voleného zastupitelského orgánu.“* Již dříve ve věci sp. zn. Pl. ÚS 73/04 dovedl, že ze základního demokratického principu, podle kterého je lid zdrojem veškeré státní moci, plyne vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů. Protože české volební právo nezná absolutní vady volebního řízení, který by automaticky vedly k zneplatnění voleb, jsou všechny vady relativní, a *„jejich význam je třeba poměřovat jejich dopadem na výsledek voleb do zastupitelského orgánu jako takového nebo na výsledek volby konkrétního kandidáta, popř. na výsledek hlasování, a to podle principu proporcionality. Řízení je tedy založeno na ústavním principu ochrany rozhodnutí, které vzešlo z vůle většiny vyjádřené svobodným rozhodováním a respektujícím práva menšiny“*.

Nejvyšší správní soud ve své volební judikatuře v návaznosti na uvedené zavedl třístupňový test prováděný při zkoumání platnosti voleb¹⁴, a to (1.) protizákonnost, tzn. porušení některých ustanovení zákona; (2.) vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno volební stížností a (3.) zásadní intenzitu této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu předmětného kandidáta. Intenzita musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k protizákonnému jednání nedošlo, nebyl by tento kandidát zřejmě vůbec zvolen. Zjednodušeně řečeno tedy tato intenzita způsobuje „zatemnění“ volebních výsledků, tzn. jejich zásadní zpochybnění.

V naposled uvedeném příkladu se projevuje i poměrně významné **procedurální** hledisko práva na přístup k veřejné funkci, které vyžaduje interpretovat a aplikovat příslušné právní předpisy takovým způsobem, aby byl (zřejmě) upřednostněn demokratický element na úkor úplné právní čistoty.

Vyskytly se i další případy týkající se přístupu k veřejným funkcím, tentokrát nevoleným. Jednalo se o výkon funkce soudce. Prezident republiky se rozhodl nejmenovat do funkce soudce ministrem spravedlnosti navržené uchazeče o tuto funkci, a to z důvodu věku. Uchazeči však zákonnou podmínku příslušné věkové hranice splňovali, avšak prezident se rozhodl vycházet ze zákonem nově stanovené vyšší věkové hranice, byť ta na konkrétní kandidáty ještě nedopadala. Rozhodnutí prezidenta bylo napadeno správní žalobou a posléze kasační stížností u Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*funkce soudce je veřejnou funkcí a justiční čekatel nejmenovaný prezidentem republiky do funkce soudce je oprávněn dovolávat se práva na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím [čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech]. Ve spojení s tím je oprávněn dovolávat se toho, aby nebyl na tomto právu diskriminován.*“¹⁵ Diskriminace měla spočívat v tom, že u dotčených osob byla v rozporu se zákonem uplatněna podmínka věku 30 let.

6. Právo na výkon veřejné funkce v užším smyslu

Ústavní soud ve své judikatuře dovozuje, že právo na přístup k veřejné funkci zahrnuje i právo na její nerušený výkon po celou dobu

¹⁴ Srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. Vol 6/2004, publikováno pod č. 354/2004 Sb. NSS.

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ans 9/2007.

jejího trvání (nález sp. zn. Pl. ÚS 13/05) a zahrnuje též ochranu před protiprávním zbavením této funkce.

V případě, který se týkal zákona o Ústavu pro studium totalitních režimů¹⁶, dovodil Ústavní soud, že právu na nerušený výkon veřejné funkce odpovídá též zákonné zakotvení důvodů, pro které lze funkce pozbyt. Z tohoto důvodu zrušil ustanovení zákona, které umožňovalo zbavit funkce jednotlivé členy Rady Ústavu, aniž by stanovilo důvody pro takový postup. Je zajímavé, že v některých zákonech taková konstrukce přetrvává. Jde o případ zákona o státním zastupitelství, v němž nejsou uvedeny žádné důvody pro odvolání z funkce nejvyššího státního zástupce (§ 9 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb.).

Jsou-li zákonné podmínky pro zbavení funkce stanoveny, musí být také dodrženy. Odnětí funkce z jiných než zákonných důvodů není možné a splnění takových podmínek má být přezkoumatelné. Naplnění podmínek pro odvolání z funkce bylo předmětem zkoumání ze strany Ústavního soudu v kauze funkcionářů Nejvyššího soudu. Tehdejší předsedkyně Nejvyššího soudu byla odvolána z funkce rozhodnutím prezidenta republiky, které se opíralo o příslušné ustanovení zákona o soudech a soudcích, jež umožňovalo odvolat funkcionáře soudu tomu, kdo jej do funkce jmenoval, pokud závažným způsobem nebo opakovaně porušoval zákonem stanovené povinnosti při výkonu státní správy soudů. Toto ustanovení však bylo zrušeno jako protiústavní¹⁷ (rozpor s principem nezávislosti soudní moci), tudíž i rozhodnutí vydané na jeho podkladě bylo jako protiústavní (rozpor s čl. 21 odst. 4 Listiny) zrušeno¹⁸.

Ve vztahu ke sledovanému tématu, jímž je napětí mezi principy demokratického státu a právního státu, se otázka trvání volené funkce zřejmě nejvýrazněji projevila v případě zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny ústavním zákonem č. 195/2009 Sb. Řízení před Ústavním soudem bylo vyvoláno návrhem poslance, který se cítil zkrácen na svém právu vykonávat mandát po dobu celého volebního období. Napadl proto rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb, které bylo vydáno v návaznosti na ústavní zákon o zkrácení volebního období Sněmovny. Současně také napadl samotný ústavní zákon. Základní argumenty byly vneseny dva, a to jednak zásah do výkonu volené funkce, jednak absentující obecnost přijatého zákona. Ústavní soud se ve svém rozhodnutí vyšel z protiústavnosti ústavního zákona pro jeho rozpor s tzv. materiálním

¹⁶ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 25/07.

¹⁷ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 18/06.

¹⁸ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 17/06.

jádrem Ústavy, který měl spočívat právě v jedinečnosti účinků zákona¹⁹. Zásah do práva na výkon volené funkce po celou dobu trvání mandátu Ústavní soud výslovně nezmínil, avšak nepřímo naznačil, že zpětně byly ústavním zákonem dotčeny podmínky výkonu aktivního i pasivního volebního práva, což označil za protiústavní.²⁰

Tuto situaci lze opět analyzovat jako případ napětí mezi požadavky právního státu, který vyžaduje respektovat vlastní právní řád, z něžž v tomto případě, podle názoru Ústavního soudu, plyne nepřipustnost jedinečnosti zákonů²¹ či zákaz retroaktivních změn, a demokratickou legitimitou přijatého ústavního zákona, který byl schválen nespornou většinou obou komor Parlamentu.

7. Právo na přístup k veřejné funkci a právo na výkon veřejné funkce po stanovenou dobu

Za poněkud specifických podmínek může nastat z hlediska ústavně právně korektního řešení velmi problematická situace spočívající v tom, že se do konfliktu dostává právo na přístup k veřejné funkci spolu s právem na výkon veřejné funkce již konstituované.

Došlo k tomu v případě letošních voleb do Evropského parlamentu. V návaznosti na jejich výsledek zpochybnili neúspěšné politické strany a někteří voliči ústavnost uzavírací klauzule obsažené v zákoně o volbách do Evropského parlamentu. Její použití totiž vedlo k tomu, že voličské hlasy odevzdané stranám, které hranici 5% získaných hlasů nepřekročily, připadly stranám, jimž by jinak, v návaznosti na absolutní počet získaných hlasů, nepřípadly.

V tom dotčené subjekty spatřovaly narušení principu rovnosti volebního práva, protože hlasy odevzdané pro neúspěšné strany měly menší váhu, než hlasy odevzdané politickým stranám překročivším uzavírací klauzuli. Na zjednodušeném příkladu ukázáno, šlo o to, že zatímco některým politickým stranám, které do skrutinia postoupily, stačilo pro získ

¹⁹ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 27/09; kritiky k tomuto nálezu srov. např. Wagnerová E., Šimíček V., Langášek T., Pospíšil I. a kol. Listina základních práv a svobod, Komentář, Wolters Kluwer, Praha 2012, str. 501.

²⁰ Spornou však zůstává jak pravomoc Ústavního soudu přezkoumávat ústavní zákony, tak i uvedená argumentace.

²¹ Naše hodnocení parafrázuje závěry Ústavního soudu. Ten však, dle našeho názoru nesprávně, zaměnil zákon jedinečný (tj. dopadající na konkrétní případ) za zákon jednorázový, o který v tomto případě šlo. Lze souhlasit s tím, že zákony regulující jednotlivé případy jsou nežádoucí (dochází k extenzi legislativní činnosti do činnosti exekutivní či soudní), avšak to nemusí platit pro zákony jednorázové.

mandátu cca 50 tisíc hlasů, jiným stranám, které hranici 5% nepřekročily, nepřipadl mandát ani se ziskem cca 65 tisíc hlasů na mandát.

V podané volební stížnosti byla zpochybněna ústavnost samotné uzavírací klauzule narušující tvrzenou rovnost volebního práva. Nejvyšší správní soud rozhodující o této stížnosti vyhověl hlasy soudců volebního senátu v poměru 4:3 návrhu na předložení věci Ústavnímu soudu s tím, aby byla posouzena ústavnost uzavírací klauzule a aby byla následně klauzule zrušena jako protiústavní opatření narušující rovnost volebního práva.²²

V té souvislosti byla položena otázka, jaké dopady by měl případný derogační nález na mandáty, jejichž nabytí bylo volební stížností napadeno. Ve volební stížnosti nebyl napadán průběh voleb (jejich nezákonnost v užším slova smyslu), nýbrž, co do důsledku, pouze a výlučně existence uzavírací klauzule. Navrhovatelé netvrdili, že by samotné volby proběhly nezákonně, nýbrž že přepočítání hlasů na mandáty bylo provedeno na základě protiústavního ustanovení zákona.

Z hlediska práva na výkon již konstituovaného mandátu spočívala komplikace v tom, že vzhledem k předložení návrhu Ústavnímu soudu vznikly v mezidobí, v souladu se zákonem a pravidly unijního práva, mandáty zvoleným poslancům, a to zahájením první schůze Evropského parlamentu. Volební soudnictví (přezkum zákonnosti voleb) je založeno na principu rozhodování v nejkratších možných lhůtách, které jsou stanoveny tak, aby buď mandát nebyl, dříve než soud rozhodne, vůbec nabyt, nebo, pokud vzniká samotným aktem volby (např. mandát poslanců či senátorů), byly pochybnosti o zákonnosti volby odstraněny dříve, než se započne s výkonem mandátu. Předložením věci Ústavnímu soudu byla vzhledem k přerušení řízení lhůta pro rozhodnutí o volební stížnosti překročena.

Součástí návrhu předloženého Ústavnímu soudu byla zároveň argumentace Nejvyššího správního soudu směřující k závěru, že pokud by Ústavní soud ustanovení zákona o uzavírací klauzuli zrušil, bylo by nutné volbu některých poslanců prohlásit za neplatnou a mandáty přerozdělit. Pokud by rozhodnutí Ústavního soudu padlo dříve, než by mandát vznikl, nešlo by z hlediska ústavně právního o zásah do práva na nerušený výkon mandátu. Jestliže však mandát již vznikl, bylo by jeho odebrání v rozporu s právem na jeho nerušený výkon.

Soudci Nejvyššího správního soudu, kteří s předložením věci Ústavnímu soudu nesouhlasili, poukázali ve svém disentujícím stanovisku mj. na skutečnost, že volby proběhly bez pochybností v souladu se zákonem a že voliči si byli existence uzavírací klauzule vědomi. Jejich preference se tedy volebním pravidlům přizpůsobily. Poukázali též na skutečnost, že se nejednalo o první volby do Evropského parlamentu, nýbrž o volby třetí,

²² Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Vol 15/2006-69.

příčemž v předchozích dvou případech nebyla uzavírací klauzule zpochybněna.

Věc je stále otevřená, protože Ústavní soud o návrhu dosud nerozhodl.²³ V zásadě existující tři varianty, jak lze rozhodnout. Pokud Ústavní soud návrhu na zrušení napadených ustanovení nevyhoví, tedy potvrdí ústavnost uzavírací klauzule, předpoklad o protiústavnosti pravidel regulujících volby se nepotvrdí. Pokud by dospěl k závěru o protiústavnosti uzavírací klauzule, bude zároveň nutno vyřešit, jak naložit s nabytými mandáty. Buď zůstanou zachovány těm, jimž připadly za použití uzavírací klauzule, nebo jim budou odebrány s poukazem na to, že byly nabyty podle protiústavního zákona.

Druhá varianta zpochybní výsledek voleb, kterého bylo dosaženo podle předem zákonem stanovených pravidel, a zároveň výsledek, který odpovídá většinovému rozhodnutí voličů, kteří podpořily jednotlivé kandidující politické strany natolik, že jim umožnili překonat uzavírací klauzuli.

Třetí varianta naruší dosažený volební výsledek, povede ke ztrátě mandátu konstituovaného v souladu se zákonem, a umožní prosadit rozhodnutí relativní menšiny, tj. voličů, kteří sice odevzdali své hlasy v počtu, který je v absolutních číslech vyšší, než u úspěšných subjektů, avšak bez celostátní podpory vyjádřené překročením uzavírací klauzule.

Alternativy řešení budou mít společné východisko, které spočívá v nutnosti zvážit, který z konkurujících si principů by měl převládnout. To znamená, zda upřednostnit rozhodnutí voličů (demokratický prvek), nebo ústavní pravidlo vyžadující respektovat princip rovnosti volebního práva. Bude-li Ústavní soud vycházet ze své dosavadní judikatury, bude muset vzít v úvahu následující:

- 1) presumuje se správnost volebního výsledku,
- 2) podstatou volebního práva je výběr kandidátů a tento výběr učiněný těmi, kdo jsou zdrojem státní moci, nemá být bezdůvodně zpochybnován,
- 3) nabytý mandát je nutno chránit, a to tím spíše, že nelze porušení volebních pravidel kandidátovi přičítat.

Shrnutí

Na pozadí ústavně zaručeného práva na výkon veřejné funkce může docházet k případům kolize principů, které jsou považovány za neodmyslitelný prvek současného demokratického (a) právního státu. Z hlediska metodologického lze takové kolize řešit použitím principu

²³ Řízení je vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 14/14.

proporcionality v širším slova smyslu, avšak aplikace tohoto principu je, zdá se, poněkud modifikovaná ve srovnání s jinými případy střetu právních principů, resp. ústavně zaručených práv a svobod, případně práv a svobod a veřejných statků.

Ke kolizím principů, resp. ústavně zaručených práv, se z pravidla v aplikační praxi přistupuje tak, že není apriori určitelný vyšší stupeň relevance jednoho principu ve vztahu k druhému, nýbrž k jejich vyvažování dochází v podmínkách konkrétního případu až ex post.

Ve vztahu k právu na přístup k veřejné funkci a k jejímu výkonu se však uplatňuje, zdá se, určitá dominance podstaty tohoto práva (tj. samotný přístup k funkci či její výkon) nad ostatními, potencionálně konkurujícími elementy, tj. zejména nad pravidly, která stanoví způsob získání a výkonu funkce. Neznamená to sice, že nabytá funkce je automaticky vždy chráněna, nicméně rovnováha mezi konkurujícími principy je pravděpodobně tímto směrem vychýlena.

Záleží samozřejmě na stupni jednoznačnosti pravidel, která proces přístupu k funkci upravují. Typicky například obecný princip rovnosti volebního práva připouští různé alternativy řešení (v judikatuře se hovoří o „odstupňované rovnosti“, což je metodologicky poněkud sporný koncept).

Řešením by bylo zakotvení nejpodstatnějších prvků práva na výkon veřejné funkce na ústavní úrovni. Zahrnovalo by to například ústavní zakotvení základních principů všech druhů voleb na úrovni ústavy, upřesnění pravidel pro ztrátu některých funkcí (například vyřešení problému, zda obecně platí princip „kdo jmenuje, ten odvolává“ nebo naopak odchylky od něj) apod. Pokud takový relativně pevný ústavní základ chybí, je nutno hledat adekvátní řešení ad hoc, což není ideální.

V aktuální rozhodovací praxi převažuje, zdá se, řešení, které klade větší váhu na demokratický prvek rozhodování o obsazování a výkonu veřejné funkce, než na formálně právní čistotu přístupu k veřejným funkcím. Takový přístup je zřejmě správný.

Resumé

Autori sa v príspevku zaoberajú stretom, ktorý nastáva medzi princípmi, ktorými je charakterizovaný demokratický štát na jednej strane a právny štát na strane druhej, ku ktorému môže niekedy dôjsť pri realizácii práva na výkon verejnej funkcie. V závere autori uvádzajú možnosti riešenia predmetnej kolízie.

Resume

The authors in this paper deal with the collision which arises between the principles, which is characterized by a democratic state on the one hand and the rule of law on the other hand, that may sometimes occur with the

implementation of the right to public office. In conclusion, the authors present the solutions present a collision.

Ústavní stížnost – staré, staronové a nové problémy teorie a judikatorní praxe Ústavního soudu České republiky

Prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

soudce Ústavního soudu České republiky, Právnická fakulta Masarykovy univerzity

1. Úvodní poznámky

Ústavní stížnost jako procesní prostředek ochrany základních práv a svobod představuje v praxi nejčastěji využívaný druh řízení před Ústavním soudem České republiky, a to hned od samého počátku jeho činnosti v červenci 1993. Je v centru vnímání veřejnosti bez ohledu na to, že skutečným jádrem ústavního soudnictví je a bude kontrola ústavnosti zákonodárství,¹ byť je zvláštní, že zejména procesním otázkám této kompetence není mimo komentářové literatury věnována nějaká zvláštní pozornost.² Je současně naším společným právním dědictvím v rámci soužití ve společném státě z hlediska prakticky nerealizované ústavní úpravy z roku 1968 (čl. 92 ústavního zákona o čs. federaci) a již naplněného ústavního zákona č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky, který položil základy ochrany základních práv a svobod v novodobé historii obou našich států. Ve svém vystoupení bych proto rád připomenul jak tyto společné tradice, které jsme již v dalším vývoji rozvíjeli odlišným způsobem v samostatných státech, tak i problémy, přesněji alespoň některé z problémů, se kterými se Ústavní soud ČR potýká v současnosti.

¹ Nesmíme též zapomínat na to, že od roku 1849 byla tato koncepce jakéhosi ústavního soudu spojována s řešením kompetenčních sporů federativní povahy, když § 106 Stadionovy ústavy stanovil, že Říšský soud vystupuje jako „soud rozsudní: ve věcech sporných mezi říší a jednotlivými zeměmi korunními, neb mezi jednotlivými korunními zeměmi mezi sebou vespolek, pokud tato věc nenáleží do oboru zákonodárné moci říšské.“ Původně kompetenční spory řešící soud se ale později stal zejména prostředkem ochrany nositelů základních práv a svobod. Samozřejmě, ti je nejdříve museli sami získat cestou ústavního zakotvení.

² K těmto otázkám viz výklad čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) In: Bahýlová, L. a kol. Ústava ČR. Komentář. Praha: LINDE 2010, s. 1060-1105, kde jsem se pokusil o návrh dogmatiky pro takový výklad. Nepochybně je to i vítané téma budoucích konferencí, jejichž tradici právě začíná slovenský Ústavní soud zakládat. Ovšem ani dogmatika ústavní stížnosti dosud není příliš rozvinuta.

Právní úprava ústavní stížnosti, stejně jako judikatorní praxe v této oblasti, je pokračováním dlouhodobého vývoje, který zahrnuje nejen naše předchozí negativní i pozitivní zkušenosti, nýbrž i neustálé hledání a inspirování se zkušenostmi zahraničními. Stále si musíme připomínat ono známé rčení, že stojíme na ramenou obrů a že vidíme dál než oni právě proto, že můžeme na jejich ramenou stát. V tomto směru nelze na roli jak teorie základních práv, tak významných zahraničních soudů zapomenout. Když se v roce 1990 začala připravovat právní úprava ústavního soudnictví, nevěděli jsme zdaleka to, co o této problematice, konkrétně o problematice ústavní stížnosti, víme dnes. Přesto právě možnost navázat na tehdy již existující poznatky, právní úpravy a zkušenosti přispěla k tomu, že v této oblasti lze Ústavní soud ČR možno řadit k těm předním, a to nejen co do výkonnosti v oblasti širokého přístupu k ochraně základních práv a svobod, nýbrž i co do kvality rozhodování a hledání stále nových cest a řešení. Není proto bez významu, že i z hlediska prestiže patří k těm státním institucím, vůči kterým se objevuje minimum připomínek a jeho prestiž v tomto směru se stále upevňuje.

Významně k tomu přispívá rovněž široce koncipovaná možnost přístupu k Ústavnímu soudu ze strany nositelů základních práv a svobod. Ústavní stížnost ovšem neplní pouze roli prostředku ochrany základních práv, nýbrž má celou řadu dalších funkcí včetně funkce jejich dotváření. Teprve při posuzování otázek zásahu do základních práv a svobod ve smyslu čl. 87 odst. 1 psím. d) Ústavy ČR dostávají ustanovení Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“),³ popř. mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách svou skutečnou podobu (ne jak se pouze jeví z textu), popř. se dále vyvíjejí. Ústavní zakotvení je tak pouze východiskem pro vlastní utváření se jejich podoby, efektivity a významu.

Jen v této souvislosti poznamenávám, že není možné zde blíže rozebírat základy koncepce pojetí základních práv a svobod z hlediska toho, zda je součástí jejich obsahu i určení jejich mezí. Podle tzv. vnitřní teorie základní právo nebo svoboda sahá jen tam (*für sich*), kam sahají jejich společensky přijatelné a právně definované meze, které nejsou přímo z jednotlivě vzatých ustanovení Listiny vždy patrné.⁴ Jinak řečeno, podle

³ Na úvod je potřebné uvést známou skutečnost, že v rámci Ústavy Slovenské republiky se číslování ustanovení Listiny posunuje o devět (takže čl. 5 až čl. 34 Listiny je čl. 14 až čl. 43 Ústavy SR). V důsledku rozdělení čl. 35 Listiny do čl. 44 a čl. 45 Ústavy SR se dále číslování posunuje o deset.

⁴ Pak by např. konkrétní formou osobní svobody bylo omezení zadržení na 48 hodin nebo právo na lázeňskou péči by bylo konkrétně právem léčebného pobytu v délce 21 dnů, popř. 28 dnů, zákonem definované existenční či životní minimum.

tohoto pojetí je skutečnou podobu základního práva možné zkonstruovat teprve na základě:

- všech ústavních, mezinárodních a evropskoprávních souvislostí, tedy včetně problémů tzv. kolize a konkurence základních práv a svobod), neboť žádné z nich nepůsobí v ústavním pořádku České republiky izolovaně, musí být vykládány ve vzájemné souvislosti jako demokratický řád lidských práv a základních svobod (v duchu čl. 23 Listiny),
- konkrétního, popř. ale i možného omezení základního práva nebo svobody ve smyslu čl. 4 odst. 2 Listiny formou zákona, popř. jeho determinace v podobě povinností ve smyslu čl. 4 odst. 1 Listiny,
- dotváření ústavního či konvenčního textu orgány oprávněnými k jeho interpretaci.⁵

Podle tzv. vnější teorie obsahu existuje nějaké právo či svoboda o sobě (*an sich*), kdežto meze jsou něco daného z vnějšku (např. právě ekonomické možnosti společnosti), co o jejich rozsahu nerozhoduje (pak by základním právem léčebného pobytu byla doba potřebná k rehabilitaci odpovídající zdravotnímu stavu nemocného a možnostem lékařské vědy v kontextu lidské důstojnosti např. v roce 2014, zatímco v roce 1814 by to bylo zcela jinak).⁶ Nicméně právě na tuto otázku bude stále naráženo, neboť právě u práv vymezených v čl. 41 odst. 1 Listiny je tento problém nejvýraznější,⁷ nehledě na to, že zde vystupuje ještě třetí tradiční pohled na základní práva a svobody, který k nim přistupuje bez tohoto „ofiltrování“.

Jinak řečeno, při řešení otázek základních práv a svobod a možností jejich ochrany musíme mít na zřeteli jinak samozřejmý fakt, co vlastně pod těmito pojmy z hlediska jejich intenze a extenze rozumíme ve srovnání

⁵ Mohli bychom tak parafrází říci, že základním právem a svobodou je to, co za ně nějaký ústavní soud prohlásí.

⁶ Konkrétně na tuto otázku narazil nedávno Ústavní soud v rámci řízení o ústavnosti tzv. lázeňské vyhlášky (nálezný sp. zn. Pl. ÚS 43/13 – všechna rozhodnutí jsou dostupná na adrese: nalus.usoud.cz). Není např. pochyb o tom, že svoboda pohybu nebo shromažďování má jiný obsah a meze na konci 18. století při její klasické formulaci a jiný v současném globálním prostředí (překonávání vzdáleností, otevřenost států, možnost konat demonstrace v době koňských potahů a v době hustého dálničního a pouličního provozu). Nyní takové posouzení Ústavní soud čeká při hodnocení možnosti navštěvovat předškolní zařízení dětmi, které odmítli jejich rodiče nechat očkovat.

⁷ Umožnění zákonodárci vymežit zákonem extenzi základních práv a svobod v oblasti sociální, hospodářské a kulturní v čl. 41 odst. 1 Listiny.

s dobou před několika sty lety.⁸ Nicméně tento problém hranic omezení a jejich chápání může vystoupit nejen ve vertikální, nýbrž i časově horizontální rovině. Zde pomímám problematiku konstrukce základních práv a svobod, konkrétně otázku, zda je základním právem jen *sedes materiae* z pohledu konkrétního ustanovení Listiny (např. osobní svoboda), nebo zda je jím až jeho skutečná podoba (např. tedy osobní svobody) pro konkrétní subjekt v konkrétních podmínkách. Např. nedávno náš senát Ústavního soudu musel v praxi posoudit otázku omezení na osobní svobody osoby, která již několik let vykonávala trest odnětí svobody, avšak podle jejího názoru na ni byly neproporcionálně uvalena vazební omezení v důsledku dalšího vyšetřování její trestné činnosti, která dosud nebyla odhalena. V takovém případě podle nového ustanovení § 74a odst. 2 trestního řádu uložená omezení nesmí být závažnější než ta, kterým by jinak byl obviněný podroben ve vazbě, což se ale v daném případě stalo.⁹ Jinak řečeno, i vězněné osobě zůstává ochrana osobní svobody v nutné míře zachována, jeví se jí však podstatně jinak, než ostatním v jiných konkrétních podmínkách.

Ústavní zakotvení ústavní stížnosti přitom třeba vidět v kontextu celého ústavního systému, neboť vymezení poslání Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti představuje až poslední článek v řetězu jejich ochrany. To je rovněž určitým posunem Ústavy ČR z roku 1992 oproti ústavnímu zákonu č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina jako ústavního zákon Federálního shromáždění. V tomto ústavním zákoně byla ochrana základních práv a svobod svěřena výslovně Ústavnímu soudu ČSFR, kdežto v Ústavě ČR obecným soudům.¹⁰ Pokud bychom vycházeli z původního ústavního uvozovacího zákona, bylo by vyjádření vztahu obecných soudů a Ústavního soudu jiné, než je tomu dnes.

Z hlediska judikatury to má změna tohoto vztahu a ústavní úpravy v poslední době zcela zásadní procesní výraz. Ústavní soud se totiž postavil

⁸ Jen mimochodem uvádím, že v rámci jedné napjaté plenární debaty o složité problematice rehabilitací osob souzených odpíračů v 50. letech jsem musel namítnout, že přirozenoprávní teorie také vycházely z toho, že společenskou smlouvu musejí uzavřít všichni, nikoho k tomu nelze nutit, ale musí takovou smlouvou (*pactum unionis* a *pactum subiectionis*) vytvořené společenství opustit. Kam ale mohli dnes jít, když „svobodný svět“, kde mohli uzavřít sobě vyhovující společenskou smlouvu (což v Severní Americe od 17. století činili) je již obsazen.

⁹ Viz nález sp. zn. III. ÚS 1884/13 k proporcionalitě zásahů do osobní svobody vězněné osoby a do jejich dalších základních práv a svobod.

¹⁰ K tomu podrobně *Bahýlová, L. a kol.* Ústava ČR. Komentář. Praha: LINDE 2010, s. 77-86

po posledních změnách občanského soudního řádu (zákonem č. 404/2012 Sb.) na stanovisko, že nová formulace § 237 vymezuje podmínky dovolání tak široce,¹¹ že bude pravidlem (jsou-li splněny procesní požadavky a dovolání není zákonem vyloučeno) a podmínkou podání ústavní stížnosti, aby stěžovatel nejdříve vyčerpal i tento mimořádný opravný prostředek bez možnosti výběru.¹² Totéž Ústavní soud již bez návaznosti na změny trestního řádu (podmínky dovolání v § 265b) provedl výkladovým stanoviskem Pl. ÚS-st. 38/14, takže tuto ochrannou funkci obecných soudů promítl i do oblasti trestního práva.

Postupná krystalizace tohoto názoru je nejlépe doložitelná na změnách § 72 odst. odst. 3 až 5 zákona o Ústavním soudu, který vymezuje podmínky, za kterých lze podat ústavní stížnost proti rozhodnutí o mimořádném opravném prostředku.¹³ Bez ohledu na to tento vývoj ještě není zdaleka dovršen. Nejedná se přitom jen o samotný text tohoto ustanovení zákona o Ústavním soudu, nýbrž i o jeho výklad Ústavním soudem, který prošel mnoha zákrutami, byl ten upraven ve formě usnesení Ústavního soudu o atrakci některých senátních věcí plénem, zejména pak

¹¹ Nyní po zásahu Ústavního soudu nálezem sp. zn. Pl. ÚS 29/11 byl text § 237 přeformulován do této podoby: „Není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak.“

¹² V usnesení sp. zn. III. ÚS 772/13 Ústavní soud uvedl, že jakákoliv námitka, jejíž podstatou je tvrzení porušení ústavně zaručených základních práv a svobod rozhodnutím nebo postupem odvolacího soudu v občanském soudním řízení, je proto uplatnitelná i jako dovolací důvod podle § 241a odst. 1 občanského soudního řádu, ve znění zákona č. 404/2012 Sb., že rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci. Výjimku představují pouze ty námitky, k jejichž uplatnění zákon stanoví jiný právní prostředek ochrany práva, jako je tomu např. v případě žaloby pro zmatečnost podle § 229 odst. 1 až 3 občanského soudního řádu (typicky námitka podjatosti nebo nesprávného obsazení soudu).

¹³ V něm stanovil, že v případě podání mimořádného opravného prostředku bude ústavní stížnost považována za přípustnou až po rozhodnutí o mimořádném opravném prostředku s výjimkou rozhodnutí o obnově řízení, přičemž šedesátidenní lhůta k podání ústavní stížnosti počne běžet dnem doručení rozhodnutí o mimořádném opravném prostředku s výjimkou obnovy řízení bez ohledu na způsob, kterým bylo o něm rozhodnuto. Lhůta bude považována za zachovanou i ve vztahu k předchozímu pravomocnému rozhodnutí. Důvodem byla situace, která nastala v odlišné praxi, kdy někteří soudci vyžadovali nejdříve vyčerpání i nenárokového dovolání, kdežto po jeho odmítnutí (věc neměla po právní stránce zásadní význam) byla taková ústavní stížnost jiným soudcem odmítnuta jako opožděná ve vztahu k rozhodnutí odvolací instance.

výkladovým a aplikačním usnesením, které bylo publikováno pod č. 32/2003 Sb.

2. Historie ústavní stížnosti na území ČR a ČSR, ČSSR a ČSFR

Institut ústavní stížnosti má v našich podmínkách již téměř čtyřistaletou historii.¹⁴ Základní zákon č. 143/1867 ř. z. sice výslovně nehovořil o ústavní stížnosti, nýbrž jen o „stížnosti státních občanů ohledně porušení politických práv zaručených jim ústavou, poté co byla záležitost rozhodnuta zákonem předepsanou správní cestou.“, nicméně položil zde zárodek toho, co dnes jako ústavní stížnost nazýváme. Čl. 3 písm. b) tohoto základního zákona hovořil o „politických právech“ (*durch die Verfassung gewährleistetete politische Rechte*), rozuměla se jím ovšem všechna práva pojatá v základním zákoně č. 142/1867 ř. z., o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených, nejen to, co dnes označujeme jako politická práva a svobody. Výjimkou byla jen povaha vlastnického práva tehdy garantovaného v čl. 5 Základního zákona č. 142/1867 ř. z., kde se vycházelo především z ochrany poskytované obecnými soudy. Praxe tohoto soudu byla bohatá, ovšem názory na jeho přínos se liší. Ve své době vydavatel sbírky jeho rozhodnutí A. Hye zaujal k výsledkům jeho činnosti dosti kritické stanovisko, když v předmluvě k 5. svazku sbírky (1879-1880) kriticky zvolal, zda může přispět k prestiži práva a upevnění právního vědomí lidu, když „Říšský soud stokrát právem nalezne, že ten či onen správní úřad, ten či onen zemský výbor nebo ta či ona zemská školní rada svým výnosem dopustily se sebeflagrantnějšího porušení ústavně zaručených práv, když tento výnos nebude odvolán a často velmi hrubé bezpráví zjištěné v judikátu Říšského soudu nebude napraveno a když je naopak Říšský soud odsouzen k pasivnímu přihlížení k takovému znevážení jeho judikátů a pokračování bezpráví a když se samotná centrální moc státu jeví jako ochromená, jedná-li se zvláště o to, aby přiměla nějaký zcela bezpodmínečně autonomně se chovající zemský výbor nebo radu k dodržování zákonů a soudních výroků.“¹⁵

¹⁴ Blíže jsem se k tomu vyjádřil v pojednání Ochrana základních práv a svobod z pohledu vývoje institutu ústavní stížnosti. In: Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu. Praha: Auditorium 2011, s. 32-45.

¹⁵ Cituji dle recenze sbírky rozhodnutí Říšského soudu, tedy Sammlung der nach gepflogener öffentlicher Verhandlung geschöpften Erkenntnisse des k.k. österreichischen Reichsgerichtes. V. díl, 1879-1880. In: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft. Bd. 23, N.F. Bd. 4, 1881, s. 283. Jen pro zajímavost a pro srovnání s dnešním nápadem oběma našim soudům uvádím, že celkem bylo v této sbírce publikováno za zhruba 50 let 2 392 nálezů (rovněž výraz, který jsme převzali). Mimochodem poslední nálež byl vydán 14. října 1918, tedy v den vydání Washingtonské

Judikatura Říšského soudu položila rovněž základy pro řešení mnohých aktuálních otázek ústavního práva, které jsme poté prostřednictvím jejího odborného literárního zpracování postupně přejali. V mnohém se pak cesta k rozvoji ústavního soudnictví zopakovala, než bylo u nás zavedeno v plném rozsahu. To platí i pro ústavní úpravy z let 1968 a 1991, kdy rovněž nemohl Ústavní soud přímo rušit právní předpisy. Obdobně § 35 zákona č. 44/1869 ř. z., o organizaci Říšského soudu, řízení před ním a výkonu jeho nálezů stanovil, že ve výroku má být vysloveno, zda a v jakém rozsahu došlo k tvrzenému porušení politického práva stěžovatele v projednávané věci.¹⁶ V praxi se proto jednalo o akademický výrok. Oproti tomu Správní soudní dvůr již možnost rušení správních aktů dostal, ačkoli sám byl zřízen oproti Říšskému soudu obyčejným zákonem č. 36/1876 ř. z., vydaným k provedení čl. 15 základního zákona č. 144/1867 ř. z., o moci soudní.

Předmichovská ČSR s institutem ústavní stížnosti nepracovala, neboť kompetence jejího Ústavního soudu byly omezeny na kontrolu ústavnosti zákonů. Teprve národněsocialistický návrh ústavy z roku 1948¹⁷ obsahoval v čl. 197 v rámci výčtu působnosti Ústavního soudu rovněž institut stížnosti, který lze považovat za ústavní stížnost. Toto ustanovení v odstavci 3 stanovilo, že tento soud „rozhoduje o stížnostech fyzických nebo právnických osob do toho, že úředním zásahem bylo porušeno jejich ústavou zaručené právo nebo svoboda, pokud není příslušný o tom rozhodnouti soud, zejména nejvyšší soud.“ Je zde ještě evidentní návaznost na úpravu z monarchie, avšak i předzvěst možných sporů mezi soudy. Rozsah ochrany však již byl rozšířen (nejen politická práva občanů).

Znovu se myšlenka ústavní stížnosti dostala na pořad dne v době Pražského jara, kdy byla po vzoru Jugoslávie a Rakouska oživena myšlenka ústavního soudnictví ve federaci, přičemž čl. 92 úst. zákona č. 143/1968 Sb., o čs. federaci stanovil, že „Ústavní soud ČSSR rozhoduje o ochraně ústavou zaručených práv a svobod, jsou-li porušeny rozhodnutím nebo jinými

deklarace. Blíže kromě dobové literatury Heller, K. *Der Verfassungsgerichtshof*. Verlag Österreich, Wien 2010, s. 115-126. Pokud je mi známo, dosud nebyla tato sbírka na rozdíl od jiných historických dokumentů elektronicky zpřístupněna.

¹⁶ Pojem „politického“ práva je třeba zase chápat z hlediska terminologie 19. století, kdy se jím rozumělo jednak právo veřejné, jednak ústavní. Stačí srovnat podtitul Rousseauovy práce *O společenské smlouvě* (*Du contrat social ou principes du droit politique*).

¹⁷ Autorem byl tehdejší děkan Právnické fakulty MU Vladimír Kubeš.

zásahy federálních orgánů, neposkytuje-li zákon jinou soudní ochranu.“¹⁸ Oproti Kubešovu návrhu z roku 1948 sice nedošlo k významnějšímu posunu, nicméně je to třeba vidět v kontextu dalších ustanovení, což byla zejména možnost podávání podnětů. To byl dosti unikátní institut, se kterým přišli autoři ústavního zákona v čl. 93 odst. 3, tj. možnost Ústavního soudu zahájit řízení též z podnětu občanů a organizací.¹⁹ V praxi to nebylo nikdy využito, ale tento institut přejala Ústava SR v čl. 130 odst. 3 (od roku 2001 zrušeno ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z.) a slovenský Ústavní soud to začal prakticky využívat jako nástroj ochrany základních práv tam, kde nedosahovala úprava ústavní stížnosti, která byla v SR po vzoru čl. 92 úst. zákona o čs. federaci omezena na zásah orgánů veřejné správy, nikoli však soudnictví nebo moci zákonodárné.²⁰ Z hlediska obsahu Zbierky dokonce rozhodnutí o podnětech viditelně převažovala a v souvislosti s naší (českou) ústavní úpravou ústavní stížnosti je třeba institut podnětu alespoň připomenout. Prakticky však byla v plném rozsahu ústavní stížnost uplatněna až podle čl. 6 ústavního zákona č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu ČSFR, který se stal vzorem pro úpravu v čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR.

Zajímavý byl z tohoto pohledu připravovaný návrh zákona o Ústavním soudu ČSSR (poslední verze 25. června 1969) zpracovaný v rámci komise pro přípravu nové ústavy ústavněprávního výboru Sněmovny národů.²¹ Právě zde se ukázalo, že čl. 92 v podstatě vytváří pouze subsidiární působnost Ústavního soudu, avšak zcela jinak, než jak chápeme princip subsidiarity v současnosti podle § 75 zákona o Ústavním soudu.²² Výstižně to vyjádřil jeden z členů komise (dr. Breier), který konstatoval, že „bude úkolem ústavního zákona o soudech a prokuraturách, aby tato působnost přicházela v úvahu jen výjimečně.“²³ V tomto kontextu tak vidíme, že se mělo jednat o něco zcela jiného, než jak to známe podle

¹⁸ Stručný, ale zasvěcený přehled problematiky z tehdejšího pohledu podává *Mikule, V.* Teze k některým otázkám provedení čl. 92 ústavního zákona o čs. federaci. *Právník*, roč. 1969, č. 5, s. 552-555.

¹⁹ Při přípravných pracích na prováděcím zákoně toto ustanovení vzbuzovalo po právu značné problémy a pochybnosti, neboť bylo třeba zabránit tomu, aby se budoucí Ústavní soud nepřeměnil v náhražku za dnešního ombudsmana nebo konkurenta Kanceláře prezidenta republiky, kam se tehdy stížnosti především posílaly.

²⁰ Názorně k povaze podnětu např. usnesení I. ÚS 19/96 – *Zbierka nálezov a uznesení*, č. 33/1996.

²¹ Text archiv autora tohoto příspěvku. Komise byla tvořena zástupci jednotlivých výborů Sněmovny národů. Návrh zásad komise projednala 10. července 1969.

²² Podrobně viz *Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.* Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. vyd. Praha 2007, s. 549-604.

²³ Obsah zápisu z 2. schůze komise pro přípravu ústavy ze dne 10. 7. 1969 (archiv autora), s. 6.

platné úpravy.²⁴ Tomu odpovídala i navrhovaná právní úprava. Již tehdy se vyžadovalo u ústavní stížnosti povinné zastoupení advokátem. Zajímavé bylo, že rozhodnutí ve věci mělo dvě alternativy. Podle první mohl Ústavní soud individuální právní akt přímo zrušit s tím, že orgán, který jej vydal, bude následně vázán jeho právním názorem. Podle druhé varianty mohl pouze konstatovat, že porušení ústavně zaručených práv a svobod s tím, že orgán bude vázán jeho právním názorem a bude postupovat podle platných předpisů, aby mohlo dojít k nápravě.²⁵ Fakticky by tak ústavní stížnost v pravém slova smyslu podle úst. zákona o čs. federaci v našich podmínkách zaručena nebyla.²⁶

Další krok potom nastal po listopadu 1989, kdy myšlenka zapomenutého Ústavního soudu oživila hned při jednání Federálního shromáždění vyzývajícího k tomu, aby mu byly předloženy kandidatury na volbu soudců Ústavního soudu ČSSR. Nicméně vlastní realizace byla daleko složitější než jen uvedení mrtvé právní úpravy do života. Původní představa v roce 1990²⁷ byla taková, že dosavadní úprava v úst. zákoně o čs. federaci může být zachována, pokud v ní budou provedeny potřebné změny zejména z hlediska vztahu k mezinárodnímu právu (zejména připravované přistoupení k Evropské úmluvě a závazky z toho plynoucí) a připravovanému správnímu soudnictví. Tento záměr ještě stále předpokládal ponechání části volebního soudnictví Ústavnímu soudu,²⁸ to mělo ovšem jen nepřímý vztah k otázce ústavní stížnosti. Ta měla být upravena v novém znění čl. 92, jehož text stojí za reprodukcí jako dokument postupného vývoje názorů v dané oblasti. Podle něj měl Ústavní soud rozhodovat o

²⁴ Podle navrhované úpravy v ústavním zákoně o soudech a prokuraturách a navazujících zákonech měl být stanoven „rozsah ochrany ústavních práv a svobod obecnými soudy, příp. správními soudy – s. 5 návrhu z 25. června 1969.

²⁵ Tuto variantu komise na výše zmíněném jednání vypustila. Viz s. 9 zápisu.

²⁶ Za povšimnutí však stojí, že tento návrh sice nepracoval s dnešním pojmem „opatření“ (k tomu *Bahýlová, L. a kol. Ústava ČR. Komentář. Praha: LINDE 2010, s. 1113-1114*), avšak učinil pokus vymezit další pojem – „zásah“, který definoval jako „bezprostřední zákrok, který se nezakládá na právním aktu, ale např. se opírá o interní směrnici nebo jde o svémocný zásah, který vybočuje z mezi socialistické ústavnosti a zákonnosti.“ Důsledkem mělo být upuštění od takového zásahu, pokud ještě trvá.

²⁷ Jedná se o nedatovaný materiál předkládaný prof. J. Boguszakem v létě 1990 (archiv autora), který byl v té době vedoucím vládní legislativy a byl jedním klíčových hybatelů tehdejších přípravných prací v oblasti ústavního práva.

²⁸ Jednalo se o čl. 91 úst. zákona o čs. federaci, který byl rozšířen o ochranu proti zbavení mandátu (naopak mělo vypadnout rozhodování o registraci kandidáta), když rozhodování o otázkách voleb samotných bylo tehdy svěřeno obecným soudům podle druhu voleb a předmětu řízení podle polského vzoru. Záměr však předpokládal zrušení § 47 zákona č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění (volební stížnost), který upravoval institut stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení poslancem Federálního shromáždění.

„mimořádných opravných prostředcích proti rozhodnutím a opatřením státních orgánů a orgánů místní samosprávy, dotýkajícím se práv a svobod zaručených ústavním zákonem“.

Nakonec byla ústavní stížnost zakotvena v podstatně jiné podobě ve vazbě na přijetí Listiny základních práv a svobod v lednu 1991.²⁹ Úst. zákon č. 91/1991 Sb. již reagoval na novou pozici mezinárodních smluv v našem právním řádu, takže v čl. 6 stanovil, že Ústavní soud rozhoduje o „ústavních stížnostech proti opatřením, pravomocným rozhodnutím nebo jiným zásahům orgánů veřejné moci, jestliže stěžovatel tvrdí, že jimi byly porušeny jeho základní práva a svobody, zaručené ústavním zákonem Federálního shromáždění nebo mezinárodními smlouvami uvedenými v čl. 2 písm. b).“³⁰ Hovoří tak již výslovně o ústavní stížnosti, o základních právech a svobodách ve vazbě na Listinu a lidskoprávní smlouvy, což byla podstatná změna v koncepci ústavní stížnosti.

Poslední fází vývoje ústavního zakotvení ústavní stížnosti se stala Ústava ČR, která v čl. 87 odst. 1 písm. d) definuje ústavní stížnost jako prostředek ochrany „proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod“. Ve srovnání s předchozími úpravami od roku 1849 je právě hodnocení této formulace příkladem toho, jaký význam má pro ochranu základních práv a svobod nejen zakotvení prostředku ochrany, nýbrž právě to, čím takové ustanovení obrůstá v praxi. V našem případě to je jednak právní úprava v zákoně o Ústavním soudu, bez kterého by nemohla být s ohledem na čl. 88 odst. 1 Ústavy ČR úplná. Dále je to samozřejmě judikatura Ústavního soudu, která ústavní a zákonnou úpravu dále dotváří. Z ústavního vymezení totiž zdaleka nelze dovodit všechny potřebné znaky ústavní stížnosti v případě (jako je náš), když podstatné otázky jako vymezení stěžovatele a podmínek podání návrhu svěřuje Ústava ČR až obyčejnému zákonu.³¹ Kromě toho některé otázky Ústava ČR z rámce ústavní stížnosti vyčlenila

²⁹ Záměr souběžného přijetí Listiny a ústavního zákona o Ústavním soudu ČSFR k 1. výročí 17. listopadu se nezdařil. Blíže k těmto otázkám historie přípravy Listiny *Filip, J.* K některým legislativním otázkám přijetí Listiny základních práv a svobod (20. výročí). Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2010, č. 4.

³⁰ Oproti původnímu návrhu ústavního zákona, který předložil prezident V. Havel (FS ČSFR. 6. vol. období. Tisk č. 373) tak došlo k změně formulace celého ustanovení. Podle prezidentského návrhu mělo jít o „stížnosti proti pravomocným rozhodnutím nebo opatřením státních orgánů, dotýkajícím se práv a svobod zaručených ústavním zákonem FS“. Poprvé se tak objevuje problematický pojem opatření, návrh ještě nepočítal s existencí samosprávy a nepřesně formuloval podstatu zásahu do základních práv.

³¹ Komplexně jsem se o výklad těchto otázek pokusil v citovaném komentáři (pozn. č. 19), s. 75-86, 1110-1125, 1194-1207.

s ohledem na jejich předmět [např. otázky volební a mandátové podle čl. 87 odst. 1 písm. e) a f), věci referendální podle písm. l) a m) nebo subjekt (politická strana podle čl. 87 odst. 1 písm. j)]. Kromě toho čl. 87 odst. 1 písm. c) označuje za ústavní stížnost něco, co jí v pravém slova smyslu být nemůže,³² totiž komunální stížnost jednoho nositele veřejné moci vůči zásahu jiného nositele veřejné moci do jemu ústavou nebo zákonem vyhrazené oblasti.³³ Dále není z ústavní úpravy patrné poučení z úpravy ústavního soudnictví z doby federace, kdy byl jako závažný problém pocíťován nedostatek aktivní legitimace stěžovatele k souběžnému napadení právního předpisu, na jehož základě došlo k zásahu do základních práv a svobod.³⁴ Tento prostředek je nyní od roku 1993 (§ 74 zákona o Ústavním soudu) velmi významný (viz níž k Schumannově formulaci).

3. Problémy řešené při rozhodování o ústavních stížnostech

³² Nicméně ve veřejnosti, ale i v zahraničí se tato kompetence často do problematiky ústavní stížnosti řadí. Z poslední doby lze uvést např. studii Simović, D. *Ustavna žalba – teorijskopravni okvir*. Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, vol. LX, roč. 2012, č. 1, s. 212, kde se uvádí, že česká i slovenská úprava umožňují podávání ústavních stížností orgánům územní samosprávy, což není přesné.

³³ K jednotlivým otázkám vývoje komunální stížnosti viz *Filip, J. Obce před Ústavním soudem a komunální stížnost*. In: Pocta Petru Průchovi. Kadečka, S. (ed). Praha: Vysoká škola aplikovaného práva 2009, s. 113-127.

³⁴ Takových řízení již proběhlo 191 s relativně vysokou úspěšností 12 % (23 vyhovujících výroků). S ohledem na povinnost ústavně konformního výkladu sporných právních předpisů to navíc nemá zcela přesnou vypovídací hodnotu, neboť zamítavá rozhodnutí ve věcech kontroly právnosti právních předpisů jsou v praxi Ústavního soudu ČR doplňována občas diskutovanými interpretativními, rozsahovými či aplikačními výroky, což představuje nový rys ve formulaci výroků a je občas předmětem ostřejších sporů. Viz např. odlišné stanovisko soudců Sládečka a Suchánka ve věci sp. zn. Pl. ÚS 35/11, kde namítají, že „platná ústavní a zákonná úprava pravomocí Ústavního soudu a pravidel řízení před ním však neobsahuje žádnou normu, na jejímž základě by byl Ústavní soud oprávněn v rámci abstraktní kontroly ústavnosti právních předpisů formulovat výrok rozhodnutí v podobě výkladu platného práva. Ústava ČR zmocňuje Ústavní soud rozhodovat v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR toliko o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, nikoli však současně také o jejich závazném výkladu (tím spíše, pokud je neruší). Ústavní soud nemá postavení jakéhosi nejvyššího interpreta podústavního práva... Praxi interpretativních výroků, která se v judikatuře Ústavního soudu ustálila, by podle našeho názoru bylo vhodné opustit. Závazným interpretativním výrokem (čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR) totiž Ústavní soud překračuje kompetenční rámec daný mu ústavodárcem jako reprezentantem suverenity lidu a v zásadě nepřiměřeně vstupuje na pole vyhrazené ústavním pořádkem jak moci zákonodárné, tak zejména obecným soudům, čímž narušuje princip dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR). Tím, že se Ústavní soud interpretativními výroky uchyluje ve své podstatě k legálnímu výkladu právních norem, se dostává do pozice jakési třetí komory Parlamentu a aktivního zákonodárce.“ Tato nesmírně zajímavá problematika je však poněkud mimo oblast tématu naší konference.

Všichni se asi shodneme, že problémem, se kterými se setkáváme jako prakticky s neřešitelnými z našeho pohledu, je enormní nápad, který musíme vyřídit. Podle stavu 3. prosince 2014 vykazoval systém informací o rozhodnutích Ústavního soudu NALUS 33.993 rozhodnutí v řízení o ústavních stížnostech z celkového počtu 56.935 evidovaných rozhodnutí. Zahrnují všechna možná rozhodnutí, takže ve skutečnosti představuje agenda ústavních stížností více jak 90% nápadu Ústavního soudu, když do seznamu zahrneme jen jednotlivé kompetence Ústavního soudu. Úspěšnost ústavních stížností je přitom relativně vysoká (podle statistik až 9%), byť se statistické údaje jednotlivých soudců liší (od 2% do neuvěřitelných 20%, což popírá statistické zákonitosti velkých čísel).³⁵ Nutno však zdůraznit, že z hlediska objektivní funkce ústavní stížnosti mají stejný význam výroky zamítavé nebo i odmítavé, týkají-li se některého z prvku základních práv a svobod, což platí zejména pro odmítnutí z důvodu zjevné neopodstatněnosti nebo neoprávněnosti návrhatele. Tyto obecné údaje lze promítnout i do situace jednotlivých soudců,³⁶ kde ovšem může hrát roli povaha a závažnost případu, popř. i pořadí, kdy se soudce nemusí setkat s věcí v roli pilota, takže jen odkáže na již zaujatý právní názor. Rozdíl je též v řešení ústavních stížností v oblasti soukromého práva (tzv. měkký přezkum),³⁷ oproti právu

³⁵ Ve srovnání se SRN (viz k tomu např. rozbor soudkyně tohoto soudu v studii Lübbe-Wolff, G. *Die erlofgreiche Verfassungsbeschwerde*. Anwaltsblatt, vol. 55, roč. 2005, č. 8-9, s. 509-517), je úspěšnost v průměru vyšší, což je dáno ovšem zejména judikaturou v oblasti restitučních věcí a vůbec nápravy křivd minulosti. Zde šel Ústavní soud dokonce ještě dále a *ultra vires* vyhovoval ústavním stížnostem, které neměly oporu v právu (např. v nálezu sp. zn. I. ÚS 3438/11 přiznal odškodnění za nemateriální újmu ve smyslu čl. 5 odst. 5 Evropské úmluvy za věznění v roce 1950-1952, ačkoli tato Úmluva platí od roku 1953 a pro Českou republiku od 18. března 1992).

³⁶ Jen pro konkretizaci a větší názornost – v případě referenta se jedná o 516 vyřízených ústavních stížností, z toho 18 vyhovujících a 8 zamítavých nálezů (tj. 40% podíl na zamítavých nálezech od května 2013 u všech soudců), dále se při odmítání jednalo o 13% z důvodu neodstranění vad, 3.5% podáno po lhůtě, 2.3% byl neoprávněný návrhovatel, 0.8% nepříslušnost Ústavního soudu (ovšem vždy v kombinaci s jiným důvodem) a 18% pro nepřipustnost (obvykle ve vazbě na dovolání). Celkem za 19 měsíců obdržel k vyřízení 602 (z toho 6 plenárních věcí), z toho zůstalo k 3. prosinci 2014 nevyřízeno 83 (nejníže při maximálním nasazení se dostal k určitému dni na 48 nevyřízených věcí). Průměr je tedy cca 32 věcí měsíčně jako nápad a cca 27 vyřízených, z hlediska délky je to od vyřízení obratem (do dvou dnů) až po vůbec dosud neukončené věci za 19 měsíců.

³⁷ Přijetí nového občanského zákoníku (č. 89/2012 Sb.) s účinností od 1. ledna 2014 se dosud nemohlo projevit ani z hlediska jeho východisek, podle kterých uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného (§ 1 odst. 1) a každé ustanovení práva soukromého lze vykládat jen ve shodě s Listinou a ústavním pořádkem vůbec (§ 2 odst. 1).

veřejnému nebo trestnímu, kde je průnik s ústavními kautelami daleko závažnější.

Nicméně, jak jsem uvedl již v nadpise práce, Ústavní soud čelí při rozhodování o ústavních stížnostech množství výkladových problémů jak z procesního, tak hmotněprávního pohledu. Kromě počtu ústavních stížností,³⁸ který již pravidelně atakuje číslo pět tisíc (zejména, vyskytne-li se tzv. sériovka). Ve srovnání se slovenskými kolegy však nejde o tisícové série, i když v případě sporu o placení bankovních poplatků takové nebezpečí hrozilo, neboť vzniklá iniciativa proti nim soustředila desítky tisíc podporovatelů. Ústavní soud však tuto otázku řešil formou tzv. pilotního případu, kdy formou zamítavého nálezu sp. zn. III. ÚS 3725/13 vytvořil právní názor, který by mohl být překonán jen plénem Ústavního soudu podle § 13 zákona o Ústavním soudu. Současně tento pověřený senát zpracoval vzorová odmítací usnesení pro jednotlivé typy jinak téměř shodných podání, takže problém byl relativně rychle vyřešen. Rozdílná řešení byla způsobena jen tím, že některá podání namítala soustředění rozhodování o poplatcích do rukou jen několika pražských soudců. Pro tento případ se ústavní stížnosti neodmítaly jako zjevně neopodstatněné, nýbrž jako nepřipustné s ohledem na § 229 občanského soudního řádu pro nevyčerpání žaloby pro zmatečnost.³⁹

Problém oněch sériovek však může být ještě časovanou bombou. Zejména u vymahačských společností, kde se jedná o spory sice o bagatelní částky,⁴⁰ ovšem v rámci jednotlivého sporu, nikoli v komplexu tisíců

³⁸ Ve srovnání s tím bez ohledu na svou složitost, představují plenární věci právě v záplavě ústavních stížností také určité vítané „zpestření“. S ohledem na to, že nepředstavují více jak 6 případů na soudce ročně (nejvíce v roce 2006 před novelizací dozorových oprávnění ministerstva vnitra nad tvorbou obecně závazných vyhlášek obcí a krajů to bylo 90 věcí), v roce 2013 to bylo 56, ale v roce 2007 jen 29 věcí (ne všechny se však týkají kontroly právnosti právních předpisů).

³⁹ Obvyklá formulace při odmítání, tedy že „zjevná neopodstatněnost ústavní stížnosti, přes její ústavněprávní dimenzi, může rovněž vyplynout z předchozích rozhodnutí Ústavního soudu, řešících shodnou či obdobnou právní problematiku zejména byl-li v nich formulován závazný právní názor Ústavního soudu formou nálezu.“, byla využita ta, že bylo zdůrazněno, že o tuto situaci se jedná i v pojednávaném případě. Pokud však byl návrh jen odmítán pro nepřipustnost (nevyužití žaloby pro zmatečnost), byl současně stěžovatel upozorněn (řada ze stížností byla vyřizována obratem, takže byla zachována dvouměsíční lhůta), že i kdyby tento prostředek ještě stihnul využít a neuspěl by, tak se jeho stížnost obsahově identifikuje s ústavní stížností jiného stěžovatele, o které již Ústavní soud rozhodl nálezem ze dne 10. 4. 2014 sp. zn. III. ÚS 3725/13 tak, že ji jako nedůvodnou a zčásti jako zjevně neopodstatněnou zamítl a že se tak stalo z důvodů, které plně dopadají i na souzenou věc.

⁴⁰ Podle platné právní úpravy nelze podat odvolání v případě částky do 10 tisíc a dovolání v případě hodnoty sporu do 50 tisíc Kč, přičemž rozhodnutí o takové věci je spojeno s odlišnou formou odůvodnění rozhodnutí. Ve věci bankovních poplatků k tomu Ústavní

odmítnutých ústavních stížností.⁴¹ Tyto malé kapičky mohou časem vytvořit základ pro námitku zásahu do práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Svým způsobem na to reagoval již Ústavní soud v nedávném nálezu, ve kterém řešil nepoložení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU, přičemž se jednalo o bagatelní částku 250 EUR. Ústavní soud v téže věci nejdřív návrh odmítl, ale v další případě již vyhověl, neboť dospěl v nálezu sp. zn. III. ÚS 2782/14 k závěru, že bez ohledu na bagatelní výši sporné částky 250 EUR, a s tím spojenou jednoinstančností soudního řízení, je projednávanou věc třeba posoudit nikoli jen z hlediska sporu „jednotlivý cestující – provozovatel“, nýbrž též „provozovatel – všichni cestující v letadle“, protože již s ohledem na povahu podnikání stěžovatelky (celkový počet dotčených cestujících v letadle, počet letů, počet destinací v jiných státech), povahu mimořádné okolnosti (došlo ke střetu s ptákem na brněnské letišti) a ústavní aspekt ochrany podnikání, zde existuje nebezpečí závažného zásahu do podmínek pro posouzení uplatňování odpovědnosti provozovatele v rámci Nařízení č. 261/2004/ES.

Jak vidno, ani v případech bagatelních sporů nemusí být vždy snadné řešení, nehledě na to, že i v nich Ústavní soud důsledně trvá, aby byla respektována jeho náleзовá judikatura, neboť tím by vlastně šel sám proti sobě. Typickým příkladem je trvání na dodržování tzv. průlomového nálezu ohledně placení zákonného pojištění u vozidel, která jsou vedena v evidenci, avšak u nichž je možno prokázat, že nemohla být provozována (např. byla po totální havárie v servisu). V takovém případě bez ohledu na výši pojistného (zpravidla několik tisíc Kč) Ústavní soud přesto rozhoduje nálezem.

Kromě uvedených pilotních případů, kdy je určena jedna věc k vyřízení „se vši parádou“ a ostatní věci jsou již odmítány bez dalšího protahování, vyžadování spisů, vyjádření, replik⁴² atd., je další možností, kterou lze Ústavní soud v oblasti vyřizování ústavních stížností bez nějakých zákonných zásahů a úprav odbřemenit, je samozřejmě zrušení

soud uvedl, že vyloučení přezkumu tzv. bagatelních sporů je založeno rovněž tou skutečností, že podle § 157 odst. 4 o. s. ř. (a contrario § 157 odst. 2 o. s. ř.) se v odůvodnění rozsudku uvádí pouze předmět řízení, závěr o skutkovém stavu a stručné právní posouzení věci, což by znamenalo, že v případě přezkumu takového rozhodnutí (a jeho odůvodnění) by tak byly na postup Ústavního soudu kladeny daleko vyšší nároky, než na rozhodování obecného soudu, neboť pro uplatnění úplné kognice musel postupovat tak, že by chybějící části odůvodnění ve smyslu § 157 odst. 2 o. s. ř. musel domýšlet.

⁴¹ Důvodem odmítání není jen bagatelní souzená částka, nýbrž v nepoměru k ní původně přisuzovaná částka náhrady nákladů úspěšného účastníka, který ovšem nemusel vynaložit prakticky žádnou námahu (pouze mění označení účastků a velikost dlužné částky např. za jízdu bez platného cestovního dokladu).

⁴² Ústavní soud již několikrát neuspěl u Evropského soudu pro lidská práva v řízení o ústavní stížnosti z toho důvodu, že vyžádané vyjádření účastníka řízení nezaslal stěžovateli.

ustanovení, která zavádají důvod k podávání ústavních stížností. Klasickým příkladem je nález sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (č. 276/2001 Sb.), kterým byla zrušena s odkladem vykonatelnosti celková nevyhovující úprava správního soudnictví a zákonodárce byl donucen konečně přistoupit k zcela novému řešení cestou soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb. a zákon č. 131/2002 Sb., o řešení některých kompetenčních sporů). Obdobný ráz mohou mít rušící nebo výkladová rozhodnutí, kterými byl nucen zákonodárce upravit otázky tzv. regulovaného nájemného, ochrany spotřebitele ve spotřebitelských vztazích, řešit otázky odposlechů, domovních prohlídek, prohlídek jiných prostor apod.

Zcela zásadním problémem judikatorní praxe je potom otázka staronová, navíc obsažená z jiného úhlu pohledu i v jiných procesních rádech, tedy otázka odmítání ústavních stížností pro jejich zjevnou neopodstatněnost.

4. Zjevná neopodstatněnost ústavní stížnosti – základní problém judikatorní praxe

Ve srovnání s jinými typy řízení před Ústavním soudem je judikatura na téma zjevné neopodstatněnosti nesmírně bohatá právě v případě ústavních stížností.⁴³ Při hodnocení jejich zjevné neopodstatněnosti nutno vyjít z povahy ústavní stížnosti jako prostředku ochrany ústavně zaručených základních práv a svobod. Čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR hovoří o ústavní stížnosti v případě "zásahu do základního práva." Pojem „zásahu“ je tak klíčovým pro řešení této problematiky. Nutno zdůraznit, že Listina jako společný základ naší česko-slovenské lidskoprávní úpravy používá více obrátů výslovně, popř. je předpokládá, takže je nutno s nimi podle toho zacházet. Tato terminologie je dosti bohatá a ne vždy se s ní v judikatuře pracuje jednotně.

Východiskem pro rozhodování o ústavních stížnostech z hlediska jejich důvodnosti, nedůvodnosti, opodstatněnosti či neopodstatněnosti je právě pojem „zásahu“. Ten je výslovně (byť bez definování) obsažen v čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR. Zasáhnout značí překročit „meze“, jak je chápe čl. 4 odst. 2 Listiny, jinak řečeno, značí to vstoupit do prostoru, který

⁴³ K 3. prosinci 2014 bylo odmítnutí pro zjevnou neopodstatněnost registrováno v 21 421 případech, což je 63% rozhodnutí. Ostatní (zde již vysloveně procesní) podmínky a jejich nesplnění, byly využity daleko v menší míře – neodstranění vad (cca 9%, překročení lhůt k podání cca 5%, neoprávněnost stěžovatele cca 2%, nepříslušnost cca 1,5%, nepřipustnost cca 13%). Jen poznamenávám, že z hlediska nového složení Ústavního soudu od roku 2013 jsou tyto údaje odlišné, ale souvisí to spíše s tím, že se přestávají objevovat návrhy nepříslušné, opožděné, podané nekým zjevně neoprávněným, což souvisí s rostoucí znalostí právní úpravy a jejího výkladu.

je základním právem nebo svobodou definován a chráněn, nikoli jen regulován nebo dokonce neregulován.⁴⁴ Jestliže tak Ústavní soud shledá, že zásah se základního práva netýkal,⁴⁵ bude stížnost zpravidla odmítnuta jako podaná někým zjevně neoprávněným. V případě, že zásah směřoval do oblasti sice Listinou regulované (např. svoboda pobytu, vlastnictví), ale nikoli chráněné (stěžovatel nelegálně překročil hranice, stěžovatel se na území České republiky zdržoval neoprávněně v případě čl. 14 odst. 2 Listiny, jde o majetek potřebný k rozvoji národního hospodářství podle čl. 11 odst. 2 Listiny, demonstrace nebyla pokojná podle čl. 19 Listiny, politická strana měla mít v programu zrušení voleb, sběr osobních dat byl oprávněný podle čl. 10 odst. 3 Listiny), bude ústavní stížnost odmítnuta jako zjevně neopodstatněná, neboť jednání státu směřovalo mimo oblast základním právem chráněnou.

Zde narážíme na určitý společný problém, neboť naše ústavní předpisy (viz čl. 13 Ústavy SR a čl. 4 Listiny) používají i další pojem – „zachování“ základních práv a svobod při stanovení povinnosti, který není zásahem (neomezuje) do základního práva a svobody.⁴⁶

Daleko složitější je to v případě obratu „týkat se“ základních práv a svobod v čl. 36 odst. 2 Listiny věty druhé (totéž čl. 46 odst. 2 Ústavy SR). Na rozdíl od první věty tohoto ustanovení, kde se hovoří o „zkrácení na právech“ obecně, což jistě značí zásah do takových práv (blíže nedefinovaných), ve druhém případě se jedná o situaci, kdy jsou ve hře základní práva a svobody a kdy se vylučuje výlučka ze soudního přezkumu. Zde čl. 36 odst. 2 Listiny vystupuje jako speciální ustanovení ve vztahu k čl. 36 odst. 1 Listiny. Je-li tedy zákonem stanovena výlučka ze soudního přezkumu takového správního rozhodnutí, které se „týká“ základních práv a svobod „podle Listiny“, jedná se o výlučku odporující oběma východiskům ústavního pořádku v této oblasti; řečeno jinými slovy - v případě dotčení základních práv a svobod zákon „jinak“ stanovit nemůže (výlučka), neboť by to odporovalo výhradě soudní pravomoci v oblasti základních práv a svobod

⁴⁴ Z toho by bylo možno dovodit, že se vychází z tzv. vnitřní teorie základních práv (viz sub 1), pro kterou jsou meze něčím, co je dané z vnějšku (např. právě ekonomické možnosti společnosti, léčebné možnosti, počet stran a míst pro kandidování z hlediska svobody volebního práva v aktivním a pasivním smyslu), co o jejich rozsahu nerozhoduje.

⁴⁵ Cizinec si stěžuje, že nemohl založit politickou stranu, ač dosud přes vstup do Evropské unie a možnost účasti ve volbách do Evropského parlamentu tak učinit nemůže, Listina ve smyslu čl. 20 odst. 2 a čl. 42 přiznává takové právo jen občanům.

⁴⁶ Např. nikdo nebude tvrdit, že Britové jsou omezeni na svobodě pohybu proto, že jsou povinni jezdit po levé straně ve směru jízdy, kdežto mi po straně pravé, že musíme zabočit, dát přednost, zastavit atd. Vzhledem k tomu, že v minulosti byly dopravní předpisy vydávány vyhláškou na základě nařízení vlády, o kterém jeho kritici nevěděli, že je vybavené podle Ústavy z roku 1948 mocí zákona, jednalo se o diskutovaný problém.

podle čl. 4 Ústavy a výhradě práva na soudní ochranu u nezávislého a nestranného soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. To ovšem za podmínky, že:

- a) o základní práva a svobody podle Listiny se bude skutečně jednat. Totéž bude s ohledem na čl. 10 Ústavy platit ve vztahu k mezinárodním smlouvám, neboť by byla splněna podmínka, že by zákon stanovil něco jiného než taková mezinárodní smlouva;
- b) půjde o konkrétní základní právo nebo svobodu, nikoli jen o obecný vše postihující pojem (základní práva a svobody jako takové, demokratický řád základních práv a svobod, sociální práva nebo politická práva jako určitá kategorie), neboť jinak by prakticky soudní výluky nepřicházely do úvahy, protože tento řád či lidskoprávní systém ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy postihuje jakoukoli činnost státu, neboť s ohledem na jeho instrumentální povahu ve vztahu k jedinci je povinen vystupovat vždy z hlediska úcty k právům a svobodám člověka a občana, jak to citované ustanovení vyžaduje;
- c) půjde o rozhodnutí orgánu veřejné správy ve správním řízení. V tomto případě nejde o omezení soudní ochrany, nýbrž o specifikaci formy či procedury, ve které bude poskytována;
- d) o základní práva a svobody podle Listiny se bude skutečně jednat. Dostačuje, když rozhodnutí se bude týkat základního práva (např. stanovení podrobností, povinností při zachování základních práv a svobod); není třeba zkrácení, neboť k tomu dochází v případě obvyčejného podústavně zakotveného práva (např. na podporu v nezaměstnanosti, na včasné vydání správního rozhodnutí apod.) zásah nebo dokonce porušení není podmínkou, neboť nejde o ústavní stížnost.

Ustanovení druhé věty čl. 36 Listiny nestanoví, na která „základní práva a svobody“ dopadá, resp. že dopadá na jen některé z nich, ať již ve smyslu nějaké privilegovanosti nebo jiné kvalifikace. Z dikce tohoto ustanovení lze usuzovat na to, že ústavodárce neměl v úmyslu činit rozdíl mezi jednotlivými „skupinami“ základních práv z jakéhokoli klasifikačního hlediska. Správní rozhodnutí, jež má dopady na některé z práv zakotvených v hlavě IV. Listiny, („zkracuje je“ – podpora se již nevyplácí, léčebná péče se již neposkytuje, za výuku se již musí platit), tak musí být způsobilé přezkumu ve správním soudnictví, stejně jako správní rozhodnutí týkající se práv zakotvených v hlavě II. a III. Listiny, na něž se nevztahuje omezení ve formě čl. 41 odst. 1 Listiny. Tento názorový přístup k předmětnému ustanovení Listiny, který bez dalšího garantuje právo na soudní přezkum (potažmo spravedlivý proces) těch rozhodnutí správních orgánů, jež se týkají některého (jakéhokoliv) ze základních práv zakotvených v Listině, je

rovněž patrný v judikatuře Ústavního soudu.⁴⁷ Ovšem v judikatuře můžeme občas narazit na obrat, že stěžovatelova základní práva byla dotčena, zřejmě ve smyslu být dotčen či uražen.

Problémem je zde nepřímé propojení obrátů „zkrátit“ a „týkat se“, což je značný rozdíl, ovšem lze to vyložit (restriktivně) i tak, že omezení zákonem se nemá týkat zkrácení základních práv a svobod, nýbrž bude stačit, že jsou „ve hře“. To ukazuje, že zde se nám formulace Listiny příliš nezdařila, protože pak by to – do důsledku vzato – vzato vlastně znamenalo ztotožnění správní žaloby s ústavní stížností. Tuto otázku v této poloze dosud Ústavní soud neřešil, přijal však již výkladové ustanovení ve vztahu k ústavně konformnímu výkladu § 70 soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.),⁴⁸ podle kterého je třeba § 70 písm. d) vykládat tak, že úkony správního orgánu, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob, jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny, ledaže by samy o sobě znamenaly právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nebo ledaže by šlo „o úkony dotýkající se základních práv zaručených Listinou základních práv a svobod.“ Otázka vztahu těchto pojmů tak zůstala vlastně otevřená, v souvislosti s problémy s posudky např. v souvislosti s propuštěním na svobodu osob léčených pro duševní chorobu, sexuální deviaci apod. vyžaduje zvýšenou pozornost.

Můžeme tak tuto část uzavřít konstatováním, že meritorní rozhodnutí Ústavního soudu je na místě v případě, že došlo k zásahu do základního práva nebo svobody. To ovšem automaticky neznačí vyhovění ústavní stížnosti, neboť zásah může být v mezích, které ústavní pořádek a další relevantní předpisy stanoví (např. délka zadržení nepřekročí 48 hodin). Jestliže je ale překročí (např. státní zástupce zapomněl, že v noci došlo ke změně letního času a posunutí hodinové ručičky), jde již o zásah v podobě porušení základního práva a svobody i mimo výše naznačenou vnitřní teorii

⁴⁷ Ve vztahu k rozhodnutí dopadajícímu do práva na svobodnou volbu povolání ve smyslu čl. 26 odst. 2 Listiny viz nález sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 a rozhodnutí na něj navazující, ve vztahu k právu na ochranu osob zdravotně postižených v pracovních vztazích ve smyslu čl. 29 odst. 2 Listiny pak viz nález sp. zn. Pl. ÚS 15/12. V současnosti Ústavní soud projednává návrh na zrušení § 158 písm. a) zákona o nemocenském pojištění, který vylučuje soudní přezkum rozhodnutí správy sociálního zabezpečení o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrčí doby.

⁴⁸ Podle tohoto ustanovení jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu: a) které nejsou rozhodnutími, b) jsou předběžné povahy, c) jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, d) jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.

mezi základních práv a svobod (sub 1). Slovy judikatury Ústavního soudu – v prvním případě je návrh (ústavní stížnost) nedůvodný, kdežto ve druhém případě ano, neboť naopak byly nedůvodně překročeny ústavním pořádkem stanovené meze.

V případě, že k zásahu nedošlo proto, že veřejná moc nejednala „mocensky“ (stát např. vystupoval jako právnická osoba podle občanského zákoníku), nebo především proto, že tvrzený zásah směřoval sice do regulované, avšak nikoli Listinou nebo mezinárodní lidskoprávní smlouvou⁴⁹ chráněné oblasti, jak již bylo výše naznačeno. Protože taková stížnost nemá na čem stát, je označována jako neopodstatněná, přičemž ovšem tato neopodstatněnost musí být „zjevná“ (nikoli „zřejmá“).⁵⁰

Půjde-li tedy o zásah do sféry regulované a chráněné základním právem, Ústavní soud posoudí, zda zásah výjimečně (v souladu s čl. 4 odst. 2 Listiny) možný je a potom stížnost zamítne (§ 82 odst. 1 ZUS) nebo možný není, potom nevysloví, že došlo k "zásahu," nýbrž že došlo k "porušení" základního práva. Zásah může být výjimečně ústavní, kdežto porušení nikdy. Např. v minulosti bylo aktuální odmítnutí výkonu vojenské služby podle čl. 15 odst. 3 Listiny. To je sféra regulovaná a chráněná, takže Ústavní soud posuzoval, zda zásah byl současně porušením. Odmítnutí civilní služby však sférou regulovanou nebylo, takže nemohlo jít ani o zásah, natož o porušení. V restitučních sporech se zase stěžovatelé dovolávali porušení čl. 11 Listiny, ačkoli Ústavní soud stál od počátku na stanovisku, že v tomto případě je chráněno a garantováno vlastnické právo již konstituované, existující a nikoli pouhý tvrzený nárok na ně. K zásahu proto dojít nemohlo a jednalo se o zjevnou neopodstatněnost.

Konkrétních podob zjevné neopodstatněnosti ústavní stížnosti je nekonečné množství. Proto zde uvádíme typické formulace bez odkazu na usnesení, neboť se opakují ve stovkách případů v naprosté většině nepublikovaných ve Sbírce. Mezi typické závěry Ústavního soudu v případě zjevné neopodstatněnosti ústavní stížnosti patří nedostatečnost skutkových tvrzení, právní argumentace v rovině obvyčejného práva, chybějící příčinná

⁴⁹ Je ovšem známo, že v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 Ústavní soud odmítl uznat důsledky změny čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy v podobě tzv. euronovely a prohlásil, že nadále bude lidskoprávní mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR ve znění do tzv. euronovely považovat za předpisy na úrovni ústavního zákona. Ve stejné době přitom paradoxně v nálezu Pl. ÚS 42/02 naopak znění Evropské úmluvy obešel, neboť se mu nehodilo do argumentace proti prakticky stejnému znění Ústavy z roku 1948 ve věci svobody svědomí a odpírání vojenské služby. Blíže k této problematice viz Bahýlová, L. a kol.: *Ústava ČR. Komentář*. Linde, Praha 2010 (zejména komentáře P. Molka a J. Filipa k čl. 1 odst. 2, čl. 10, čl. 87 a čl. 112 Ústavy ČR).

⁵⁰ Ačkoli se oba pojmy často zaměňují, v prvním případě se klade podle mého názoru důraz na objektivní povahu, kdežto ve druhém spíše na subjektivní aspekt nahlížení nebo vidění určitého jevu.

souvislost mezi nimi, chybějí ústavní rovina argumentace nebo její nepochopení. Pokusím-li se pro zajímavost a pro srovnání uvést typické znaky zjevné neopodstatněnosti podle našeho Ústavního soudu ve vztahu ke skutkovým okolnostem,⁵¹ lze uvést tyto závěry soudu:

1) tvrzení stěžovatele jsou obecná, postrádají řádné zdůvodnění, takže nemohou založit opodstatněnost ústavní stížnosti,

2) ústavní stížnost zcela postrádá zdůvodnění souvislosti mezi napadeným rozhodnutím orgánu veřejné moci a porušením uvedeného ústavně zaručeného práva stěžovatele,

3) postup v soudním řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad jiných než ústavních předpisů a jejich aplikace při řešení konkrétního případu je záležitostí obecných soudů, které jsou součástí soudní soustavy ve smyslu čl. 91 odst. 1 Ústavy,

4) o opomenutý důkaz jde tehdy, když dokazování nebylo provedeno vůbec, o důkazu nebylo rozhodnuto nebo se jím soud nezabýval. Soud musí vysvětlit, proč návrhům na provedení důkazů ze strany stěžovatele nevyhověl,

5) případná běžná doplňování či změny skutkových zjištění by v principu vedly k tomu, že by Ústavní soud nechránil ústavnost, jak mu ukládá čl. 83 Ústavy, ale postupně by se stával pravidelnou třetí či čtvrtou soudní instancí,

6) jestliže obecné soudy provedené důkazy hodnotily určitým způsobem, tak Ústavní soud nemůže takové hodnocení důkazů měnit, pokud by tyto důkazy neprovedl sám,

7) z ústavního principu nezávislosti soudů podle čl. 82 Úst vyplývá i zásada volného hodnocení důkazů a rozhodnutí o rozsahu dokazování proto spadá do výlučné kompetence obecného soudu (srov. např. nález II. ÚS 127/96, sv. 7, s. 21),

⁵¹ Ačkoli zákon o Ústavním soudu v podstatě respektuje, že takový soud je především soudem nad právem, a teprve poté nad fakty, připouští v § 48 až 51 provádění dokazování, dochází k tomu však právě s ohledem na uvedené zcela výjimečně. Např. v řízení o ústavní stížnosti pod sp. zn. III. ÚS 183/01 si senát Ústavního soudu ustanovil dva znalce z oboru ekonomiky, odvětví peněžnictví a z oboru kybernetiky a výpočetní techniky, když však předem upozornil, že je to výjimečné a omezené, neboť Ústavnímu soudu v zásadě nepřísluší přezkoumávat rozhodnutí obecných soudů o vině stěžovatele a ani v tomto směru doplňovat důkazní řetězec, ze kterého obecné soudy svůj závěr o jeho vině vyvodily, či přehodnocovat důkazy provedené obecnými soudy. Pokud je však předmětem posouzení technicky složitá problematika, rozhodnutí Ústavního soudu tedy závisí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, Ústavní soud si může vyžádat vypracování znaleckých posudků (§ 50 odst. 2 zákona o Ústavním soudu), „toliko však za účelem ověření ústavněprávních aspektů posuzované (technicky náročné) problematiky a za účelem ověření tvrzení stěžovatele v ústavní stížnosti o dotčení jeho základních práv a svobod“.

8) Ústavní soud stojí na stanovisku, že v případech bagatelních věcí, u nichž procesní úprava nepřipouští odvolání nebo dovolání, je v podstatě - s výjimkou zcela extrémních rozhodnutí obecného soudu - ústavní stížnost vyloučena,

9) Maximy *in dubio pro reo* se lze dovolávat ve vztahu k prokázání viny, nikoli ve vztahu k nejasnému znění právního předpisu atd.

Co se týče opodstatněnosti právní stránky argumentace, možno jako typické příklady usnesení o odmítnutí zjevně neopodstatněné ústavní stížnosti uvést např. tyto závěry:

a) polemika s právními závěry rozsudků obecných soudů, které se týkají výkladu podústavního práva, staví Ústavní soud do pozice třetí či čtvrté instance v systému všeobecného soudnictví,

b) předmětem ústavní stížnosti je „zásah“ orgánu veřejné moci. Vztahy mezi osobami soukromého práva nejsou bezprostředně předmětem rozhodování o ústavní stížnosti,

c) z ústavně vymezené kompetence obecných soudů (čl. 90 Ústavy) vyplývá, že jen ony mohou rozhodovat o vině a trestu,

d) pojem „dobré mravy“ musí být posuzován z hlediska konkrétního případu také v daném čase, na daném místě a ve vzájemném jednání účastníků právního vztahu. Takovéto hodnocení přísluší výhradně obecným soudům,

e) porušení obyčejného práva musí mít určitou intenzitu, aby se projevilo v rovině ústavního práva, důvod ke zrušení rozhodnutí obecného soudu je dán tehdy, pokud by jeho právní závěry byly v extrémním nesouladu s vykonanými skutkovými zjištěními nebo z nich v žádné možné interpretaci odůvodnění soudního rozhodnutí nevyplývaly,⁵²

⁵² Na rozdíl od ústavních soudů SRN a Španělska zákon o Ústavním soudu pro posuzování obsahu ústavní stížnosti nevyužívá k jejich filtraci pojem „věc po ústavněprávní stránce zásadního významu“ – srov. § 93a odst. 2 zákona o Ústavním soudu SRN – „grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung“ (zavedeno v roce 2000), čl. 50 odst. 1 organického zákona o Ústavním tribunálu – „la especial trascendencia constitucional del recurso“ (zavedeno v roce 2007). Ve Španělsku tímto způsobem (rozhodování, že „má“, nikoli že „nemá“) zcela zredukovali počet ústavních stížností z 11 tisíc v roce 2006 na 200, což zase vyvolává opačnou kritiku. Kromě toho je třeba uvést, že na rozdíl od diskutované hlavy IV. Listiny (hospodářská, sociální a kulturní práva) jsou ve Španělsku tato práva vyňata z možnosti podat ústavní stížnost, nicméně cestou čl. 24 (obdoba čl. 36 Listiny či čl. 45 Ústavy SR se tam stejně dostávala, takže k redukci došlo až po roce 2007). Oproti naší praxi, kdy se jednomyslně rozhoduje podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona, zda je ústavní stížnost zjevně neopodstatněná, ve Španělsku naopak jednomyslně rozhodují, že je nejen důvodná, ale že má současně potenciál přinést něco pro výklad a aplikaci ústavy a základních práv a svobod (mimo uvedenou oblast). Zatímco u nás tak stížnosti vyřazujeme, oni je vybírají, takže vlastně nastává situace obdobná postupu podle § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, kdy se zjišťuje podstatný přesah osobního zájmu. K výkladu

- f) výklad čl. 2 odst. 2 Listiny jako ústavně zaručeného subjektivního veřejného práva by znamenal, že jakékoli vybočení státního orgánu ze zákonných mezí daných jeho rozhodnutí a postupu, který k němu vede, by zakládalo možnost domáhat se jeho zrušení cestou ústavní stížnosti. Podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy by to bylo možné jen ve spojení se zásahem do ústavně zaručeného práva (především čl. 5 až 40 Listiny); ústavní stížnost proto musí stát na dvou nohách,
- g) samotný čl. 2 odst. 2 Listiny ústavně zaručené subjektivní veřejné právo nezakládá. Jiný výklad by znamenal, že jakýkoli akt kteréhokoli státního orgánu byl vždy napadnutelný ústavní stížností spojenou podle § 74 ZÚS s návrhem na přezkoumání zákona, popř. jiného právního předpisu, který byl přitom státním orgánem aplikován. Z toho plyne, že ne každá nezákonnost je současně neústavností,
- h) zastává-li stěžovatel v dané věci opačný právní názor, nepředstavuje to samo o sobě porušení práva na soudní ochranu. Rozsah práva na spravedlivý proces nelze vykládat tak, jako by se garantoval úspěch v řízení,
- i) stěžovatel má uvést, v čem konkrétně spatřuje porušení konkrétního ustanovení nebo to musí plynout z obsahu ústavní stížnosti,
- j) samo nesprávné právní posouzení nemůže být důvodem zrušení napadených rozhodnutí, není-li současně provázáno porušením ústavně procesních principů,
- k) podle ustálené rozhodovací praxe nepřísluší Ústavnímu soudu posuzovat věcnou správnost či zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné moci napadeného ústavní stížností, pokud to vymezení jeho kompetence nepředpokládá,
- l) vazební rozhodnutí může Ústavní soud hodnotit toliko z hlediska jejich ústavnosti, nikoliv však s ohledem na "běžnou zákonnost". Ústavnímu soudu už vůbec nepřísluší vyjadřovat se k taktice vedení a souslednosti jednotlivých kroků vyšetřování. Obdobně nemůže posuzovat ústavnost rozhodnutí o podmíněném propuštění, neboť to není jen otázka dobrého chování, ale řady dalších okolností, které posuzuje obecný soud,
- m) nelze přisvědčit ani ústavněprávní argumentaci stěžovatele, opřené o nálezy Ústavního soudu, když právní názor v nich vyslovený, byl již podle § 13 zákona o Ústavním soudu překonán,
- n) obsahem institutu legitimního očekávání je určitý kvalifikovaný a opodstatněný předpoklad, nikoli každý dojem, který účastník řízení během tohoto nabude,

tohoto pojmu (podstatný přesah osobního zájmu) viz Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2, vydání, C. H. Beck, Praha 2007, s. 574-584, kde se vykládá obsáhlá kazuistika, která se v průběhu let vytvořila.

o) zda se na věc vztahuje úprava hospodářského zákoníku nebo obchodního zákoníku, v rámci pojmenovaného nebo innominátního smluvního typu, je věci výkladu obyčejných zákonů a nedosahuje to ústavní roviny atd.

Ústavní soud si v této oblasti vytvořil způsob argumentace, který mu umožňuje zaujmout stanovisko k problematickému obsahu ústavních stížností. Tato argumentace se postupně vyvíjí. Např. původně často používaný čl. 90 Ústavy, podle kterého soudy poskytují ochranu právům, byl vykládaný jako by obsahoval subjektivní právo na soudní ochranu, ačkoli se tak dějí v čl. 36 odst. 1 Listiny. Teprve po dlouhé kritice v literatuře jej Ústavní soud začal správně chápat jako kompetenční normu, která má ve vztahu k fyzickým a právnickým osobám spíše jen reflexní účinek (tak např. III. ÚS 641/07, III. ÚS 729/07).

Zásadní význam pro posouzení, zda došlo k zásahu do ústavně zaručených práv a tím ke vzniku otázky nutného posouzení „důvodnosti“ ústavní stížnosti, má řada doktrín Ústavního soudu. Některé z nich jsou relativně nesporné, jiné vyvolávají diskusi nebo by ji mohly vyvolat.

Pro účely naší konference zůstanu u těch druhých. Zde je třeba kriticky zmínit přístup k rozlišení pojmů ústavního práva (rozuměj ústavního pořádku ve smyslu čl. 112 odst. 1 Úst) a „jednoduchého“ práva, kdy dochází k záměně dvou různých problémů. Na jedné straně anglosaské teorie o řešení tzv. složitých a jednoduchých případů a německé doktríny o rozdílu obyčejného práva (einfaches Recht) a specifického ústavního práva. Obyčejné právo má svůj protipól v specifickém ústavním právu, nikoli v tom, co Dworkin označuje jako „hard case“.⁵³ Problém spočívá ve sporu o to, co může ústavní soud přezkoumávat na rozhodnutích obecných soudů. K tomu se v SRN uplatňuje zvláštní pravidlo, podle kterého „vedení řízení, zjištění a zhodnocení skutkového stavu, výklad obyčejného práva (einfaches Recht) a jeho aplikace na konkrétní případ... je pouze věcí k tomu obecně příslušných soudů a je vyřazeno z přezkumu Spolkovým ústavním soudem; jen při porušení specifického ústavního práva soudem může Spolkový ústavní soud zasáhnout...Specifické ústavní právo ale není porušeno již tehdy, když rozhodnutí, měřeno obyčejným právem, objektivně vadné; vada musí spočívat právě v nerespektování základních práv“ (tzv. Heckova formule z roku 1964).⁵⁴ V naší judikatuře tomu odpovídají formulace, které

⁵³ Viz *Dworkin, R.* Když se práva berou vážně. Praha 2001, s. 112 n.

⁵⁴ Jedná se o tzv. Patent-Beschluss z 10. 6. 1964. Viz BVerfGE, sv. 18, s. 85-97. Její text (s. 92 n.) se používá v judikatuře velmi často nejen v SRN, nýbrž i u nás. Jeho jádro (v podstatě vymezení tzv. specifického ústavního práva) zní: vedení řízení, zjištění a zhodnocení skutkového stavu, výklad obyčejného práva (einfaches Recht) a jeho aplikace na konkrétní případ ... je pouze věcí k tomu obecně příslušných soudů a je vyřazeno

hovoří poněkud úsměvně o „jednoduchém“ právu (rádi bychom se jistě všichni s takovým setkávali) a potřebě extrémního nesouladu závěrů obecného soudu s požadavky takového práva ve vazbě na ústavní kautely. Proto v posledních letech je tento sporný obrat nahrazen pojmem „podústavní“ právo, který již takové kontroverze a ironické úsměšky nevyvolává.⁵⁵

Jiný pokus o řešení vztahu ústavního soudu k obecným soudům, mezi které není řazen, nabízí tzv. Schumannova formule („Die Formel über relevante Fehlinterpretation“), která na rozdíl od předchozí Heckovy formule nepochází od soudce Spolkového ústavního soudu, nýbrž známého profesora, a v judikatuře německého soudu jsem na ni narazil výslovně pouze jednou v podobě zmínky. Podle ní ústavní soud může zrušit rozsudek obecného soudu jen tehdy, když by zrušil jako neústavní takový zákon, který by měl obsah tohoto rozsudku.⁵⁶ Podle jeho názoru není v rozsahu a intenzitě přezkumné činnosti rozdíl v případě, že se jedná o zákon nebo naopak o soudní rozhodnutí. Cestu k tomu potom vidí v tom, že vlastně převádí vztah ústavního a obecného soudu na vztah ústavodárce a

z přezkumu Spolkového ústavního soudu; jen při porušení specifického ústavního práva soudem může Spolkový ústavní soud zasáhnout...Specifické ústavní právo ale není porušeno již tehdy, když rozhodnutí, měřeno obyčejným právem, objektivně vadné; vada musí spočívat právě v nerespektování základních práv“. Cituji dle *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Studienauswahl*. 1. díl, Tübingen 1993, s. 125.

⁵⁵ Jako příklad použití Heckovy formule lze uvést tisíce usnesení Ústavního soudu, jako je např. tato: „Ústavní soud, a to opakovaně, konstatoval, že nemůže libovolně zasahovat do hodnocení obecných soudů. Jeho úkolem není nahradit skutkové a právní posouzení věci, které přísluší obecným soudům, svým vlastním. Do pravomoci obecných soudů vykonávat nezávisle svou činnost a podávat výklad podústavního práva zasahuje jen ve výjimečných případech, a to zejména v případech, kdy jsou právní závěry obecných soudů v extrémním nesouladu s vykonanými skutkovými zjištěními nebo z nich nijak nevyplývají, případně když dojde k jinému extrémnímu porušení procesních práv stěžovatele, včetně vyvození skutkových závěrů bez provedení příslušného dokazování. Věcné posouzení předmětu sporu je v pravomoci těchto soudů a Ústavnímu soudu nepřísluší o něm rozhodovat, ledaže dojde ke kolizi s ústavním pořádkem. Takový postup se uplatní i v případě, kdy Ústavní soud nesouhlasí se závěry a posouzením obecných soudů, ale tyto se stále nacházejí v daných mezích.“

⁵⁶ V originále „Das Umdenken der unrichtigen Rechtsanwendung in einem Rechtssatz als Kriterium. Viz Schumann, E. *Verfassung und Menschenrechtsbeschwerde gegen richterliche Entscheidungen*. Berlin 1963, s. 206-212. Svým způsobem tak stírá rozdíl v tradičním členění ústavních stížností z hlediska jejich předmětu, když si představuje soudní rozhodnutí v podobě obyčejného zákona, který by měl obstat z hlediska základních práv a svobod. Výklad této problematiky založený na rozlišení mezi pojmy „die verdeckte Rechtssatzverfassungsbeschwerde“ (s. 179-193), kde předmětem dotváření práva a „die Interpretationsverfassungsbeschwerde“ (s. 194-203), kde je předmětem vadný výklad ustanoví o základních právech, přesahuje meze a potřeby tohoto příspěvku.

zákonodárce, neboť Spolkový ústavní soud má na oba klást stejná ústavní měřítká. Soudce tak nemůže vydat rozsudek, který by neobstál jako zákon ani při ústavně konformním výkladu. Tato formule je používána v těch státech, kde je podmínkou podání ústavní stížnosti souběžné napadení zákona, na jehož základě bylo vydáno rozhodnutí, které je předmětem takové stížnosti (např. Polsko). Náš stát k nim nepatří. Nicméně výjimečně se s touto konstrukcí můžeme v praxi setkat. Např. nedávno Ústavní soud použil takový postup při řešení otázky, kdo z pozůstalých má mít nárok na hrobové místo a položil si otázku, co by se stalo, kdyby nerušil soudní rozhodnutí, nýbrž zákon. Přitom konstatoval, že „hypotetické zrušení takového ustanovení by ani s ohledem na podstatu jím nově založených právních vztahů (včetně práva na pietu na straně nových nájemců, kterého se stěžovatelka dovolává) nepřicházelo do úvahy s ohledem na to, že se vytvořily nové kvalifikované právní vztahy, které je třeba napříště respektovat stejně jako je tomu např. při nutnosti respektování stavu vzniklého v oblasti statusových věcí.“⁵⁷ Jinak řečeno, zrušení takového zákona by bylo zásahem do ústavně zaručených práv stejně jako zrušení soudního rozhodnutí.

Ústavní soud nepoužívá doktrínu známou jako *political question*, stejně jako nehovoří o otázce ekonomické, umělecké, vědecké aj. V judikatuře Ústavní soud s tímto pojmem neoperuje. Výjimkou je nálezní Pl. ÚS 5/04 (*medical question*). Nemá možnost výběru věcí k rozhodnutí a musí proto rozhodnout o každém podání, které splní požadavky § 43 odst. 1. Obdrží-li návrh tohoto typu, musí jej odmítnout okolností jako zjevně neopodstatněný nebo pro svou nepřislusnost. V případě sporu o habilitaci v oboru astronomie (usnesení II. ÚS 86/95) byl návrh správně odmítnut pro nepřípustnost, avšak s velmi problematickým odůvodněním, že vědecká rada není orgánem veřejné moci, neboť habilitace může proběhnout jen s přivolením uchazeče, místo toho, aby vyslovil, že není příslušný posoudit, co je ještě vědou a oborem, který ji může pěstovat.⁵⁸ S tím, jak soudy přestávají řešit spory a věnují se problémům, se oblast „nejudikovatelného“

⁵⁷ Usnesení III. ÚS 3170/10 (soudce zpravodaj J. Mucha). Výslovná zmínka o ní v nálezu III. ÚS 256/01 (zpravodaj P. Holländer) budí dojem, jako by šlo o *communis opinio doctorum*, což ale neodpovídá skutečnosti.

⁵⁸ Nicméně i v této oblasti judikatura stále postupuje, jak ukazuje nedávne rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o soudní přezkoumatelnosti maturitní zkoušky, což znamená, že dříve či později se takové otázky dostanou znovu na stůl ústavních soudců. Nepůjde přitom o nový problém. Již v usnesení Ústavního soudu ČSFR sp. zn. II. ÚS 18/92 byla řešena otázka, jestli Právnická fakulta Univerzity Karlovy v oblasti rozhodování o rigorozním řízení vystupovala jako orgán veřejné moci, a to pozitivním výsledkem.

stále zužuje. To dokazuje posuzování otázek jmenovacích oprávnění prezidenta.

Jednoznačně byly odmítány stížnosti ohledně žádostí o milost, které zamítal ministr spravedlnosti (v současnosti již ovšem platí jiný právní stav).⁵⁹

Problém odmítání ústavních stížností spočívá v propojení obsahu (vymezení vztahu veřejné moci a jedince) s nositelem a adresátem základního práva. Ústavní soud zpravidla volí důraz na obsah (možnost zásahu a v jeho rámci porušení základního práva). Dává mu přednost před subjektivní stránkou, kde se jedná zejména o procesní podmínku na straně navrhovatele.

Jiným problémem je hodnocení zjevné neopodstatněnosti z hlediska plynutí času a aktuálnosti trvání sporné otázky (usnesení II. ÚS 413/97). Může jít např. o vazební věci, kdy stěžovatel je již na základě pravomocného rozhodnutí ve výkonu trestu, do kterého bylo trvání vazby započteno. Stejně tak je např. obtížné hodnotit důvody koluzní vazby, když je z ní stěžovatel již propuštěn (usnesení I. ÚS 77/02). Naopak neúčast v již proběhlých volbách sice napravit nelze, nicméně v takovém případě problém výkladu volebních předpisů může přetrvávat a opakovat se v dalších volbách, takže čas nemá vliv. Naopak vliv na opodstatněnost návrhu může mít jeho podání v případě možné předčasnosti. Např. ústavní stížnost na nečinnost orgánu veřejné moci je podána vzápětí po podání návrhu tomuto orgánu, aniž bylo vyčkáno marného uplynutí lhůty k rozhodnutí o takovém návrhu (III. ÚS 658/02). V těchto případech vzniká otázka, zda již

⁵⁹ Zvláštní a dosud neřešenou otázkou, se kterou autoři zákona o Ústavním soudu nemohli počítat, je otázka imunity poslanců. Otázka její judikovatelnosti dosud u nás nebyla postavena bez ohledu na to, že se vychází z toho, že se nejedná o právo člena komory, nýbrž o ochranu právě komory, takže ona rozhodne o nevydání, ačkoli její člen může mít zájem na to, aby před soudem prokázal svou nevinu a nebylo o něm po zbytek života tvrzeno, že se odsouzení vyhnul jen z proto, že nebyl vydán (v současnosti již po změně čl. 27 odst. 4 Ústavy ČR ústavním zákonem č. 98/2013 Sb. imunita trvá jen po dobu volebního období). Podrobně, ale v jiných podmínkách se podrobně těmito otázkami zabývá Bartmann, G. *Die Justiziabilität der Immunitätsentscheidungen des Deutschen Bundestages*. Köln 1976. Problém nastal v našich podmínkách přijetím novely trestupkového zákona v roce 2002 (zákonem č. 98/2002 Sb.), která umožnila, aby členové komor mohli sami rozhodnout, zda se podrobí řádnému trestupkovému řízení před správním úřadem, nebo zda nechají přestupek projednat v disciplinárním řízení. Není totiž pochyb o tom, že disciplinární rozhodnutí komory Parlamentu nemůže nikdo s ohledem na autonomní působnost přezkoumávat. V tomto případě se však nejedná o typickou politickou otázku (v minulosti např. odmítl Ústavní soud posoudit ústavnost tzv. opoziční smlouvy, nebo-li smlouvy o vytvoření stabilního politického prostředí mezi ODS a ČSSD v roce 1998 pro rozpor s čl. 5 Ústavy – porušení volné soutěže politických stran. Viz usnesení IV. ÚS 331/98.

věc dozrála do stádia sporu (tzv. mootness nebo bezprostřední dotčenost zásahem), ve kterém již může rozhodovat Ústavní soud.

5. Struktura ústavní stížnosti – typy výroků a odůvodnění (§ 43 odst. 3 ZUS)

Již byla výše učiněna zmínka o tom, že Ústavní soud vyvinul nad rámec Ústavního zákona (§ 54 odst. 2) řada dalších forem výroků jako jsou výroky rozsahové, které vymezují dopad výroku na určité věci, subjekty (např. jen na soudce obecných soudů v případě zmrazení platů), prostory nebo časové úseky, výroky aplikační, které určují, od kdy a jak se mají důsledky rozhodnutí projevit, výroky intepretativní, které podávají pozitivní nebo negativní vymezení nějaké pojmu, které je pak právě v takovém významu ústavně konformní⁶⁰ nebo dokonce výroky aditivní.⁶¹ Tato problematika se však v rámci řízení o ústavních stížnostech neprojevuje.

Naopak co se týče formulace odůvodnění, byl v poslední době novelou zákona o Ústavním soudu (zákon č. 4040/2012 Sb.) učiněn pokus odlehčit Ústavnímu soudu alespoň v tom, že v případě odmítání ústavních stížností nebudou kladeny takové požadavky na jeho odůvodnění, když § 43 odst. 3 nyní zní tak, že takové odůvodnění musí být písemně vyhotoveno a stručně odůvodněno uvedením zákonného důvodu, pro který se návrh odmítá. Fakticky však i v odůvodněních odkazujících na § 43 odst. 3 na takovou stručnost nenarazíme.⁶² Především však přináší jen úsporu papíru,

⁶⁰ Jako příklad pozitivního interpretativního výroku lze z nedávné doby uvést II. bod výroku nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/13, podle kterého zásadu rovnosti účastníků řízení ve smyslu článku 37 odst. 3 Listiny naplňuje přiznání paušální náhrady coby náhrady hotových výdajů podle jejich demonstrativního výčtu v § 137 odst. 1 občanského soudního řádu i účastníkovi řízení, který advokátem zastoupen není, a to v situacích, v nichž by účastníkovi řízení zastoupenému advokátem byla přiznána taková náhrada podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Jedná se však o problematické řešení, jak názorně dokládají odlišná stanoviska k němu.

⁶¹ V praxi se dosud objevily dva takto klasifikovatelné výroky. Např. ve věci Pl. ÚS 20/05 Ústavní k výroku dodal toto: „Dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu vymezujícího případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovaná s užíváním bytu a změnit další podmínky nájemní smlouvy, je protiústavní a porušuje čl. 4 odst. 3, čl. 4 odst. 4 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.“ Je to v podstatě výzva k odstranění neústavního stavu. Obdobný výrok byl přijat ve věci § 29 zákona o půdě (blokáce nemovitosti pro účely tzv. církevních restitucí).

⁶² Pro ilustraci uvádím příklad pokusu o jeho využití: „Ústavní soud nepokládá za nutné dále podrobněji rekapitulovat průběh řízení před správními orgány resp. správním soudem a kasačním soudem, ani důvody, které stěžovatelku vedly k podání ústavní stížnosti, neboť

nikoli času, neboť o to větší pozornost je třeba věnovat právě studiu ustanovení zákona nebo odůvodnění rozhodnutí obecného soudu, na která se odkazuje. Zůstává tak u staronového problému.

6. Nové problémy ústavní stížnosti na příkladu obnovy řízení

Mám-li v rámci tématu konference poukázat na nový problém, je to nepochybně možnost obnovy řízení před Ústavním soudem, což je fakticky přiznáním ztráty ústavní suverenity z hlediska jejího bodinovského chápání jako práva posledního a konečného slova. Takových řízení o zavedení tohoto procesního institutu zákonem č. 83/2004 Sb. bylo dosud 16, z toho 9 vyhovujících (56%), přičemž do konce roku 2012 to bylo možné jen v oblasti ústavních stížností v trestních věcech, po přijetí novely zákonem č. 404/2012 Sb. je možná obnova řízení v jakékoli ústavní stížnosti.

Tato novinka v zákoně o Ústavním soudu (ústavní kompetence se neměnily) byla iniciována nálezem II. ÚS 275/95, u kterého bylo Evropský soud pro lidská práva konstatováno porušení čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy.⁶³ Návrh stěžovatelů na obnovu řízení v této věci byl Ústavním soudem odmítnut (usnesení I. ÚS 288/2000). O možnosti obnovy řízení u Ústavního soudu *de lege lata* se rozvinula diskuse uvnitř Ústavního soudu i v literatuře.⁶⁴ Výsledkem byla nakonec změna zákona (nové znění § 119 až 119b), neboť jako poslední orgán ČR zpravidla rozhoduje právě Ústavní soud. Z důvodů právní jistoty je proto třeba, aby bylo nejdřív odklizen jeho vykonatelné rozhodnutí, které je závazné v oblasti soukromého i veřejného práva. Tato závaznost je ovšem stanovena v čl. 89 odst. 2 Úst i pro Ústavní soud. Další problém ústavní povahy byl spojen s tím, že tak byl nepřímě rozšířen výčet toho, čím jsou soudci Ústavního soudu vázáni (čl. 88 odst. 2 Ústavy nebyl změněn). Nyní to je i právní názor mezinárodního soudu (§ 119b odst. 3), i když zákon volí diplomatickou formulaci o vycházení z takového názoru. Třeba vyjít z toho, že to bylo možné upravit

obě je Ústavnímu soudu i účastníku řízení známo. Správní soud v odůvodnění svého ústavní stížností napadeného rozsudku srozumitelně vysvětlil, z jakých důvodů dospěl k závěru, že správní žalobě nemohl vyhovět; obdobně se i kasační soud podrobně vypořádal s kasačními námitkami stěžovatelky. Ústavní soud se s odůvodněními těchto rozhodnutí zcela ztotožňuje, plně na ně odkazuje a nemá, co dalšího by k nim dodal.“

⁶³ Jednalo se o první „odsouzení“ České republiky v případě Krčmář a další proti ČR. Viz Přehled rozsudků ESPL, roč. 2000, č. 1, s. 5.

⁶⁴ Oba názory byly otištěny v č. 12 Právnicka, roč. 2001. Viz Malenovský, J. *Obnova řízení před Ústavním soudem v důsledku rozsudku Evropského soudu pro lidská práva* a Šimíček, V. *Obnova řízení před Ústavním soudem*.

obyčejným zákonem proto, že takový výklad nevyklučuje již samotná formulace komentovaného ustanovení, popř. i čl. 1 odst. 2 Ústavy.⁶⁵

Původní návrh předložený vládou v roce 2003 počítal ovšem s možností obnovy řízení v případě každého předmětu ústavní stížnosti, což však bylo změněno v Poslanecké sněmovně pouze na trestní věci. V tomto směru vzniká otázka, zda se má „*trestní věci*“ rozumět záležitost trestního práva hmotného a procesního, nebo to, co pod ní třeba chápat ve smyslu judikatury ESLP, tedy jako širší pojem (rovněž oblast trestního práva správního). V praxi Ústavní soud řešil jen trestněprávní problematiku, nicméně není vyloučeno ani pojetí širší, byť v případě např. nespokojenosti s rozhodnutím ve věcech přestupkového zákona není zvykem obracet se k ESLP. Jak již ale bylo uvedeno, od 1. ledna 2013 je možné podávat návrhy na obnovu řízení v jakékoli ústavní stížnosti, která byla shledána v rozporu s Evropskou úmluvou.

Již první praktické případy (usnesení a nálezy Pl. ÚS 13/06 a Pl. ÚS 1/07) ukázaly, že pojem obnovy v tomto případě se odlišuje od toho, co jí tradičně rozumí v procesním právu, takže zde Ústavní soud musel řešit zcela nové problémy.⁶⁶ Konstrukce „*obnovy řízení*“ před Ústavním soudem je nutně problematická již proto, že se jedná o ustálený právní i právnický pojem, kterým systémové procesní zákony (§ 62 správního řádu, § 228 občanského soudního řádu, § 278 trestního řádu, § 111 soudního řádu správního) rozumí možnost nového projednání věci z důvodu nových skutečností, kterou bez vlastního zavinění nemohl účastník použít a které mohly mít podstatný vliv na rozhodnutí. Navíc § 119b odst. 3 zákona o Ústavním soudu ukládá Ústavnímu soudu respektovat právní názor mezinárodního soudu, což je institut typický pro nové řízení na základě odvolacího, popř. dovolacího rozsudku, kdežto při povolení obnovy se začíná „*nanovo*“. Obnova řízení před Ústavním soudem je proto určitým hybridem.

Procedura je založena na dvou fázích. V první se jedná o řízení obnovovací (*judicium rescindens*), kde je oprávněným navrhovatelem ten,

⁶⁵ Viz k tomu Malenovský, J. *Tápání v bludišti vztahů mezinárodního a ústavního práva (k přípravě, schválení a hodnocení desáté novely zákona o Ústavním soudu)*. Právník č. 10, roč. 2004, s. 969 n.; Malenovský, R. *K otázce zákonného soudce v řízení o návrhu na obnovu řízení před Ústavním soudem*. Jurisprudence č. 6, roč. 2008 a Mlsna, P., Kněžinec, J. *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha: Linde 2009, s. 536.

⁶⁶ Blíže k těmto procesním a hmotněprávním problémům na příkladu někdy až kuriózních situací viz Filip, J. *První řízení ve věci obnovy před Ústavním soudem z důvodu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2008, č. 1 Filip, J. *K vymezení rozsahu přezkumu v obnoveném řízení před Ústavním soudem*. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2008, č. 2.

kdo byl ve věci účastníkem řízení před Ústavním soudem, a v jehož prospěch mezinárodní soud rozhodl. I zde se postupuje podle pravidel subsidiarity, tak návrh lze podat do 6 měsíců od konečného rozhodnutí mezinárodního soudu, čímž se míří zejména na čl. 42 až 44 Evropské úmluvy, kdy se možné, aby strana požádala o postoupení věci ještě Velkému senátu Evropského soudu pro lidská práva, takže rozsudek senátu nemusí být vždy konečný.

Zvláštní povaha tohoto řízení v podmínkách Ústavního soudu (subsidiarita nápravy) vedla k tomu, že obnova nemusí být povolena v případě, kdy následky porušení lidského práva nebo základní svobody již netrvaly a jsou dostatečně napraveny poskytnutím spravedlivého zadostiučinění podle rozhodnutí mezinárodního soudu nebo bylo-li nápravy dosaženo jinak (§ 119a odst. 1 zákona).⁶⁷ To může být zejména problém v oblasti soukromého práva, což je situace, se kterou je dosud málo zkušeností. Navíc byla po vzoru § 75 zákona o Ústavním soudu stanovena výjimka z nepřípustnosti návrhu na obnovu v případě, že veřejný zájem na obnově řízení podstatně převyšuje vlastní zájem navrhovatele.⁶⁸

Ve druhé fázi, tj. v obnoveném řízení (*iudicium rescissorium*), Ústavní soud znovu rozhoduje v téže věci. Nejedná však znovu v pravém slova smyslu, i když stojí na stanovisku, že jedná nově o staré ústavní stížnosti viděné očima Evropského soudu pro lidská práva. Ústavní soud se postavil na stanovisko restriktivního výkladu, takže je znovu „vrací“ jen k nedostatečnému řešení otázky, na kterou upozornil Evropský soud pro lidská práva. Formuloval proto v této souvislosti závazný právní názor, podle kterého je účelem obnoveného řízení pouze otevření možnosti k případné změně rozhodnutí ve smyslu právního názoru, nikoli možnosti podat novou ústavní stížnost, popř. původní znovu projednávat v celém rozsahu. To by bylo i v rozporu s čl. 89 odst. 2 Úst. Ústavní soud konstatoval (nález Pl. ÚS 13/06), že tím by byl rozšiřován již tak výjimečný zásah do konečného rozhodnutí učiněného orgánem svrchovaného státu. Lze tak konstatovat, že ústavním rámcem a posláním obnoveného řízení je poskytnutí ochrany ústavně zaručeným základním právům a svobodám stěžovatele (čl. 1 odst. 1 Úst *in fine*), avšak v této fázi již jen z hlediska potřeby zajistit respektování mezinárodních závazků ČR v oblasti její trestní jurisdikce (čl. 1 odst. 2 Úst). Ústavní soud zdůraznil, že jen takový postup umožňuje současně respektovat v maximální míře další ústavní zásadu,

⁶⁷ To ovšem není vždy snadné posoudit v případech, kdy se na návrh vlády ČR stížnost vyškrtne ze seznamu Evropského soudu pro lidská práva z toho důvodu, že náš stát námitky stěžovatele uzná.

⁶⁸ K výkladu tohoto pojmu viz Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 2., vydání, C. H. Beck, Praha 2007, s. 574-584.

kteřá je v těchto případech ve hře, totiž že zdrojem veškeré státní moci v České republice je lid, který státní moc vykonává rovněž prostřednictvím orgánů moci soudní (čl. 2 odst. 1 Úst). Ústavní soud tak z hlediska diskutovaných možností zaujal stanovisko, že nebude plnit pouze roli tzv. listonoše ze Štrasburku, nýbrž spíše roli prostředníka, která mu po právu náleží.⁶⁹

Konečně poslední zásadní ústavní otázkou komentovaného ustanovení je právě role Ústavního soudu, výhrada suverenity a vztah k závaznému rozhodnutí mezinárodního orgánu. Zákonnodárce pro tuto citlivou problematiku zvolil obrat „*vychází z právního názoru mezinárodního soudu*“. Souvisí to s obratem „provedení“ v komentovaném ustanovení, který by se mohl dostat v rozporu s přívlastkem „svrchovaný“ v čl. 1 odst. 1 Úst. Nelze jej proto chápat jako podřízenost orgánů ČR takovému mezinárodnímu soudu, nýbrž v tom smyslu, jak to vyložil v jiné souvislosti Ústavní soud ve vztahu k otázce svrchovanosti v nálezu Lisabon I, kde byla definována bez nároku na úplnost jako „legitimní vláda, která disponuje formální pravomocí vybrat si mezi v úvahu připadajícími variantami, a nikoliv následovat variantu přímo diktovanou cizí mocností“ (nález sp. zn. 19/08, bod 107 odůvodnění).

V rámci nových problémů zde teprve v praxi musel Ústavní soud řešit otevřené otázky této kompetence. Především se přiklonil k názoru, že v obou řízeních (obnovovacím i obnoveném) je dána kompetence pléna především již z toho důvodu, že v těchto případech půjde zpravidla o nutnost změnit dosavadní právní názor, což by mělo být ex lege vyhrazeno plénu (výslovně § 13 zákona o Ústavním soudu). Bylo by těžkopádné, kdyby v obnoveném řízení o ústavní stížnosti rozhodoval senát, který by následně nutně dospěl k závěru jinému (nic jiného nelze prakticky očekávat, jak první tři případy ukázaly, byť se nejednalo o nutnost zrušit nález, nýbrž pouhé usnesení), než dosud Ústavní soud zastával. Po rozhodnutí pléna podle § 23 zákona o Ústavním soudu by byl senát vlastně vázán „dvojitě“, neboť navíc by musel vycházet z názoru Evropského soudu pro lidská práva.

Lze tak konstatovat, že zatím „nové“ procesní problémy tohoto řízení již byly téměř vypořádány a dostaly se díky možnosti obnovy řízení

⁶⁹ Podrobně se této otázce z hlediska domácí a evropské judikatury věnuje v uvedené studii *K vymezení rozsahu přezkumu v obnoveném řízení před Ústavním soudem*. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2008, č. 2. V praxi ovšem roli prostředníka, a ne listonoše ze Štrasburku, sehrál Ústavní soud právě jen v první věci (Pl. ÚS 13/06), neboť pro to byly dány podmínky (obava ze zneužití závěrů Evropského soudu v rámci prodlužování a ztěžování průběhu trestního řízení).

v soukromoprávních věcech součástí staronových problémů, z hlediska vlastního obsahu budou nadále přinášet problémy nové. Zejména v oblasti soukromého práva bude obnovené řízení o ústavní stížnosti vytvářet neustále nové situace.⁷⁰

7. Závěrem

Je pochopitelné, že výčet „nových“ problémů ústavních stížností nemůže být z pohledu judikatorní praxe nikdy vyčerpán, neboť se jedná o nikdy nekončící seriál problémů, se kterými je třeba se vypořádat. Proto jen zmíním jen postupně se rozvíjející názory na vztah vyřizování ústavních stížností k unijnímu právu, zejména z hlediska povinnosti položit předběžnou otázku ve smyslu čl. 267 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Zde je Ústavní soud ČR značně zdrženlivý, když zastává názor, že v soudním řízení to jsou obecné soudy, které mají takovou povinnost. Pomine-li proto obecný soud obligatorní prostředek k objasnění právního základu (výkladu unijního práva), rozhodný pro rozhodnutí ve věci samé, může dojít k porušení práva na zákonného soudce ve smyslu čl. 38 odst. 1 Listiny. Úkolem Ústavního soudu proto není položit předběžnou otázku, nýbrž posoudit, zda se tak nemělo stát. Jedná se proto o posuzování rozhodnutí obecného soudu z hlediska ústavních kautel řádného procesu,⁷¹ kdy je povinností Ústavního soudu posoudit, zda jsou respektována kritéria pro položení předběžné otázky formulovaná v čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, ale i nad rámec tohoto ustanovení zejména v rozsudku Soudního dvora ve věci C-283/81 (CILFIT v. Ministero della Sanita), což značí, že: a) otázka výkladu ustanovení unijního práva je nutná pro řešení daného případu, b) Ústavní soud není oprávněn podávat jeho obecně závazný výklad, c) ustanovení unijního práva není *acte clair*, tj. nebyly vyloučeny rozumné pochybnosti ohledně jeho výkladu, neboť Soudní dvůr buď ještě o dané otázce nerozhodl v jiném řízení resp. neexistuje jeho ustálená judikatura (nejedná se o *acte éclairé*) nebo nebyl výklad jednoznačně ozřejměn ani soudy jiných členských států Evropské unie ve shodě se Soudním dvorem. To je však otázka jiného panelu této konference.

⁷⁰ Názorně to z poslední doby ukazuje první věc této povahy – viz blíže náleží Pl. ÚS 32/13 ve věci, která byla (vypořádání vlastnictví akcií minoritních akcionářů) vyřízena v letech 2007 a 2008, avšak díky zásahu Evropského soudu pro lidská práva se na pořad dne vrátila ve zcela jiné právní situaci.

⁷¹ Ústavní soud by podle mého názoru měl položit předběžnou otázku v případě, že by dospěl k závěru, že unijní právo snižuje ústavní úroveň ochrany základních práv a svobod, takže by vznikla otázka posouzení možné kolize. Zatímco Ústavní soud je však výlučným interpretem ústavního pořádku České republiky, o unijním právu a jeho výkladu jako komparátoru by mu měl zjednat jasno Soudní dvůr Evropské unie.

Naopak staronovým (nikdy nekončícím) problémem bude zřejmě rozhodování volebních věcí, kde má ovšem slovenský Ústavní soud daleko větší zkušenosti. Nicméně problém pojmout zcela odlišnou povahu rozhodování voličů (demokracie) oproti rozhodování orgánů veřejné moci (právní stát) asi vždy zůstane neřešen, neboť neexistuje definice správného volebního rozhodnutí, je jen definice cesty, jak může být dosaženo. Nelze však již volby opakovat, byť se tak o nich jako o opakovaných v zákonech hovoří. Vždy je již jiná situace, jiné názory voličů, občas i jiní kandidáti atd. Jestliže Ústavní soud ČR rozhodl poslední ústavní stížnost k prezidentským volbám z počátku roku 2013 (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 27/13 bylo přijato v listopadu 2014), tak je jasné, že v případě vyhovění by se již s ohledem na zkušenosti s poraženými kandidáty a zejména s povolením vystupováním vítěze voleb jednalo o něco úplně jiného.

Co nás bude stále jako staronové (na rozdíl od obecných soudů) neustále provázet, je zvažování, že kasace rozhodnutí obecného soudu přinese vždy kýžený výsledek a zda Ústavní soud nebude vystupovat jen v roli onoho papírového tygra. Doufejme, že takových rozhodnutí bude co nejméně.⁷²

Závěrem bych rád poděkoval organizátorům této konference za pozvání a možnost vyjádřit se alespoň k malé části problémů, které rozhodování o ústavních stížnostech přináší. Současně věřím, že organizátoři budou v této zajímavé tradici pokračovat a vybírat jako téma stejně významná a pro všechny přitažlivá témata.

⁷² Např. Ústavní soud zrušil všechna rozhodnutí obecných soudů, protože výslovně neposoudila otázku dobrých mravů. Když to soudu až po nejvyšší znovu po kasaci učinili s výsledkem, že to na odškodnění nemá vliv, byla nová stížnost důchodce odmítnuta (už bylo tedy vše v pořádku), jen na víc musel zaplatit dalších 73 tisíc Kč na nákladech řízení protistrany. Často je jasné, že i když se provede důkaz, bude výsledek stejný atd. Protože se to ale týká jednoho řízení, přičemž díky multiplikačnímu efektu nálezů Ústavního soudu to v jiných případech prospět může, nedá se prostě nic dělat.

Ochrana ľudských práv v rámci činnosti Ústavného súdu Poľskej republiky

prof. dr. hab. Viktoriya Serzhanova
Univerzita Rzeszovska, Poľsko

Úvod

Problematika ochrany ľudských práv je veľmi dôležitá plocha fungovania dnešného demokratického právneho štátu, lebo garantovanie jedincovi práv a slobôd je jedným z najdôležitejších cieľov, ktorý sa snažia dosiahnuť súčasné štáty¹. Do mechanizmov, ktoré by v praxi mali zabezpečiť účinnosť realizácie tohto cieľa, patria okrem iného záruky vyplývajúce z ústavy, vrátane garantovania základných ľudských a občianskych práv a slobôd.

Otázka ústavných garancií je veľmi dôležitá pre prax. Ide predovšetkým o to, pomocou akých sociálno-politických a právnych mechanizmov sa môže implementovať v praxi obsah ústavy. Spomedzi ústavných garancií, chápaných ako systém činiteľov a právnych inštitútov, ktoré sa používajú na realizáciu ustanovení ústavy, sú na prvom mieste organizačno-právne záruky, t.j. štátne orgány určené práve na tento cieľ. Tento činiteľ je založený najmä na vytváraní organizačných rámcov, povolávaní príslušných štátnych orgánov a konštruovaní inštitútov a procedúr, ktoré by mali predchádzať tomu, aby sa ústavné normy „nerozptýlili“ v mori noriem ustanovených pomocou obyčajných zákonov. Základný význam majú v tejto oblasti v súčasných demokratických štátoch ústavné súdy – *quasi*-súdne orgány, povolávané na ochranu prvoradosti ústavných noriem pomocou skúmania súladu zákonných a subzákonných noriem práve s týmito ústavnými normami. Dôležitú úlohu odohrávajú tu tiež iné štátne orgány, napr. ombudsmani, ako aj inštitúty a procedúry, ako ústavná sťažnosť a konanie vo veci ústavnej sťažnosti².

Dôležité sú tiež garancie ľudských a občianskych práv a slobôd, chápané ako systém právnych inštitútov implementujúcich do praxe realizáciu zapísaných v ústave občianskych práv a slobôd, vrátane

¹ Por. S. Sagan, V. Serzhanova, *Nauka o państwie współczesnym*, wyd. 3, Warszawa 2013, s. 64 i n.

² *Ibidem*, s. 86-88; takže S. Sagan, *Prawo Konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. 2, Warszawa 2003, s. 25-26. Pre viac pozri: Redelbach, *Skarga konstytucyjna w systemie ochrony praw człowieka w Polsce*, „Palestra” 1997, nr 11, s. 40 i n.

predovšetkým právnych garancií. Charakteristickou vlastnosťou súčasného demokratického štátu je to, že okrem organizačno-právnych záruk na štátnej úrovni závažnú úlohu odohrávajú tiež medzinárodné a nadnárodné právne záruky. Tieto garancie sú ustanovenia hmotného práva, ktoré sa vzťahujú zároveň na právne zásady ako aj na právne inštitúty, a ktoré sa používajú na zabezpečenie ľudských a občianskych práv a slobôd. Aj tie sú určité princípy a procedúry. Patria k nim napr. princíp verejnosti konania, zverejňovanie rozsudku, právo na súd, právo na obranu a pod. V štátnej legislatíve sú to: nezávislosť súdov, kontrola súladu legislatívy s ústavou, činnosť ombudsmana, námietka voči výsledku volieb, a aj ústavná sťažnosť a pod. Doplnením záruk zakotvených v štátnej legislatíve sú mimoštátne inštitúty a procedúry. Patria k nim nadnárodné a medzinárodne súdne orgány³, ako napr. Súdny dvor európskej únie, Európsky súd pre ľudské práva, Medzinárodný trestný súd⁴ a pod.

Cieľom tohto príspevku je analýza činnosti Ústavného súdu Poľskej republiky v oblasti ochrany ľudských práv. táto činnosť sa však spája predovšetkým s ochranou ústavy, chápanou presne ako kontrola ústavnosti legislatívy. Okrem toho k bežným oprávneniam Ústavného súdu v tejto oblasti patrí aj kontrolovanie činnosti politických strán, riešenie kompetenčných sporov medzi najdôležitejšími štátnymi orgánmi, ako aj, a možno predovšetkým – najmä v kontexte ochrany garantovaných ústavou ľudských a občianskych práv a slobôd – skúmanie ústavnej sťažnosti. Tak predmetom tohto príspevku bude objasnenie podstaty a účelu ochrany ústavy v kontexte ochrany ľudských práv, predstavenie oprávnení, ktoré boli zverené v tejto oblasti poľskému Ústavnému súdu, pojmy a model ústavnej sťažnosti, ktorý sa vytvoril v Poľskej republike po roku 1985, a aj zásady konania na ústavnom súde vo veci ústavnej sťažnosti. Autorka sa tiež pokúsi oceniť účinnosť tohto právneho inštitútu v oblasti ochrany ľudských práv, najmä na pozadí dlhodobých dejín fungovania tohto inštitútu v poľskej legislatíve, a aj predstaviť pripravovaný nový zákon o Ústavnom súde, ktorého návrh sa aktuálne nachádza v poľskom parlamente.

1. Základ a genéza ochrany ústavy

„Problém ochrany ústavy sa vyskytuje sa všade tam, kde sa uznáva prvenstvo ústavných noriem v legislatívnom systéme. Spája sa to (...) so vznikom zapísaných ústav, lebo sa môže ľahko takúto ústavu postaviť oproti iným normám, takáto ústava poskytuje väčší pocit nadriadenosti nad zákonmi stanovenými v bežnom konaní a stabilitu právneho poriadku. Tak

³ S. Sagan, *Prawo Konstytucyjne ...*, s. 60.

⁴ Pre viac pozri: *Organy i korporacje ochrony prawa*, red. S. Sagan, V. Serzhanova, s. 239 i n.

vo všeobecnosti môžeme povedať, že ochrana ústavy je založená na vytváraní právnych mechanizmov, ktoré zrušujú nesúlad zákonov s ústavou a nižších právnych aktov so zákonmi. O ochrane ústavy sa môže uvažovať len v úzkom zmysle tohto slova len tam, kde sa vyskytuje mimoparlamentný orgán povelaný práve na jej ochranu.”⁵

K najčastejšie uvádzaným cieľom, ku ktorým by mali orgány povelané na ochranu ústavy patria: zosilňovanie roly ústavy v procese tvorenia a implementácie legislatívy, snaha účinnejšie zabezpečovať garantované ústavou občianske práva a aj zaručenie požadovanej rovnováhy medzi legislatívou a exekutívou⁶.

Garancia ochrany základných ľudských a občianskych práv a slobôd je v podstate najdôležitejší cieľ činnosti orgánov povelaných na ochranu ústavy, a preto je závažnou úlohou Ústavného súdu Poľskej republiky.

Inštitút súdneho orgánu utvoreného zvlášť pre ochranu ústavy (*Staatsgerichtshof*) pochádza z 19. storočia. Ako príklad môžeme spomenúť určité kompetencie v tejto oblasti udelené súdu Ríše v rakúskych ústavných zákonoch z roku 1867. Myšlienku ústavnej judikatúry ako prvý formuloval Georg Jellinek vo svojej publikácii *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich*, vydanéj v roku 1885. Idea Jellinka bola novátorská v tom, že išlo o súd, ktorý konal vo veci ústavnosti zákonov. Túto myšlienku rozvinul potom Hans Kelsen. V publikácii *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (poľský preklad *O istocie i wartości demokracji* z roku 1934) písal, že od systematického rozšírenia všetkých kontrolných inštitútov, v podstatnej miere závisí osud modernej demokracie⁷.

Hans Kelsen rozvíjal myšlienku, že samotný parlament – ktorý kreuje právo – nemôže byť súčasne garantom ústavnosti. „V praxi zákonodarný orgán sa cíti ako slobodný autor práva, a nie ako orgán implementujúci právo vyplývajúce z ústavy, hoci by taký mal byť z hľadiska myšlienky, ktorá sa nachádza u jeho základov. A tak samotný parlament nemôže byť garantom tejto myšlienky. Preto by sa mal na zrušovanie zákonodarných aktov, ktoré nie sú v súlade s ústavou, povelat’ zvláštny orgán, nezávislý od zákonodarcu ani od žiadneho iného držiteľa

⁵ *Ibidem*, s. 114; takže S. Sagan, *Prawo Konstytucyjne ...*, s. 194. O ochrane ústavy a aj judikatúre podrobnejšie píše B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, wyd. 3, Warszawa 2012, s. 444 i n.

⁶ E. Zwierzchowski, *Europejskie Trybunały Konstytucyjne. Zarys rozważań konstytucyjnych*, Katowice 1989, s. 19; viac o tom E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994, *passim*; a aj S. Sagan, *Trybunał Konstytucyjny*, [in:] *Organy i korporacje ...*, s. 114; S. Sagan, *Prawo Konstytucyjne ...*, s. 194.

⁷ Pozri viac: S. Sagan, *Trybunał Konstytucyjny ...*, s. 115; S. Sagan, *Prawo Konstytucyjne ...*, s. 195.

štátnej moci. V tomto je založený inštitút ústavného súdu⁸. Hans Kelsen trval na tom, že môže to byť len mimoparlamentný orgán, „lebo jedinou formou umožňujúcou uznanie takéhoto riešenia za účinnú do určitej miery záruku ústavného súladu by bolo zistenie nesúladu chybného aktu s ústavou len iným orgánom a súčasne zaviazanie sa orgánu, ktorý akt vydal, k zrušeniu tohto aktu. Takéto riešenie sa však nemôže použiť v praxi, lebo parlament vzhľadom na svoju povahu, sa nemôže účinne k tomuto zaviazat'. Očakávanie, že zruší sebou prijatý zákon z dôvodu – zisteného iným orgánom – nesúladu s ústavou, by bolo politickou naivnosťou⁹. Kelsen ďalej hovorí, že nemôžu to urobiť ani verejné súdy vzhľadom na rozdiely v rozhodovaní jednotlivých súdov. Preto kontrola ústavnosti práva by mala byť zverená jednému orgánu ústredného charakteru – ústavnému súdu¹⁰.

Kelsenová teória priniesla ustanovenie už v roku 1920 dvoch prvých ústavných súdov – v Česko-Slovensku a Rakúsku. Hans Kelsen, ako autor ústavy Rakúskej republiky z 1. októbra 1920 r., zaviedol do jej obsahu v šiestej časti Ústavný súd ako orgán oprávnený na kontrolu súladu práva s ústavou. Bol to druhý, po Československej republike, ústavný súd v Európe. Lebo Česko-Slovensko zaviedlo tento orgán do svojho systému spolu s ústavou schválenou dňa 29. februára 1920. Tretí bol Súd ústavných garancií uvedený v ústave Španielska prijatej 9. decembra 1931 (pôsobil od roku 1932). Dynamický rozvoj tohto inštitútu sa začal po 2. svetovej vojne. Aktuálne existovanie ústavných súdov v rámci systémov väčšiny európskych krajín sa považuje za štandardne riešenie v demokratickom právnom štáte. Takéto súdy pôsobia okrem iného v Taliansku (od roku 1947), v Nemecku (od roku 1949), Turecku (od roku 1961), Španielsku (od roku 1978) a Portugalsku (od roku 1982). Inú podobu získala Ústavná rada vo Francúzsku, ktorá pre niektoré krajiny je modelová (frankofónna Afrika)¹¹.

V Poľsku tradícia Ústavného súdu je veľmi mladá, lebo v čase znovu vznikajúceho poľského štátu v medzivojnovom období sa do ústavy nezaviedli žiadne formy ochrany ústavy. Píše o tom Stanisław Sagan: „V období Druhej Poľskej republiky neexistoval ústavný súd. Takýto inštitút nebol zavedený ani do marcovej ústavy z roku 1921, ktorá – založená na systémovom modeli Tretej Francúzskej republiky – nezohľadňovala zvláštne formy ochrany ústavy, ani do autoritatívnej ústavy z apríla 1935. Preto povolaný v súlade so zákonom z 29. apríla 1985, a pôsobiaci od 1.

⁸ H. Kelsen, *Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego*, Warszawa 2009, s. 38.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Širšie o tom S. Sagan, V. Serzhanova, *Nauka o państwie ...*, s. 87-88.

¹¹ *Ibidem*. Pozri aj Garlicki L., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, *passim*.

januára 1986 ústavný súd je prvým takýmto orgánom v dejinách Poľska. Myšlienka utvorenia ústavného súdu v Poľsku vznikla ale niekoľko rokov predtým. Konkrétny postulát utvorenia ústavného súdu bol prvýkrát zapísaný v uzneseniach XII. Kongresu Demokratickej strany (Stronnictwo Demokratyczne). V roku 1982 sa do ústavy PŁR zaviedli ustanovenia vzťahujúce sa na vznik Ústavného súdu¹². Genéza tohto orgánu na území Poľskej republiky siaha do polovice 80. rokov 20. storočia, to je obdobia, ktoré predchádzalo politické premeny, a jeho evolúcia zahŕňa cca tri desaťročia.

2. Právny základ a funkcie Ústavného súdu v Poľsku

Ústavný súd sa povoláva na vykonávanie mimoparlamentnej kontroly ústavnosti práva podľa najrozšírenejšieho v tej časti sveta tzv. európskeho modelu. Jeho základom je existencia zvláštnych orgánov, ktorým sa udeľuje právo na autoritatívne rozhodovanie o ústavnosti a platnosti zákonov. Takáto kontrola môže byť prevenčného charakteru, to znamená predchádzať prijatiu zákona, ktorý nie je v súlade s ústavou, alebo represívneho charakteru, čiže zrušovanie chybných zákonov už po ich prijatí¹³.

Právny základ pre povolanie, organizáciu a aj činnosť Ústavného súdu v Poľskej republike aktuálne tvoria: čl. 173 a 188–197 Ústavy Poľskej republiky z 2. apríla 1997 (Z.z. č. 78, položka 483 s neskoršími zmenami), zákon Poľskej republiky z 1. augusta 1997 o ústavnom súde (Z.z. č. 102, položka 643 s neskoršími zmenami)¹⁴ a uznesenie Všeobecného zhromaždenia sudcov Ústavného súdu Poľskej republiky z 3. októbra 2006 o poriadku Ústavného súdu (Monitor Polski č. 72, položka 720).

V súlade s vyššie uvedenými ustanoveniami ústavy Ústavný súd je súčasť súdnej moci, lebo v súlade s čl. 173 (VIII. kapitola) Ústavy PR súdy

¹² S. Sagan, *Trybunał Konstytucyjny* ..., s. 116; S. Sagan *Prawo Konstytucyjne* ..., s. 195. Širšie o tom: R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny w polskich systemach politycznych*, Wrocław 2010, *passim*; a aj v: B. Szmulik, *Sądownictwo konstytucyjne – ochrona konstytucyjności prawa w Polsce*, Lublin 2001, *passim*; Z. Czeszejko-Sochacki, *Przebieg prac nad utworzeniem polskiego Trybunału Konstytucyjnego (1981–1985)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 3, s. 22 i n.; Z. Czeszejko-Sochacki *Sądownictwo konstytucyjne. (Tradycja a współczesność)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 6, *passim*; okrem toho aj: *Trybunał Konstytucyjny*, red. J. Trzeciński, Wrocław 1987, *passim*; *Zagadnienia sądownictwa konstytucyjnego. O istotę państwa w 90 rocznicę ustanowienia Konstytucji marcowej*, Warszawa 2014, *passim*.

¹³ O modeloch a druhoch kontroly kompetentne píše S. Sagan, *Trybunał Konstytucyjny* ..., s. 116 i n.; S. Sagan *Prawo Konstytucyjne* ..., s. 195 i n.

¹⁴ Podrobnú analýzu zákona o ústavnom súde poskytuje M. Masternak-Kubiak, *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1997, *passim*; a aj P. Sarnecki, *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1, s. 9 i n.

sú zvláštna moc a nezávislá od iných moci. Ústavný súd sa povoláva predovšetkým na overovanie súladu legislatívy s Ústavou, vrátane: súladu zákonov a medzinárodných dohovorov s Ústavou, súladu zákonov s ratifikovanými medzinárodnými dohovormi, ktorých ratifikácia si vyžaduje predchádzajúci súhlas uvedený v zákone, a aj súladu právnych aktov vydávaných ústrednými orgánmi štátnej moci s Ústavou, medzinárodnými dohovormi a zákonmi. Okrem toho má Ústavný súd aj iné kompetencie príslušné ústavným súdom, priamo spojené s ochranou ústavy, čiže: skúma ústavné sťažnosti, vykonáva dozor nad politickými stranami v oblasti overovania súladu ich cieľov alebo činnosti s Ústavou, a rieši kompetenčné spory medzi ústrednými ústavnými orgánmi štátu. Doktrína uvádza aj inú funkciu – signalizačnú alebo informačno-signalizačnú¹⁵. Táto funkcia je založená na tom, že ústavný súd má právo a povinnosť predstaviť snemu a iným zákonodarným orgánom pripomienky o zistených chybách a nedostatkoch v zákonoch, ktorých odstránenie je nevyhnutné. Toto oprávnenie, využívané vhodným spôsobom, môže podstatne ovplyvniť zlepšenie kvality legislatívneho systému. Okrem toho v rámci tejto funkcie sa na ústavný súd nakladá povinnosť zverejňovania zbierky rozhodnutí, ktorých verejná dostupnosť je tiež dôležitým elementom v procese ochrany Ústavy PR a zdokonaľovania legislatívneho systému¹⁶.

3. Pojem a rozsah ústavnej sťažnosti

Pochádzajúci z kultúry nemeckého práva inštitút ústavnej sťažnosti¹⁷ nie je jednoduchý, ak ide o definovanie, preto odborná literatúra doteraz ešte nevypracovala jednotnú definíciu. Pozdáva sa, že najlepší postup pri objasňovaní podstaty tohto inštitútu je vylúčiť súbor vlastností, ktoré sú pre tento inštitút charakteristické. Do tých, ktoré nepovzbudzujú žiadne väčšie pochybnosti, patria nasledujúce vlastnosti: je to inštitút, ktorý sa používa na ochranu osobných záujmov fyzických alebo právnických osôb na ústavnom súde, v zvláštnom konaní, garantovaných v zákonoch práv

¹⁵ Pozri: S. Sagan, *Trybunał Konstytucyjny ...*, s. 117; S. Sagan *Prawo Konstytucyjne ...*, s. 196. Zaujímavé uvažovania o signalizačnej funkcii prezentuje P. Kuczma, *Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego*, [in]: *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 235 i n.; a aj J. Repel, *Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego*, „Nowe Prawo” 1989, nr 1, *passim*.

¹⁶ Širšie pozri aj: W. Mojski, *Kilka uwag o przedmiocie i funkcjach kontroli konstytucyjności prawa w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2010, nr 2–3, s. 281 i n.

¹⁷ Prvýkrát bola zavedená nariadením Bavorského kráľa v roku 1814.

a slobôd, ktoré boli porušené v dôsledku konania alebo zlyhania verejných orgánov¹⁸.

Ústavná sťažnosť je v poľskej legislatíve uvedená v čl. 79 Ústavy PR¹⁹. V tomto článku sa uvádza, že každý, ktorého ústavné slobody alebo práva boli porušené, má právo v súlade so zásadami uvedenými v zákone, podať sťažnosť na Ústavnom súde pre zistenie súladu s Ústavou zákona alebo iného právneho aktu, na základe ktorého súd alebo orgán verejnej správy vydal konečné rozhodnutie o jeho slobodách alebo právach alebo o jeho povinnostiach uvedených v Ústave PR. Rozsah sťažnosti sa nevzťahuje na práva cudzincov na azyl a udelenie statusu utečenca²⁰.

Ustanovenia vzťahujúce sa na formu ústavnej sťažnosti v Poľskej republike môžu povzbudzovať pocit veľkého nedostatku, ak ju porovnáme so súčasnými európskymi riešeniami, lebo môže byť predmetom sťažnosti len právny akt (zákon, nariadenie, uznesenie a pod.). A preto Ústavný súd odmieta sťažnosti, ktoré sa vzťahujú len na určitý súdny rozsudok alebo rozhodnutie orgánu verejnej správy. Zaťal čo v európskych krajinách – Rakúsku, Nemecku, Španielsku, Česku a iných – sa môže podávať sťažnosť na súdne rozsudky a rozhodnutia vydávané orgánmi verejnej správy. A prax nám ukazuje, že väčšina sťažností sa týka práve tejto poslednej oblasti, t.j. súdnych rozsudkov a rozhodnutí orgánov verejnej správy. V Česku a Španielsku len výnimočne, vzhľadom na procedurálne obmedzenia, sa ústavný súd zaoberá kontrolou zákonodarných aktov. Ďalšie obmedzenie inštitútu ústavnej sťažnosti v Poľskej republike sa vzťahuje na to, že nie všetky ustanovenia všeobecného charakteru, ktoré vstupujú do oblasti základných práv, môžu byť predmetom ústavnej sťažnosti. Sťažnosť sa nevzťahuje na akty miestnej legislatívy ani uznesenia samosprávy. Nie sú tiež jasné dôvody, pre ktoré neexistuje možnosť podať ústavnú sťažnosť za porušenie zákonom (iným právnym aktom) subjektívnych práv

¹⁸ Podrobnú analýzu ústavnej sťažnosti sa prezentuje v publikácii *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciński, Warszawa 2000, *passim*; a aj A. Strzembosz, *Sądy a skarga konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 3, s. 3 i n.; novšie publikácie o tomto aj: B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006, *passim*. Z najnovších publikácií pojem, modely a genézu ústavnej sťažnosti podrobne prezentuje L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 13 i n.; B. Banaszak, *Porównawcze prawo...*, s. 165 i n.

¹⁹ Implementáciu ústavnej sťažnosti v poľskej legislatíve detailne predstavuje Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1, s. 31 i n. a aj Z. Czeszejko-Sochacki *Skarga konstytucyjna – niektóre dylematy procesowe*, nr 6(35)/1999, s. 27 i n.

²⁰ O rozsahu ústavnej sťažnosti kompetentne píše J. Repel, *Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [in]: *Skarga konstytucyjna ...*, *passim*.

garantovaných jedincovi v ratifikovaných Poľskou republikou medzinárodných dohovoroch²¹.

4. Konanie vo veci ústavnej sťažnosti

V Poľsku sa aktuálne ústavnú sťažnosť podáva po vyčerpaní všetkých inštancií v priebehu troch mesiacov od doručenia žalobcu právoplatného rozsudku alebo konečného rozhodnutia. Sťažnosť sa rieši v rámci takého istého konania, ako v prípade každej inej žiadosti o skúmanie súladu právneho aktu s Ústavou alebo zákonmi²².

Ústavné sťažnosti podávané na ústavný súd musia splniť veľa podrobných vecných a formálnych náležitostí charakteristických pre procesné písomnosti. Predovšetkým musí sa v nich poukázať na orgán, ktorý vydal napádané rozhodnutie a musia obsahovať odôvodnenie námietky s udaním dôkazov na potvrdenie námietky. Okrem splnenia požiadaviek vzťahujúcich sa na procesné písomnosti, sťažnosť by mala obsahovať presné uvedenie ustanovenia, na ktorého základe súd alebo orgán verejnej správy rozhodol o právach a slobodách alebo povinnostiach občana, a ktorého ústavnosť sťažujúci sa napáda. Podávajúci sťažnosť musí v nej uviesť aj porušené ústavné práva a aj spôsob ich porušenia, a aj odôvodniť svoje stanovisko s udaním faktického stavu. Musí sa tiež pripojiť napadaný rozsudok alebo rozhodnutie.

V prípade sťažnosti platí aj tzv. advokátska požiadavka, ktorá je založená v tom, že sťažnosť by mal vyhotoviť advokát alebo právny poradca, okrem prípadov, v ktorých sťažnosť podáva sudca, prokurátor, notár, profesor alebo docent právnych vied. Sťažujúci sa môže požiadať príslušný okresný súd o úradne ustanovenie preň advokáta alebo právneho poradcu. Do času rozhodnutia súdom v tejto veci sa plynutie lehoty podania sťažnosti zastavuje.

Predseda Ústavného súdu postupuje podanú sťažnosť ním určenému sudcu cieľom predbežného preskúmania sťažnosti na neverejnom zasadaní²³. Je to veľmi dôležitá etapa v konaní vo veci sťažnosti. Vo fáze predbežného skúmania sa sťažnosť skúma ohľadom formálnych a vecných náležitostí. V prípade, že nie je sťažnosť v súlade s formálnymi požiadavkami sudcu Ústavného súdu vyzýva na odstránenie nedostatkov v priebehu siedmich dní. V prípade, že sa nedostatky neodstránia alebo je

²¹ S. Sagan, *Trybunał Konstytucyjny* ..., s. 120 i n.; S. Sagan *Prawo Konstytucyjne* ..., s. 198 i n.

²² Konanie na Ústavnom súde detailne analyzuje S. Sagan, *Trybunał Konstytucyjny* ..., s. 121 i n.; S. Sagan *Prawo Konstytucyjne* ..., s. 199 i n.

²³ O predbežnom riešení ústavnej sťažnosti viac pozri: L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna* ..., s. 35 i n.

sťažnosť očividne neodôvodnená²⁴, môže sudca vydať rozhodnutie o odmietnutí skúmania jej v ďalších etapách. Proti takémuto rozhodnutiu sa môže podať odvolanie na Ústavný súd v priebehu siedmich dní. Ústavný súd skúma sťažnosť na neverejnom zasadaní a v prípade, že sa odvolanie zohľadní, súd necháva sťažnosť na ďalšie skúmanie počas pojednávania; ak nie – od takéhoto rozhodnutia už neexistuje možnosť sa odvolať.

Ústavný súd môže tiež rozhodnúť o zrušení alebo zastavení vykonania rozhodnutia vo veci, na ktorú sa sťažnosť vzťahuje, ak vykonanie rozhodnutia by mohlo priniesť nezvratne dôsledky. O podaní žiadosti Ústavný súd informuje Verejného ochrancu občianskych práv a Verejného ochranu detských práv, ktorí môžu v lehote do 60 dní od obdržania informácií prihlásiť svoju účasť v konaní.

Účastníkmi konania na Ústavnom súde sú: sťažujúci sa; orgán, ktorý vydal akt, na ktorý sa ústavná sťažnosť vzťahuje; Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa (orgán povolaný na zaručenie právnej ochrany záujmov štátneho majetku – pozn. tl.) v prípade, že bola vládou určená na zastupovanie štátu v konaní; Generálny prokurátor; Verejná ochranca občianskych práv a Verejný ochranca detských práv, ak prihlásili svoju účasť v konaní vo veci ústavnej sťažnosti. Účastníci konania vystupujú pred Ústavným súdom osobne alebo prostredníctvom splnomocneného zástupcu.

Pre všestranné preskúmanie kauzy by Ústavný súd v priebehu konania mal preskúmať všetky závažné okolnosti. Nie je pri tom obmedzený len do dôkazov poskytnutých účastníkmi konania, a môže pripustiť dôkazy, ktoré považuje za závažné pre prípad. Pre riadne preskúmanie kauzy môže Ústavný súd požiadať súdy a orgány verejnej moci o poskytnutie pomoci a predstavenie dokumentácii spojenej s riešenou sťažnosťou. Môže sa tiež obrátiť na Najvyšší súd a Najvyšší správny súd o poskytnutie informácií o interpretáciu určitého ustanovenia v súdnych rozsudkoch.

Ústavný súd skúma kauzu na pojednávaní. Ale existuje aj možnosť skúmania kauzy na neverejnom zasadaní, ak z predstavených v písomnej podobe stanovísk účastníkov konania nesporne vyplýva, že právny akt, v súlade s ktorým súd alebo orgán verejnej správy konečne rozhodol o ústavných slobodách alebo právach alebo povinnostiach sťažujúceho sa, je v rozpore s Ústavou PR. Rozhodnutie vydané v takomto konaní sa musí zverejniť.

²⁴ Viac pozri: J. Królikowski, J. Sułkowski, *Znaczenie przesłanki oczywistej bezzasadności dla dostępności skargi konstytucyjnej jako środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5 (94) s. 91 i n. O majetkových predpokladoch ústavnej sťažnosti kompetentne píše L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna ...*, s. 82 i n.

Pojednávania na Ústavnom súde sú verejné, hoci sudca vedúci pojednávanie môže vylúčiť verejnosť pojednávania vzhľadom na bezpečnosť štátu alebo ochranu štátneho tajomstva. Zákon udeľuje sudcom Ústavného súdu právo na zoznámenie sa so štátnym tajomstvom spojeným s riešenou kauzou. O otázkach objatých tajomstvom môže svedok alebo expert hovoriť na Ústavnom súde po oslobodení ho oprávneným orgánom od povinnosti zachovania mlčanlivosti. Odmietnutie súhlasu na výsluch môže byť odôvodnené len dôležitým štátnym záujmom. Expert alebo svedok nemôže odmietnuť svedčiť, ak Ústavný súd rozhodne, že takéto odmietnutie je neodôvodnené.

Vo veci ústavnej sťažnosti Ústavný súd rozhoduje v zložení troch sudcov. Sudcov na konanie vo veci, vrátane vedúceho sudcu a zapisovateľa, určuje Predseda Ústavného súdu. Nesmie sa na rozhodovaní vo veci zúčastňovať sudca, ktorý vydal alebo sa zúčastnil na vydaní normatívneho právneho aktu, rozsudku, správneho rozhodnutia alebo iného rozhodnutia, ktoré sa napáda; zastupoval jedného z účastníkov konania alebo ak vznikli iné okolnosti, ktoré odôvodňujú takýto postup. Sudcu sa vylučuje na jeho žiadosť, žiadosť účastníka konania alebo rozhodnutím ústavného súdu v prípade, že sa bude pozdávať pravdepodobná okolnosť potvrdzujúca pochybnosti vo veci nestrannosti sudcu.

Procesné písomnosti sú žiadosti a vyhlásenia účastníkov konania, ktoré by mali byť vyhotovené v množstve umožňujúcom ich doručenie všetkým účastníkom konania a aj nechanie dvoch vyhotovení do spisu dokumentov. Ústavnú sťažnosť, na základe ktorej sa začína konanie na Ústavnom súde, môže sa stiahnuť pred začatím pojednávania.

Ústavný súd zrušuje konanie (na neverejnom zasadaní), v prípade, že: vydanie rozhodnutia je nepotrebné alebo neprípustné; ústavná sťažnosť bola vzatá späť; napadaný právny akt stratil platnosť pred vydaním rozhodnutia Ústavným súdom.

V prípade ústavných sťažností Ústavný súd vydáva rozsudky. V prípade rozsudku, v ktorom sa sťažnosti vyhovuje, Ústavný súd rozhoduje o vrátení súdnych trov v prospech sťažujúceho sa od orgánu, ktorý vydal napadaný normatívny právny akt. V odôvodnených prípadoch Ústavný súd môže rozhodnúť o vrátení trov konania aj vtedy, ak sťažnosti nevyhoveli. Môže tiež určiť výšku nákladov na zastupovanie sťažujúceho sa advokátom alebo právnym poradcom závisle od jeho angažovanosti v riešení kauzy.

Prítomnosť sťažujúceho alebo jeho zástupcu na pojednávaní je povinná. V opačnom prípade Ústavný súd vec odmietne konať vo veci alebo konanie odloží. Účasť na pojednávaní orgánu, ktorý vydal napadaný právny akt, alebo jeho zástupcu tiež je povinná. V prípade, že sa niektorý z účastníkov konania na pojednávaní nedostaví, konanie sa môže odložiť

a určiť nový termín. Neprítomnosť zástupcu Generálneho prokurátora konanie nezastavuje, ak zo zákona nevyplýva povinnosť jeho účasti na pojednávaní. Pojednávanie sa koná nezávisle od prítomnosti na ňom iných účastníkov konania. V prípade ich neprítomnosti prezentuje Ústavný súd ich stanoviská.

Pri formulovaní rozsudku Ústavný súd je obmedzený vecnými hranicami, uvedenými v ústavnej sťažnosti. Vydáva sa po neverejnej porade sudcov a po hlasovaní nad rozsudkom a podstatnými motívmi tohto riešenia. Poradu vedie vedúci rozhodujúcich sudcov. V komplikovanejších prípadoch sa môže vydanie rozsudku posunúť o dobu maximálne 14 dní.

Rozhoduje sa väčšinou hlasov. Vedúci zbiera hlasy sudcov podľa ich veku, a sám hlasuje ako posledný. Sudca, ktorý sa s rozsudkom nesúhlasí alebo sa nesúhlasí s jeho odôvodnením, môže pred zverejnením rozsudku prihlásiť zvláštne stanovisko. Rozsudok podpisujú všetci rozhodujúci sudcovia, vrátane aj sudcov, ktoré boli v menšine.

V prípade, že Ústavný súd preskúmal ústavnú sťažnosť na neverejnom zasadaní, vedúci rozhodujúcich sudcov informuje o tom sťažujúceho sa a účastníkov konania a súčasne aj udáva termín a miesto zverejnenia rozsudku.

Najneskôr do mesiaca od zverejnenia rozsudku sa vyhotovuje jeho písomné odôvodnenie. Rozsudok vydaný v písomnej podobe sa prezentuje účastníkom konania spolu s ústnym odôvodnením a prípadnými zvláštnymi stanoviskami sudcov. Rozsudok sa doručuje účastníkom konania bezodkladne po vyhotovení odôvodnenia. Rozsudky Ústavného súdu by mali byť bezodkladne zverejnené v Zbierke zákonov Poľskej republiky (pol. Dziennik Ustaw). Ak sa rozsudok vzťahuje na právny akt, ktorý nebol zverejnený v úradných publikáciách, sa rozsudok zverejní v úradnom vestníku Poľskej republiky Monitor Polski. Ústavný súd vydáva zbierku vlastných rozsudkov s názvom „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy”. Rozsudky Ústavného súdu sú okrem uvedeného dostupné aj v elektronickej podobe na jeho webových stránkach²⁵.

5. Niekoľko poznámok k aktuálne nachádzajúcemu sa v parlamente novému zákonu o Ústavnom súde

Aktuálne v poľskom parlamente prebieha schvaľovacie konanie prezidentského návrhu zákona o Ústavnom súde (podaný na Sneme dňa 10. júla 2013, výtlačok č. 1590). Tento návrh zákona obsahuje návrh inej regulácii organizácie a pôsobenia Ústavného súdu a konania pred týmto súdom.

²⁵ Podrobne o rozhodnutiach Ústavného súdu pozri: M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, *passim*.

Autor návrhu vychádza z toho, že existuje potreba verifikácie mnohých riešení, ktoré obsahuje aktuálne platný zákon o Ústavom súde, a vypracovania nových riešení, regulujúcich, koherentne a vhodne k aktuálnym a budúcim požiadavkám, otázky organizácie Ústavného súdu a zásady konania v veciach, ktoré sú predmetom jeho kognície.

Na tomto mieste mali by sme pripomenúť, že zákon Poľskej republiky z 1. augusta 1997 o Ústavnom súde bol prijatý za zvláštnych okolností, takmer na chvíľu pred nadobudnutím platnosti novej Ústavy PR (17. októbra 1997), predovšetkým vzhľadom na vyžadujúce si rýchlu implementáciu nové ústavné ustanovenia vzťahujúce sa na Ústavný súd (zloženie z 15 sudcov s predĺženou deväťročnou kadenciou, uregulovanie základných elementov statusu sudcu Ústavného súdu) a jeho kogníciu (ústavná sťažnosť, žiadosti subjektov so špeciálnou legitimitáciou, najmä podrobné určenie kompetencií Ústavného súdu). Nové regulačné elementy boli v podstatnej miere pridané a „prispôsobené“ k už existujúcim, a prijatá metóda práce nad zákonom nespĺnila všetky požiadavky na koherentnosť a kompletnosť zákona. A to je teraz výrazne viditeľné po uplynutí už vyše 15 rokov platnosti tohto zákona.

Okrem toho, v priebehu posledných rokov tento zákon bol osemkrát novelizovaný, preto uvažovanie o ďalšej novelizácii pri podstatnom rozsahu navrhovaných zmien, nemôže sa považovať za rozumné, podporujúce koherentnosť, jasnú expozíciu hlavnej myšlienky, systematicku reguláciu a v konečnom dôsledku aj čitateľnosť zákona. Za návrhom predstavenia a prijatia nového zákona o Ústavnom súde sú aj argumenty dobrej legislatívy, vyplývajúce zo zásad zákonodarnej techniky.

Z odôvodnenia návrhu nového zákona vyplýva, že požiadavka vypracovania a prijatia nového zákona o Ústavnom súde vznikla z predpokladu o potrebe možne jasného a trvalého zapísania do legislatívy pozície Ústavného súdu, vytvorenia nových regulácií vzťahujúcich sa na postup pri skúmaní vecí na Ústavnom súde, v podstatnej miere prijatého ako príslušný len Ústavnému súde, pri len doplnkovom zohľadňovaní ustanovení Občianskeho súdneho poriadku Poľskej republiky; o potrebe vytvorenia organizačných podmienok podporujúcich efektivitu vydávania rozsudkov; o potrebe precízneho určenia kritérií pre kandidátov na pozíciu sudcu Ústavného súdu a určenia transparentného postupu vyberania skupiny osôb spomedzi poslancov alebo Prezídia snemu, ktorá bude môcť podávať kandidátov na stanovisko sudcu Ústavného súdu; o potrebe podrobnejšieho, korešpondujúceho s pozíciou Ústavného súdu, a v súlade so zásadami uvedenými v ustanovení čl. 195 Ústavy PR, uregulovania statusu sudcu Ústavného súdu ako ústavného sudcu (vrátane aj sudcov, ktorí už odišli do

dôchodku), jeho práv a povinností²⁶, na pozadí doterajšej praxe a analýzy rozsahu vecnej zodpovednosti používania v tejto oblasti ustanovení zákona o Najvyššom súde; o potrebe racionalizácie konaní vo veci na Ústavnom súde, t.j. na pojednávaní alebo neverejnom zasadaní, vzhľadom na rôzny stupeň právno-ústavnej komplikovanosti skúmaných vecí, a rozsahu a spôsobu argumentovania účastníkov konania; o potrebe zohľadnenia sformovanej typológie rozsudkov Ústavného súdu a ich následkov, vyplývajúcej z obrovskej praxe (takmer 1500 rozsudkov – poľské *acquis constitutionnel*) a doktríny; o potrebe prispôsobenej k aktuálnym profesijným a technickým požiadavkám regulácie niektorých otázok spojených s podmienkami fungovania a obsluhou prác Ústavného súdu.

Následkom zavedenia navrhovaných zmien do praxe fungovania Ústavného súdu by malo byť podstatné skrátenie (z aktuálne priemerne cca dvadsiatich mesiacov do niekoľkých mesiacov v budúcnosti) obdobia riešenia sťažností na Ústavnom súde. Menej komplikované kauzy by mohli byť skúmané na zasadaní, a nie na pojednávaní. Rozsudok vrátane odôvodnenia by mal byť vydaný najneskôr po troch mesiacoch od ukončenia pojednávania alebo po mesiaci od ukončenia zasadania. Okrem toho pre zvýšenie efektivity a zrýchlenie skúmania záležitostí na Ústavnom súde predseda Ústavného súdu by mohol rozhodovať o spoločným skúmaní žiadostí, ústavných sťažností a právnych otázok, ak sa tieto budú vzťahovať na ten istý problém.

Projekt tiež navrhuje zmenu zásad prihlasovania kandidátov na pozíciu sudcu Ústavného súdu. Navrhuje sa tiež, že poslanci, senátori alebo európski poslanci budú môcť kandidovať na sudcov Ústavného súdu po uplynutí minimálne 4 rokov po uplynutí mandatu.

Záver

Zhrnutie uvedených v tomto príspevku uvažovaní nám prináša niekoľko reflexií o úlohe, ktorú inštitút ústavnej sťažnosti plní v platnom právnom poriadku, a jej účinnosti v oblasti ochrany práv a slobôd zaručených v Ústave PR. Žiadne pochybnosti nepovzbudzuje fakt, že ústavná sťažnosť je stále zvláštny právny nástroj používaný na ochranu garantovaných Ústavou ľudských práv, slobôd a povinností. Okrem toho podporuje aj odstraňovanie neústavných normatívnych právnych aktov, ktoré sú základom pre rozhodovanie o ústavných právach, slobodách a povinnostiach v rámci platnej legislatívy. Na druhej strane je však ťažko úplne a jednoznačne určiť, ktorá z uvedených funkcií ústavnej sťažnosti by mala byť prvoradá. Dobré píše o tom Lech Jarmóz: „Ako zásadná sa (...)“

²⁶ Status sudcu Ústavného súdu detailne a kompetentne analyzuje M. Zubik, *Status prawny sądziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, *passim*.

pozdáva konštatácia, že z uhla pohľadu takmer desaťročných skúseností spojených s fungovaním ústavnej sťažnosti splňuje táto sťažnosť svoju úlohu v oblasti ochrany ľudských práv a slobôd. Toto hodnotenie (...) je stále platné aj keď zohľadníme pomerne úzku definíciu ústavnej sťažnosti v Ústave Poľskej republiky a zákone PR o Ústavnom súde z roku 1997²⁷. Riešenia prijaté v projekte nového zákona o Ústavnom súde majú šancu zlepšiť účinnosť činnosti Ústavného súdu predovšetkým v oblasti skúmania ústavnej sťažnosti. Navrhované zmeny sa pozdajú opodstatnené a smerujú k dosiahnutiu väčšej ako doteraz efektívnosti jeho práce, a čo sa s tým spája aj účinnejšej ochrany ustanovení Ústavy, vrátane v nej garantovaných ľudských a občianskych práv a slobôd.

SUMMARY

Protection of Human Rights in the Activity of the Polish Constitutional Court

The article aims at making analysis of the activity of the Constitutional Court in Poland in the sphere of human rights' protection. This activity is predominantly connected with the protection of the Constitution, which is sensu stricte comprehended as the control of the constitutionality of law. Moreover, traditional duties of the Constitutional Court also comprise supervision of political parties' activities, solving conflicts on competences between the supreme state authorities, as well as, or perhaps above all, examining constitutional complaints, which is an especially important function in the context of the protection of rights and freedoms guaranteed in the basic law. Therefore, the study discusses the concept and aims of the protection of the Constitution in the context of human rights' protection, presents functions entrusted to the Polish Constitutional Court in this area, analyses the definition and model of the constitutional complaint which was created in Poland after 1985, as well as the main principles of the procedure of considering it before the Constitutional Court. Besides, the author undertakes an attempt to also estimate the role and effectiveness of the constitutional complaint in the Polish system of legal instruments serving to protect the Constitution, as well as rights, freedoms and duties of an individual.

²⁷ L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna ...*, s. 228.

Stručne k vybraným aplikačným problémom súvisiacim s nálezom Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 106/2011

JUDr. Marianna Mochnáčová, PhD.
sudkyňa Ústavného súdu Slovenskej republiky
JUDr. Ján Havrilčák
prokurátor Okresnej prokuratúry Poprad

Na úvod

Kodifikácia nových trestných kódexov v roku 2005, Trestného zákona a Trestného poriadku,²⁸ s účinnosťou od 1. januára 2006 znamenala výrazný prelom v oblasti trestného práva v Slovenskej republike. Priniesla so sebou viacero výrazných zmien, kde za jednu z najvýznamnejších charakteristík nového Trestného zákona možno popri zavedení viacerých dovtedy nekodifikovaných skutkových podstát trestných činov považovať aj prísnejšiu penalizáciu skutkových podstát trestných činov už kodifikovaných, t. j. zavedenie prísnejších trestných sadzieb pri viacerých trestných činoch upravených už v predošlom Trestnom zákone.²⁹

Tieto zmeny vychádzali predovšetkým zo záujmu zákonodarcu na prísnejšom postihu páchatel'ov trestnej činnosti, pretože dovtedy platný a účinný Trestný zákon už nepostačoval a neobsahoval ustanovenia reflektujúce potreby doby. Novokodifikovaný Trestný zákon obsahuje inštitúty, pomocou ktorých je možné upravovať trestné sadzby pri skutkových podstatách trestných činov. Medzi tieto inštitúty patrí predovšetkým tzv. „zásada trikrát a dost“ a tzv. „asperačná zásada“ upravená v § 41 ods. 2 Trestného zákona.

K zavedeniu „asperačnej zásady“

Ako už bolo uvedené, asperačná zásada nazývaná aj zostrujúca zásada je upravená v § 41 ods. 2 Trestného zákona v platnom znení. V zmysle uvedeného paragrafu *„Ak súd ukladá úhrnný trest odňatia slobody za dva alebo viac úmyselných trestných činov spáchaných dvoma alebo viacerými skutkami, zvyšuje sa horná hranica trestnej sadzby odňatia slobody trestného činu z nich najprísnejšie trestného o jednu tretinu; súd uloží páchatel'ovi trest nad jednu polovicu takto určenej trestnej sadzby*

²⁸ Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon a zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok.

²⁹ Zákon č. 140/1961 Zb. Trestný zákon.

odňatia slobody. Horná hranica zvýšenej trestnej sadzby nesmie prevyšovať dvadsaťpäť rokov a pri mladistvých trestnú sadzbu uvedenú v § 117 ods. 1 alebo 3. Popri treste odňatia slobody možno v rámci úhrnného trestu uložiť aj iný druh trestu, ak by jeho uloženie bolo odôvodnené niektorým zo súdených trestných činov.“

Do Trestného zákona z roku 2005 bola vo svojej podobe v podstate prebratá z Trestného zákona z roku 1961, do ktorého bola zavedená jeho novelou č. 171/2003 Z. z.³⁰ Samozrejme, s prihliadnutím na zavedenie bipartície trestných činov je potrebné zdôrazniť, že zákonodarca uplatnenie tejto zásady obmedzil len na prípad, že pri trestaní viacčinného súbehu musí byť aspoň jeden z dvoch alebo viacerých zločinom.

Diskonformita asperačnej zásady s Ústavou Slovenskej republiky

Aplikačná prax však pri uplatňovaní „asperačnej zásady“ so sebou priniesla viacero problémov. Najvypuklejšie sa spornosť uplatňovania „asperačnej zásady“ v spojení s prísnejšími trestnými sadzbami prejavila v roku 2010, keď bol ústavnému súdu doručený návrh Krajského súdu v Prešove na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) – konanie o súlade právnych predpisov – o súlade asperačnej zásady s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 17 ods. 1, čl. 50 ods. 1 a čl. 141 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd po vyžiadaní si stanovísk od Národnej rady Slovenskej republiky, vlády Slovenskej republiky, predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“), generálneho prokurátora Slovenskej republiky, zastúpeného prvým námestníkom generálneho

³⁰ Dôvodová správa k zavedeniu „asperačnej zásady“ uvádza: *«Cieľom predloženej novely Trestného zákona je preto sprísnenie trestov, izolácia najnebezpečnejších zločincov, a tým vyššia bezpečnosť v spoločnosti. Novela zavádza do Trestného zákona zásadu „trikrát a dost“, asperačnú zásadu, trest absolútneho doživotia a sprísnenie trestu pri trestnom čine vraždy podľa § 219 ods. 2, trestnom čine legalizácie príjmu z trestnej činnosti podľa § 252 ods. 1 až 3 a pri korupčných trestných činoch v prípade pasívnej korupcie verejných činiteľov... V slovenskom trestnom práve sa pri spáchaní niekoľkých trestných činov uplatňuje tzv. absorpčná zásada pre ukladanie trestu, ktorá znamená, že páchatel' môže dostať trest len vo výške trestnej sadzby najťažšieho spáchaného trestného činu. Táto zásada neumožňuje v žiadnom prípade prekročiť pri ukladaní trestu hornú hranicu trestnej sadzby za najprísnejšie sankcionovateľný trestný čin. Páchatel' teda nie je za ďalšie spáchané trestné činy de facto potrestaný.*

Domnievame sa, že súd by mal mať možnosť v prípadoch reálnej konkurencie úmyselných trestných činov (spáchanie niekoľkých úmyselných trestných činov viacerými skutkami) zvýšiť hornú hranicu trestnej sadzby najťažšieho trestného činu o jednu tretinu a v prípade obzvlášť závažného recidivistu o jednu polovicu (v jeho prípade bude potom vylúčená možnosť zvýšenia hornej hranice trestnej sadzby podľa § 42 – bod 9 návrhu). Súčasná právna úprava umožňuje situáciu, kedy páchatel', ktorý spáchal vo viacčinnom súbehu X trestných činov, ktoré už odôvodňujú trest na hornej hranici sadzby najťažšieho trestného činu, môže páchať ďalšie rovnaké alebo menej závažné delikty už de facto beztrestne.

Bez trestné páchanie trestných činov v právnom štáte považujeme za nespravodlivé. Sme presvedčení, že zločinec má za každý spáchaný trestný čin dostať spravodlivý trest.»

prokurátora Slovenskej republiky, a Slovenskej advokátskej komory po splnení zákonných predpokladov na upustenie od ústneho pojednávania na neverejnom zasadnutí nálezom č. k. PL. ÚS 106/2011-85 rozhodol, že «v § 41 ods. 2 zákona č. 300/2005 Z. z. slová v texte za bodkočiarkou „súd uloží páchatel'ovi trest nad jednu polovicu takto určenej trestnej sadzby odňatia slobody“ nie sú v súlade s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Vo zvyšnej časti návrhu Krajského súdu v Prešove nevyhovel.».

Ústavný súd v odôvodnení po dôkladnej analýze všetkých s vecou súvisiacich otázok okrem iného vyslovil, že namietané zákonné ustanovenie nevyhovelo tzv. testu primeranosti, a aj preto pri rešpektovaní princípu minimalizácie zásahu ústavného súdu do právneho poriadku vyslovil nesúlad iba časti ustanovenia § 41 ods. 2 Trestného zákona s čl. 1 ods. 1 ústavy; vo zvyšku návrhu navrhovateľa nevyhovel. Vzhľadom na tento záver bolo už bez právneho významu analyzovať prípadný nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 13 ods. 4, čl. 17 ods. 1 a čl. 50 ods. 1 ústavy. Z hľadiska komplexnosti je potrebné poukázať na to, že uvedený záver nebol prijatý plénom ústavného súdu jednohlasne a k nálezu pripojili odlišné stanovisko dvaja zo sudcov ústavného súdu. Vo svojom odlišnom stanovisku sa nestotožnili so záverom o aplikácii princípu minimalizácie zásahu ústavného súdu do právneho poriadku v tomto konkrétnom prípade a v záujme zachovania princípu právnej istoty vyplývajúceho z čl. 1 ods. 1 ústavy považovali za nevyhnutné poukázať na to, že ústavný súd mal podľa ich názoru pristúpiť nielen k vysloveniu nesúladu časti § 41 ods. 2 Trestného zákona s ústavou, ale mal za ústavne nesúladné označiť celé namietané ustanovenie. Ďalej poukázali na podľa nich nedostatočné odôvodnenie uvedeného nálezu. Zároveň sa nezhodli na závere o právne bezvýznamnom analyzovaní súladu, resp. nesúladu napadnutého ustanovenia s čl. 13 ods. 4 a čl. 17 ods. 1 ústavy.

V závere svojho odlišného stanoviska zdôraznili vzájomný vzťah rozhodnutí ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 106/2011 a sp. zn. PL. ÚS 6/09.³¹

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 106/2011 v praxi

Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 106/2011 s ohľadom na svoje účinky vyvolal medzi odsúdenými značný rozruch. Prakticky všetky všeobecné súdy zaznamenali zvýšený nápad v registroch Nt, resp. Tos týkajúcich sa práve obnovy konania. Bolo to spôsobené tým, že odsúdení pre rôznu trestnú činnosť podávali a stále podávajú návrhy na povolenie

³¹ K tomu pozri bližšie odlišné stanovisko sudkyne Ivetty Macejkovej a sudcu Milana Lalíka k veci sp. zn. PL. ÚS 106/2011 pripojené k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 106/2011.

obnovy konania automaticky vždy, ak je v právoplatnom výroku o treste v rozsudku súdu odkaz na použitie § 41 ods. 2 Trestného zákona.

Všeobecné súdy sa s takýmito návrhmi na povolenie obnovy konania nevysporiadávajú jednoznačne. Kým na jednej strane sa pri analýze rozhodovacej činnosti všeobecných súdov stretávame s rozhodnutiami, ktorými súdy obnovu konania v spojení s už uvedeným nálezom ústavného súdu povoľujú a rušia výrok o treste vymeraný s použitím aj § 41 ods. 2 Trestného zákona³² takpovediac automaticky, na strane druhej existuje približne rovnako početná skupina rozhodnutí súdov, ktorými návrhy na povolenie obnovy konania zamietajú s poukazom na výsledky skúmania splnenia ďalších podmienok obnovy konania, pretože považujú uložený trest za primeraný aj bez použitia tej časti ustanovenia § 41 ods. 2 Trestného zákona, ktorej sa nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 106/2011 týka.³³

Táto názorová nejednotnosť podnietila aj reakciu trestnoprávneho kolégia najvyššieho súdu, ktoré v stanovisku sp. zn. Tpj 44/2013 upravilo aplikáciu záverov nálezu sp. zn. PL. ÚS 106/2011 ako dôvodu na povolenie obnovy konania. Z bodu I a II predmetného stanoviska vyplýva, že ústavná diskonformita časti ustanovenia § 41 ods. 2 Trestného zákona s ústavou zakladá *ex lege* dôvod na povolenie obnovy konania bez ďalšieho skúmania splnenia podmienok obnovy konania. Inak povedané, podľa tohto názoru súd už nemôže skúmať splnenie iných podmienok uvedených v § 394 ods. 1 Trestného poriadku, ale obnovu konania povolí z dôvodu uvedeného v § 41b ods. 1 zákona 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 (ďalej aj „zákon o ústavnom súde“).³⁴

V bode III stanoviska sa trestnoprávne kolégium najvyššieho súdu uznieslo na tom, že *„ak bolo použité ustanovenie podľa § 39 ods. 1 alebo ods. 2 písm. a) až c) alebo písm. e) Trestného zákona o mimoriadnom znížení trestu odňatia slobody vo vzťahu k trestnej sadzbe trestu odňatia slobody upravenej podľa § 41 ods. 2 Trestného zákona v znení účinnom do 21. decembra 2012, ustanovenie § 41b ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z.*

³² Napr. okresné súdy Prešov, Michalovce, Košice-okolie, Poprad, krajské súdy v Nitre (2 To) a v Banskej Bystrici (2 To), Najvyšší súd Slovenskej republiky (2 To) – údaje čerpané zo stanoviska Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. Tpj 44/2013.

³³ Napr. okresné súdy Stará Ľubovňa, Komárno, Piešťany, Nitra, Dolný Kubín, Krajský súd v Banskej Bystrici (5 To) – údaje čerpané zo stanoviska Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. Tpj 44/2013.

³⁴ V zmysle dikcie § 41b ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. Národnej rady Slovenskej republiky o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov *„Ak súd v trestnom konaní vydal na základe právneho predpisu, ktorý neskôr stratil účinnosť v zmysle čl. 125 ústavy, rozsudok, ktorý nadobudol právoplatnosť, ale nebol vykonaný, strata účinnosti takého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého ustanovenia je dôvodom obnovy konania podľa ustanovení Trestného poriadku.“*

o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov v spojení s nálezom Ústavného súdu Slovenskej republiky z 28. novembra 2012 sp. zn. PL. ÚS 106/2011 vyhláseným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 428/2012 21. decembra 2012 sa nepoužije“.³⁵

Ústavný súd Slovenskej republiky k asperačnej zásade ako dôvodu na povolenie obnovy konania

Nejednoznačnosť rozhodovacej činnosti všeobecných súdov sa musela zákonite preniesť aj na pôdu ústavného súdu pri konaniach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy.³⁶

V tejto súvislosti je potrebné podotknúť, že ústavný súd svojím uznesením sp. zn. I. ÚS 673/2013 z 13. novembra 2013 zamietol sťažnosť podľa čl. 127 ústavy, ktorej predmetom bolo posúdenie ústavnej konformnosti rozhodnutia druhostupňového súdu, ktorým bol zamietnutý návrh na povolenie obnovy konania iniciovaný z dôvodu právnych účinkov nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 106/2011, resp. straty účinnosti časti § 41 ods. 2 Trestného zákona, ešte pred prijatím stanoviska najvyššieho súdu sp. zn. Tpj 44/2013 z 26. novembra 2013.

Podobne ako všeobecné súdy ani ústavný súd následne nepostupoval pri rozhodovaní právne obdobných vecí unifikovane. Kým I. senát a III. senát ústavného súdu individuálne sťažnosti fyzických osôb odmietal z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti, resp. aj iných dôvodov,³⁷ IV. senát pri predbežnom prerokovaní tieto sťažnosti prijal na ďalšie konanie.³⁸

Z uznesenia ústavného súdu č. k. I. ÚS 724/2013-10, ktorým individuálnu sťažnosť odmietol z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti, vyplýva, že ústavný súd preskúmal uznesenie krajského súdu, proti ktorému sťažnosť smerovala, ako aj uznesenie okresného súdu, na ktoré krajský súd vo svojom uznesení odkázal. Výklad ustanovenia § 41b ods. 1 zákona o ústavnom súde v spojení s § 394 ods. 1 Trestného poriadku použitý krajským súdom, na základe ktorého preskúmal naplnenie jednotlivých podmienok obnovy konania, považoval ústavný súd za taký, ktorý plne rešpektuje požiadavku jednosmerného pôsobenia právnych noriem, a zároveň poukázal na fakt, že práve v dôsledku prezentácie opačného výkladu predloženého sťažovateľom „by došlo k nadbytočnému,

³⁵ K tomu pozri stanovisko Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. Tpj 44/2013.

³⁶ Tzv. „konanie o individuálnych sťažnostiach“. Podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky „Ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.“.

³⁷ Uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 673/2013 a sp. zn. I. ÚS 724/2013.

³⁸ Uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 99/2014 a sp. zn. IV. ÚS 110/2014.

*formálnemu a neúčelnému prehodnocovaniu právoplatných rozhodnutí v trestných veciach, ktoré by boli na základe návrhov odsúdených bez ďalšieho preskúmané, napriek tomu, že už v konaní o obnove konania je zo všetkých okolností zrejmé, že obnovenie konania nemôže pre odsúdeného privodiť iný, resp. priaznivejší výsledok“.*³⁹

V druhovo obdobnej veci vedenej na ústavnom súde pod sp. zn. I. ÚS 673/2013 bola sťažnosť sťažovateľa odmietnutá kvôli nedostatku právomoci ústavného súdu na jej prerokovanie v časti smerujúcej proti uzneseniu prvostupňového súdu a v časti smerujúcej proti uzneseniu druhostupňového súdu rovnako ako v už spomínanej veci z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti.

V oboch svojich uzneseniach ústavný súd odkázal na právne závery všeobecných súdov. Je potrebné zdôrazniť, že relevantné závery všeobecných súdov spočívali v označení zrušenia časti ustanovenia § 41 ods. 2 Trestného zákona nálezom ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 106/2011 ako skutočnosti súdu skôr neznámej a následnom odôvodnení primeranosti uloženého trestu.

Všeobecné sudy ďalej konštatovali, že *„V konaní o obnove sa nepreskúmava zákonnosť a odôvodnenosť pôvodného rozhodnutia, ale posudzuje sa výlučne otázka, či nové skutočnosti alebo dôkazy skôr neznáme v spojení s dôkazmi už vykonanými môžu odôvodniť iné než pôvodné právoplatné rozhodnutie o vine a treste. Súd teda nemôže bez ďalšieho prevziať nové skutočnosti či dôkazy bez toho, aby ich hodnotil vo vzťahu k skutočnostiam a dôkazom, z ktorých vzišlo pôvodné skutkové zistenie. Nie každá nová skutočnosť či dôkaz sú tak spôsobilé vyvolať následky predvídané v § 394 ods. 1 Trestného poriadku.“*⁴⁰

Záver o tom, či existencia nových skutočností alebo nových dôkazov je spôsobilá odôvodniť iné než pôvodne právoplatné rozhodnutie, môže súd ustáliť len porovnaním dosiaľ vykonaných dôkazov s dôkazným významom novo tvrdených skutočností alebo novo vykonaných dôkazov, a to v rozsahu ustanovenia § 2 ods. 12 Trestného poriadku. Uvedený postup nie je v rozpore s požiadavkami vyplývajúcimi z ustanovenia § 2 ods. 19 Trestného poriadku. Už v rámci konania o návrhu na povolenie obnovy konania musí súd hodnotiť nové skutočnosti a dôkazy z hľadiska ich významu vo vzťahu k preskúmanému právoplatnému rozsudku. Nemôže sa obmedziť len na strohé konštatovanie ich existencie tým, že k hodnoteniu nových skutočností pristúpi až po tom, ako na ich podklade povolí obnovu konania.

Druhou podmienkou na povolenie obnovy konania v zmysle § 394 ods. 1 Trestného poriadku je, že nové skutočnosti, resp. dôkazy neznáme

³⁹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PLz. ÚS 2/2014-15, s. 8.

⁴⁰ Ústavný súd Českej republiky 19/2004.

v čase rozhodovania o vine a treste by viedli k inému rozhodnutiu o vine, resp. treste a že pôvodne uložený trest je v dôsledku novej skutočnosti v zrejmom nepomere k pomerom páchatel'a.“⁴¹

IV. senát ústavného súdu sa však pri rozhodovaní o individuálnych sťažnostiach fyzických osôb v druhovo obdobných veciach rozhodol postupovať iným spôsobom. V súvislosti s tým autori považujú za dôležité poukázať na to, že v čase rozhodovania o individuálnych sťažnostiach fyzických osôb poznal právne závery I. senátu ústavného súdu, ako aj stanovisko trestnoprávneho kolégia najvyššieho súdu. Pri porovnaní už označených rozhodnutí ústavného súdu a stanoviska trestnoprávneho kolégia najvyššieho súdu IV. senát ústavného súdu zistil odlišný právny názor na aplikáciu ustanovenia § 41b ods. 1 zákona o ústavnom súde v spojení s § 394 Trestného zákona. Na odstránenie predmetných rozporov v aplikácii uvedených právnych noriem ústavný súd zvolil postup podľa § 6 zákona o ústavnom súde⁴² berúc do úvahy právne závery I. senátu. IV. senát okrem iného konštatoval, že „v posudzovaných veciach uplatnenie právneho názoru vyjadreného v stanovisku najvyššieho súdu poskytuje nepochybne širšiu (plnohodnotnejšiu) ochranu ústavou garantovaných základných práv a slobôd ako uplatnenie právneho názoru I. senátu ústavného súdu, keďže na jeho základe majú sťažovatelia bez ďalšieho právo na povolenie obnovy konania, pričom po jej povolení majú k dispozícii všetky procesné prostriedky na ochranu svojich práv, aké mali v pôvodnom (trestnom) konaní“. Navyše konštatoval, že „stanovisko najvyššieho súdu ako celok poskytuje právam fyzických osôb, na ktoré je aplikovateľný nález ústavného súdu o asperačnej zásade, plnohodnotnú ochranu, a preto je v plnom rozsahu aplikovateľné na rozhodovanie ústavného súdu o sťažnostiach týkajúcich sa asperačnej zásady“.

Na základe už uvedeného plénum ústavného súdu dospelo k záveru, že pre ďalšiu aplikačnú prax v záujme zachovania princípu právnej istoty, ktorý je ingerentnou súčasťou princípu právneho štátu vyvoditeľného z čl. 1 ods. 1 ústavy,⁴³ je potrebné uplatniť postup podľa § 6 zákona o ústavnom súde, a z toho dôvodu uznesením č. k. PLz. ÚS 2/2014-15 prijalo stanovisko v znení, že „bod II stanoviska trestnoprávneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. Tpj 44/2013 z 26. novembra 2013, ktoré súvisí s aplikáciou nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS

⁴¹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. I. ÚS 673/2013-13, s. 8.

⁴² V zmysle dikcie § 6 zákona o ústavnom súde „Senát, ktorý v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou dospeje k právnemu názoru odchylnému od právneho názoru vyjadreného už v rozhodnutí niektorého zo senátov, predloží plénu ústavného súdu návrh na zjednotenie odchylných právnych názorov. Plénum ústavného súdu rozhodne o zjednotení odchylných právnych názorov uznesením. Senát je v ďalšom konaní viazaný uznesením pléna ústavného súdu.“

⁴³ V zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.“

106/2011 z 28. decembra 2012 (nález o asperačnej zásade), zabezpečuje dotknutým fyzickým osobám plnohodnotnú ochranu ich základných práv a slobôd, a preto je v plnom rozsahu aplikovateľný nielen v konaniach pred všeobecnými súdmi, ale aj v konaniach pred Ústavným súdom Slovenskej republiky“.⁴⁴

Uvedené rozhodnutie vo svojich dôsledkoch znamená, že okresný súd pri rozhodovaní o návrhu na povolenie obnovy konania podanom odsúdeným, ktorému bol uložený trest s použitím asperačnej zásady pred uverejnením nálezu o asperačnej zásade, v ktorom namieta použitie tejto zásady ako dôvod na povolenie obnovy konania, je obligatórne povinný obnovu konania povoliť. V prípade, ak by okresný súd takýmto spôsobom nerozhodol, odsúdení by sa mohli svojich práv domôcť prostredníctvom účinných opravných prostriedkov daných platným právnym poriadkom, na rozhodnutie ktorých sú oprávnené príslušný krajský súd (sťažnosť proti rozhodnutiu o nepovolení obnovy konania) či ústavný súd (sťažnosť podľa čl. 127 ústavy).

Aký bol úmysel zákonodarcu?

Podľa názoru autorov správny spôsob výkladu ustanovení o obnove konania v spojení so všetkými v tomto príspevku analyzovanými rozhodnutiami je podmienený relevantnou odpoveďou na už položenú otázku. Podľa § 394 ods. 1 Trestného poriadku v platnom znení „*obnova konania, ktoré skončilo právoplatným rozsudkom alebo právoplatným trestným rozkazom, sa povolí, ak vyjdú najavo skutočnosti alebo dôkazy súdu skôr nežnáme, ktoré by mohli same osebe alebo v spojení so skutočnosťami a dôkazmi už skôr známymi odôvodniť iné rozhodnutie o vine alebo vzhľadom na ktoré by pôvodne uložený trest bol v zrejmom nepomere k závažnosti činu alebo k pomerom páchatel'a, alebo uložený druh trestu by bol v zrejmom nepomere s účelom trestu, alebo vzhľadom na ktoré upustenie od potrestania alebo upustenie od súhrnného trestu by bolo v zrejmom nepomere k závažnosti činu alebo pomerom páchatel'a, alebo by bolo v zrejmom rozpore s účelom trestu*“.

S ohľadom na obsah tohto článku je pre autorov, samozrejme, relevantné zaoberať sa otázkou rozhodovania o povolení obnovy konania vo vzťahu k výroku o treste v jednotlivých prípadoch obnovy konaní iniciovaných na základe účinkov nálezu sp. zn. PL. ÚS 106/2011 z 28. decembra 2012.

Odborná literatúra k zrejmemu nepomeru trestu uloženého k pomerom páchatel'a uvádza, že „*Zrejmy nepomer trestu uloženého k pomerom páchatel'a spočíva v nerešpektovaní požiadavky individualizácie trestu voči osobe páchatel'a (osoba z hľadiska bezúhonnosti, zdravotný stav*

⁴⁴ Uznesenie pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PLz. ÚS 2/2014-15.

takejto osoby, jeho rodinné pomery a pod.) a zrejmy rozpor s účelom trestu treba posudzovať z hľadiska ustanovenia § 34 ods. 1 TZ⁴⁵, ale aj že „Zrejmy nepomer uloženého trestu k závažnosti činu alebo pomerom páchatel'a spočíva v nedostatočnom rešpektovaní všetkých aspektov závažnosti činu vyjadrených v trestnej sadzbe konkrétneho trestného činu.“⁴⁶

Už základná učebnicová literatúra⁴⁷ uvádza, že trest uložený páchatel'ovi musí spĺňať požiadavku (nazývanú aj účel trestu, pozn.) individuálnej a generálnej prevencie, kde princíp individuálnej prevencie v sebe zahŕňa najmä to, že konkrétny trest uložený konkrétnemu páchatel'ovi musí dostatočne zohľadňovať jeho trestnú minulosť, ako aj všetky okolnosti spáchania skutku, čo splyva s tzv. už naznačenou individualizáciou trestu voči osobe páchatel'a.

Súd teda aplikujúc jazykovo-gramatický výklad výlučne § 394 ods. 1 Trestného poriadku *ex lege* nemôže povoliť obnovu konania, pokiaľ

- je návrh na povolenie obnovy konania založený na dôkazoch alebo skutočnostiach, ktoré neboli súdu do času rozhodovania o návrhu na povolenie obnovy konania neznáme, alebo
- pokiaľ aj také skutočnosti a dôkazy existujú, a odsúdený či prokurátor v návrhu na povolenie obnovy konania na ne aj poukazujú, súd aj tak *ex lege* nemôže povoliť obnovu konania, ak navrhovateľom navrhované dôkazy by v obnovenom trestnom konaní nemohli same osebe alebo v spojení so skutočnosťami a dôkazmi už skôr známymi odôvodniť iné rozhodnutie o vine alebo vzhľadom na ktoré by pôvodne uložený trest nebol v zrejmom nepomere k závažnosti činu alebo k pomerom páchatel'a, alebo uložený druh trestu by nebol v zrejmom nepomere s účelom trestu, alebo vzhľadom na ktoré upustenie od potrestania alebo upustenie od súhrnného trestu by nebolo v zrejmom nepomere k závažnosti činu alebo pomerom páchatel'a, alebo by nebolo v zrejmom rozpore s účelom trestu.

Autori príspevku sa domnievajú, že zákonodarca takto formuloval základné podmienky na povolenie obnovy konania, aby sa tak vyhol prílišnému obnovovaniu trestných konaní v záujme ochrany stability právoplatných súdnych rozhodnutí a na ne nadväzujúcej právnej istoty nimi dotknutých subjektov.

⁴⁵ Čentíš, J. a kol.: Trestný poriadok. Veľký komentár. Bratislava : Euro Kodex, 2014, s. 685.

⁴⁶ Minárik, Š. a kol.: Trestný poriadok. Stručný komentár. Bratislava : IURA EDITION, 2010, s. 946.

⁴⁷ Napr. Madliak, J., Mihaľov, J., Štefanková S.: Trestné právo hmotné I. Všeobecná časť. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2010; Ivor, J. a kol.: Trestné právo hmotné I. Všeobecná časť. Bratislava: IURA EDITION, 2006.

Napokon, už základná učebnicová literatúra k obnove konania uvádza, že „jej účelom je predovšetkým odstránenie nedostatkov skutkového charakteru, na ktorých je postavené právoplatné rozhodnutie. Príčiny uvedených nedostatkov pritom vyšli najavo až po právoplatnosti rozhodnutia a majú pôvod v nových skutočnostiach alebo dôkazoch, ktoré sú spôsobilé odôvodniť odlišné rozhodnutie vo veci, a vyžadujú preto zásah do jeho záväznosti a nezmeniteľnosti“, či obdobne „Obnova konania je mimoriadnym opravným prostriedkom, ktorý slúži predovšetkým na odstránenie nedostatkov v skutkových zisteniach právoplatných rozhodnutí, pričom príčiny týchto nedostatkov (nové skutočnosti a dôkazy) vyšli najavo až po právoplatnosti pôvodného rozhodnutia.

Účelom obnovy konania nie je posúdiť celkovú závažnosť a odôvodnenosť pôvodného rozhodnutia a správnosť postupu konania, ktoré mu predchádzalo. V konaní o povolenie obnovy konania nemôže súd preskúmať zákonnosť postupu v pôvodnom konaní v tom smere, či sa súd pri rozhodovaní vyrovnal so všetkými okolnosťami a obhajobou obvineného, či rešpektoval zásadu bezprostrednosti a ústnosti pri dokazovaní a pod. (R 35/1988). Pri obnove konania sa rozhoduje, či nové skutočnosti a dôkazy súdu skôr neznáme, ktoré vyšli najavo až po právoplatnosti rozhodnutia, môžu odôvodniť iné rozhodnutie, než aké bolo urobené v pôvodnom konaní.“

Trestným poriadkom upravená obnova konania prebieha v dvoch fázach, z ktorých prvá je predpokladom začatia druhej, ktorá môže, ale nemusí prebehnúť. Prvou fázou je konanie o návrhu na obnovu konania (konanie o povolení obnovy konania), ktoré spočíva v posudzovaní váhy alebo miery právnej relevancie novej skutočnosti, resp. dôkazu, ktoré neboli súdu v pôvodnom konaní pred vydaním právoplatného rozhodnutia známe, z pohľadu novej možnosti súdu dospieť na základe nej/nich k inému právnomu záveru o vine alebo treste páchatel'a. Táto koncepcia obnovy konania (jej rozdelenia na dve fázy: fáza pred povolením/po povolení) nie je náhodná, je v súlade s účelom tohto opravného prostriedku, ktorý má slúžiť len ako mimoriadny opravný prostriedok, ktorým sa do právoplatného rozhodnutia, resp. právnej istoty dotknutých subjektov zasahuje len výnimočne v odôvodnených prípadoch za podmienky, že v obnovenom konaní môže páchatel' dosiahnuť pre seba priaznivejšie rozhodnutie, resp. priaznivejší výsledok konania. Z uvedeného je zrejmé, že zákonodarca už samotným stanovením, resp. formulovaním podmienok obnovy konania zvyrazňuje nevyhnutnosť materialistického prístupu súdu k skúmaniu naplnenia podmienok obnovy konania.

Iná je koncepcia dovolania ako mimoriadneho opravného prostriedku, ktoré možno aplikovať v prípade, ak to je odôvodnené závažnosťou pochybenia napadnutého rozhodnutia súdu, a to najmä z

hľadiska dotknutej osoby (spravidla obvineného), ako aj z hľadiska zákonnosti rozhodovania a zákonného postupu súdov a orgánov činných v trestnom konaní. V rámci konania o dovolaní súdy nie sú povinné ako ďalšiu podmienku skúmať, resp. zvažovať možnosť dosiahnutia priaznivejšieho výsledku pre odsúdeného.

Podľa § 41b ods. 1 zákona o ústavnom súde ak súd v trestnom konaní vydal na základe právneho predpisu, ktorý neskôr stratil účinnosť v zmysle čl. 125 ústavy, rozsudok, ktorý nadobudol právoplatnosť, ale nebol vykonaný, strata účinnosti takého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého ustanovenia je dôvodom obnovy konania podľa ustanovení Trestného poriadku.

V súlade s požiadavkou jednosmerného pôsobenia právnych noriem charakter obnovy konania, pre ktorú sú určujúce ustanovenia § 374 a nasl. Trestného poriadku, by podľa nášho názoru mal byť rešpektovaný aj pri aplikácii uvedených ustanovení v prípadoch obnovy konaní iniciovaných na základe § 41b ods. 1 zákona o ústavnom súde. Výklad, v dôsledku ktorého dôjde k povoleniu obnovy konania len na základe straty účinnosti právneho predpisu, jeho časti, resp. ustanovenia, takpovediac automaticky bez zvažovania splnenia ďalších podmienok obnovy konania prisudzuje tomuto opravnému prostriedku iný charakter, resp. používa obnovu konania v rozpore s účelom, na ktorý bola zákonodarcom ustanovená.

V tejto súvislosti je potrebné poukázať taktiež na niektoré právne dôsledky povolenia obnovy konania v prípadoch, v ktorých súd po právoplatnom povolení obnovy konania pokračuje v konaní na podklade pôvodnej obžaloby, pokiaľ sa nevyslovilo, že vec sa vracia prokurátorovi do prípravného konania (§ 404 ods. 2 prvá veta Trestného poriadku), a pokiaľ obvinený vykonáva trest odňatia slobody uložený mu v pôvodnom rozsudku, rozhodne súd po nadobudnutí právoplatnosti uznesenia, ktorým spolu s povolením obnovy konania zrušil výrok o tomto treste, bez odkladu o väzbe (§ 403 Trestného poriadku). Ak súd zrušil právoplatný rozsudok, ktorý bol vyhlásený na základe konania o dohode o vine a treste, vždy vráti vec prokurátorovi do prípravného konania (§ 404 ods. 2 druhá veta Trestného poriadku).

Z uvedeného vyplýva, že obligatórna povinnosť povoľovať obnovy konaní vždy v prípade návrhov iniciovaných na základe účinkov nálezu sp. zn. PL. ÚS 106/2011 z 28. decembra 2012 bez ich následného preskúmania a vyhodnotenia v kontexte uvedenom v súčasnom § 394 ods. 1 Trestného poriadku nesie so sebou zákonite ako následok nielen reálnu hrozbu zahĺtenia konajúcich súdov týmito prípadmi, ale prílišné predlžovanie uvedených konaní môže viesť vo väzobných veciach k

zmareníu účelu väzby⁴⁸, či v iných prípadoch dokonca aj k zmareníu účelu trestu.

S poukazom na už uvedené úvahy preto zastávame názor, že úmyslom zákonodarcu bolo zaviazať sudcov rozhodujúcich o návrhoch na povolenie obnovy konania obligatórne skúmať „právnu silu“ skutočností a dôkazov, na základe ktorých strany navrhujú obnoviť to-ktoré trestné konanie. Pri prijatí tohto záveru teda nepovažujeme za relevantné robiť výnimku pri rozhodnutiach o návrhoch na povolenie obnovy konania, kde jediným dôvodom na podanie návrhu na povolenie obnovy konania bolo publikovanie nálezu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 106/2011-85, resp. presnejšie strata účinnosti časti ustanovenia § 41 ods. 2 Trestného poriadku. Podľa názoru autorov príspevku v prípade návrhu na povolenie obnovy konania, kde návrh je založený na vydaní nálezu č. k. PL. ÚS 106/2011-85, je každý sudca obligatórne povinný skúmať:

1. či trest uložený odsúdenému bol uložený podľa tej časti zákonného ustanovenia, ktorá bola ústavným súdom označená za protiústavnú,
2. pokiaľ dospeje ku kladnej odpovedi na prvú otázku, je povinný skúmať, či v čase ukladania trestu odsúdenému bol už známy nález ústavného súdu č. k. PL. ÚS 106/2011-85,
3. pokiaľ dospeje ku kladnej odpovedi na druhú otázku, je povinný skúmať aj otázku individualizácie trestu.

Až keď dospeje k tomu, že na všetky tieto označené otázky možno odpovedať kladne, je povinný obnovu konania povoliť.⁴⁹

Otázka obnovy konaní v súvislosti s nálezom ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 106/2011 už bola načrtnutá aj v odbornej literatúre,⁵⁰ kde bola vysvetľovaná na základe rozporu medzi § 41b ods. 1 zákona o ústavnom súde a § 394 ods. 1 Trestného poriadku, pričom obdobne sa k problematike vyjadrilo aj trestnoprávne kolégium najvyššieho súdu vo svojom stanovisku. Na rozdiel od trestnoprávneho kolégia najvyššieho súdu autori príspevku však pri analýze problematiky nedospeli k rovnakým záverom. Kým § 394 ods. 1 Trestného poriadku už analyzovali a plne odkazujú na tam uvedené závery, k už citovanému ustanoveniu § 41b ods. 1 zákona o ústavnom súde uvádzajú, že podľa ich názoru úmyslom zákonodarcu pri kodifikovaní tohto zákonného ustanovenia bolo dosiahnuť, aby prípadné chyby všeobecných súdov spôsobené aplikáciou protiústavných predpisov bolo možné napraviť

⁴⁸ V tejto súvislosti autori poukazujú najmä na zákonné lehoty trvania väzby.

⁴⁹ Uvedený názor autori formulovali výhradne v zmysle § 394 ods. 1 Trestného poriadku, pričom neprihliadali na § 41b ods. 1 zákona o ústavnom súde.

⁵⁰ Napr. Pagáčová, V.: Obnova konania na základe rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky o „neústavnosti asperačnej zásady“. In: Bulletin slovenskej advokácie. 6/2014. Bratislava: Slovenská advokátska komora, s. 31 – 38.

v obnovenom konaní.⁵¹ Ustanovenie § 41b ods. 1 zákona o ústavnom súde akoby dopĺňalo ustanovenia Trestného poriadku a zakladalo osobitný dôvod obnovy konania.

Vychádzajú pritom z faktu, že Trestný poriadok, ako aj zákon o ústavnom súde sú tzv. „obyčajné zákony“, t. j. normy rovnakej právnej sily. Výklad § 41b ods. 1 zákona o ústavnom súde ako osobitného dôvodu na *ex lege* povolenie obnovy konania by znamenal prílišný právno-pozitivistický pohľad, ktorý by mohol byť v konečnom dôsledku v rozpore s iusnaturalistickým vykladaním právnych noriem. I keď sa nedá nesúhlasiť so záverom ústavného súdu o širšej ochrane základných práv a slobôd v prípade povolenia obnovy konania bez ďalšieho skúmania dôkazov a skutočností, na ktoré poukazuje sťažovateľ, sú toho názoru, že úmyslom zákonodarcu ani ústavného súdu ako negatívneho zákonodarcu pri rozhodovaní o ústavnom súlade či nesúlade asperačnej zásady v žiadnom prípade nemohlo byť zahlienie všeobecných súdov obnovenými konaniami, ktoré by v konečnom dôsledku neznamenali pre páchatel'ov priaznivejšie rozhodnutie o vine alebo o treste.⁵²

Napokon aj sám ústavný súd konštatoval a z jeho konštantnej judikatúry vyplýva, že *„nevyhnutnou súčasťou rozhodovacej činnosti súdov zahŕňajúcej aplikáciu abstraktných právnych noriem na konkrétne okolnosti individuálnych prípadov je zisťovanie obsahu a zmyslu právnej normy uplatňovaním jednotlivých metód právneho výkladu. Ide vždy o metodologický postup, v rámci ktorého nemá žiadna z výkladových metód absolútnu prednosť, pričom jednotlivé uplatnené metódy by sa mali navzájom dopĺňať a viesť k zrozumiteľnému a racionálne zdôvodnenému vysvetleniu textu právneho predpisu... V prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu (umožňujúceho napr. viac verzií interpretácie) alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a účelom príslušného ustanovenia, o ktorého jednoznačnosti*

⁵¹ Z dôvodovej správy k zákonu Národnej rady Slovenskej republiky č. 293/1995 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa 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, vyplýva, že „41 b/ upravuje právne následky nálezu o nesúlade právneho predpisu pre právoplatné rozsudky vydané v trestnom konaní na základe právneho predpisu dotknutého nálezom a pre ostatné právoplatné rozhodnutia a nadobudnuté práva a povinnosti, ktoré boli vydané na základe takéhoto právneho predpisu“. V dôvodovej správe sa nekonštatuje, či úmyslom zákonodarcu bolo založiť osobitný dôvod na obnovu konania v trestnom procese alebo uvedený paragraf je potrebné vykladať v spojení s § 394 odsek 1 Trestného poriadku. Autori sú toho názoru, že vzhľadom na princíp právnej istoty vyjadrený okrem iného aj v tom, že zákony by si nemali navzájom odporovať, resp. byť v navzájom v nesúlade, preto vykladajú uvedené ustanovenia Trestného poriadku a zákona o ústavnom súde vo vzájomnom súvisi.

⁵² K otázke trestu autori odkazujú na ich už naznačené úvahy.

niet pochybnosti, možno uprednostniť výklad e ratione legis pred doslovným gramatickým (jazykovým) výkladom...⁵³.

V tejto súvislosti sú autori príspevku teda toho názoru, že vychádzajúc z úmyslu zákonodarcu teda zvýhodnením teleologického výkladu pri prijatí už prezentovaného záveru pri spornosti uvedeného ustanovenia nemožno § 41b ods. 1 zákona o ústavnom súde označiť ako *ex lege* dôvod na povolenie obnovy konania, pretože nie je možné každé použitie § 41 ods. 2 Trestného poriadku vety za bodkočiarkou, ktorá bolo označená ako ústavne nesúladná, označiť za pochybenie súdu, resp. jeho rozhodnutie označiť za poznačené protiústavnosťou, resp. protizákonnosťou do takej miery či intenzity, ktorá by odôvodňovala vyslovenie jeho ústavnej nekonformnosti, pokiaľ uložený trest zodpovedá a spĺňa všetky ďalšie kritériá, ktoré pre tresty ukladá zákon, t. j. je v rozmedzí zákonom určenej trestnej sadzby a dostatočne spĺňa princíp individualizácie trestu, t. j. účel trestu, čo v konečnom dôsledku znamená, že táto výmera trestu by bola páchatelovi uložená aj v prípade neexistencie obligatórnej povinnosti súdu platnej v čase rozhodovania vyjadrenej v § 41 ods. 2 Trestného poriadku vete za bodkočiarkou.

Autori príspevku sa domnievajú, že obidve ustanovenia je potrebné vykladať vo vzájomnej zhode, teda spôsobom, že v § 394 ods. 1 Trestného poriadku je základný princíp ustanovený v § 41b ods. 1 Trestného poriadku rozvedený detailnejšie.

Sú tiež toho názoru, že I. senát ústavného súdu vo svojich už spomínaných uzneseniach detailne a podľa nášho názoru správne vyhodnotil všetky ústavné aspekty podaných sťažností, z jeho uznesení sú zrejmé všetky skutkové, ako aj právne úvahy, ktoré ho viedli k vydaniu predmetných uznesení, a preto ich možno považovať za plne ústavne konformné.

Záver

V uvedenom príspevku sa autori zamerali na problematiku povoľovania obnovy konaní v súvislosti s nálezom ústavného súdu č. k. PL. ÚS 106/2011-85 všeobecnými súdmi. Z rozsahových dôvodov však nebolo možné túto tému rozobrať komplexne. Z tohto dôvodu sa autori rozhodli svoju pozornosť zamerať na praktické otázky súvisiace s uvedenými konaniami zmapovaním súčasného právneho stavu s akcentom najmä na tie konania, ktoré sú, respektíve boli vedené na ústavnom súde. Svoje názory autori príspevku formulovali aj s prihliadnutím na potreby justičnej praxe, pričom do úvahy nevyhnutne museli zobrať personálnu, technickú situáciu na všeobecných súdoch, ako i otázku dĺžky konaní vedených na

⁵³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 341/07.

všeobecných súdoch, avšak pri formulovaní svojich názorov mali predovšetkým na pamäti, že praktickým otázkam v žiadnom prípade nesmie byť pripisovaný prílišný význam, aby ich riešenia boli v neprospech individuálnych sťažovateľov (v prípade tzv. individuálnych sťažností podaných ústavnému súdu). Svoje názory preto formulovali predovšetkým s prísnyim akcentom na generálny princíp právneho štátu vyjadrený v čl. 1 ods. 1 ústavy, ktorý v sebe ingeruje všetky ústavné princípy, zásady, a predovšetkým v súlade s ktorým musia byť všetky právne normy a právne akty vydávané v Slovenskej republike.⁵⁴

Autori príspevku si plne uvedomujú, že popri otázkach, ktorým sa v príspevku venovali, respektíve ich spomenuli len čiastočne, existuje veľké množstvo otázok, ktoré by si vyžadovali hlbšiu analýzu. V tejto súvislosti poukazujú napr. na konanie vedené Okresným súdom Poprad pod sp. zn. 6 Nt 4/2014, ktoré je spojené s rozhodovaním o otázke, či je možné považovať nález ústavného súdu č. k. PL. ÚS 106/2011-85 za okolnosť súdu skôr neznámu, pokiaľ trest bol ukladaný ako súhrnný trest, kde zrušený trest bol ukladaný s použitím časti ustanovenia § 41 ods. 2 Trestného zákona, neskôr označeného za ústavne nesúladne, a súhrnný trest bol uložený rozsudkom, ktorým bola sudcom schválená dohoda o vine a treste uzavretá v čase publikovania uvedeného nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Hlbšia analýza uvedenej otázky by však bola nad rámec témy, ktorú si autori vymedzili pri spracúvaní tohto príspevku, a preto veria, že aj týmto príspevkom podnietia odbornú diskusiu na uvedenú tému.

Resumé

Autori sa v príspevku zameriavajú na niektoré problémy súvisiace s rozhodovaním všeobecných súdov vo veciach návrhov na povolenie obnovy konania iniciovaných v súvislosti s účinkami nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) sp. zn. PL. ÚS 106/2011. Uvedenú tému si autori zvolili predovšetkým z dôvodu nedávneho vydania uznesenia ústavného súdu č. k. PLz. ÚS 2/2014-15 a nejednotnej praxe všeobecných súdov pri rozhodovaní o návrhoch odsúdených na povolenie obnovy konania. Vzhľadom na rozsah tohto príspevku sa však nezameriavajú na všetky otázky, ktoré pri rozhodovaní vyvstanú, ale na selektívne vybrané, podľa ich názoru najzávažnejšie, ku ktorým sa analytickým spôsobom pokúsia zhrnúť doterajšie justičné závery, ako i navrhnúť riešenia pri rozhodovaní obdobných vecí pro futuro.

⁵⁴ Autori neprihliadali na problematiku tzv. „neústavných noviel ústavy“, ktorá už dlhší čas rezonuje v odbornej obci.

Résumé

In this contribution, the authors focus on some issues related to the decision-making activity of ordinary courts in cases of proposals for the authorization of reopening of proceedings initiated in connection with the effects of the finding of the Constitutional Court of the Slovak Republic (hereinafter “the Constitutional Court”) Ref. No. PL. ÚS 106/2011. The authors chose this topic because of the recently given ruling of the Constitutional Court Ref. No. PLz. ÚS 2/2014-15 and non-uniform practice of ordinary courts in decision-making on proposals by convicted persons for the authorization of reopening of proceedings. With respect to the contribution’s extent, the authors do not deal with all questions which arise in decision-making, but with selected ones which they consider to be the most substantial. They attempt to summarise recent judicial conclusions to these questions in an analytical way, as well as to propose solutions for decision-making in analogous cases pro futuro.

Rozhodovacia činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky vo svetle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva

JUDr. Marica Pirošková
zástupkyňa SR pred Európskym súdom pre ľudské práva

Na úvod by som sa chcela poďakovať pani predsedníčke ústavného súdu nielen za pozvanie na dnešné významné podujatie, ale zároveň za doterajšiu veľmi konštruktívnu a systematickú spoluprácu s kanceláriou zástupcu Slovenskej republiky pred Európskym súdom pre ľudské práva (ďalej len „Súd“), ktorá spočíva nielen v promptnom zasielaní podkladov pre prípravu obhajoby pred týmto medzinárodným súdnym orgánom, ale aj pri prijímaní opatrení pri výkone rozsudkov vyhlásených Súdom proti Slovenskej republike.

Pokiaľ ide o rozsudky vyhlásené proti Slovenskej republike, Súd v 284 rozsudkoch vyhlásených k dnešnému dňu (23. september 2014) konštatoval porušenie aspoň jedného článku Dohovoru - porušenie práva na život v hmotnej časti v 2 prípadoch, v procesnej časti v 2 prípadoch, porušenie zákazu zlého zaobchádzania v 6 prípadoch (z toho 4 krát v hmotnej a 2 krát v procesnej časti), porušenie práva na osobnú slobodu a bezpečnosť v 42 prípadoch, porušenie práva na spravodlivé súdne konanie v 29 prípadoch, porušenie práva na prerokovanie veci v primeranej lehote v 196 prípadoch, nevykonanie rozhodnutia v 2 prípadoch, porušenie práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života v 18 prípadoch, porušenie slobody prejavu v 9 prípadoch, práva na účinný prostriedok nápravy v 33 prípadoch, porušenie zákazu diskriminácie v 2 prípadoch a porušenie práva na ochranu majetku vo 8 prípadoch.

Aj v uplynulom období sa sťažnosti proti Slovenskej republike, oznámené Súdom, ako aj uzavreté zmiery najčastejšie týkali namietaného porušenia práva na prerokovanie veci v primeranej lehote. Ako zástupkyňa som pristúpila k zmiernemu riešeniu sťažností týkajúcich sa neprimeranej dĺžky konaní najmä v prípadoch, keď ústavný súd odmietol ústavnú sťažnosť z dôvodu, že sťažovateľ pred jej podaním nevyčerpal prostriedok nápravy v podobe sťažnosti na prieskumy v konaní predsedovi dotknutého súdu (napr. *Jendrisková proti Slovenskej republike*, rozhodnutie o zmiery zo 17. septembra 2013) alebo podal sťažnosť predsedovi dotknutého súdu iba

formálne a neposkytol mu dostatok času na uskutočnenie nápravy (napr. *Sarkocy proti Slovenskej republike*, rozhodnutie o zmieri zo 17. septembra 2013). Rozhodnutie uzavrieť v takýchto prípadoch zmier bolo odôvodnené tým, že takúto prax ústavného súdu už Súd odmietol (napr. rozsudky *Ištván a Ištvánová proti Slovenskej republike* a *Komanický (č. 6) proti Slovenskej republike* z 12. júna 2012). V niektorých prípadoch došlo k zmiernemu riešeniu vzhľadom na nedostatočnú výšku primeraného finančného zadostučinenia priznávanú ústavným súdom za zistené prietahy v súdnom konaní (napr. *Idesová proti Slovenskej republike*, rozhodnutie o zmieri z 19. februára 2013), ďalej vzhľadom na skutočnosť, že ústavný súd neposúdil celkovú dĺžku konania prebiehajúceho na viacerých stupňoch alebo súdoch (napr. *Chylý a ďalší proti Slovenskej republike*, rozhodnutie o zmieri z 19. februára 2013), alebo preto, že ústavný súd odmietol ústavnú sťažnosť z dôvodu už vyhláseného konečného rozhodnutia vo veci, hoci konanie nebolo právoplatne skončené (*Tözsér a Tözsérová proti Slovenskej republike*, rozhodnutie o zmieri z 19. februára 2013). Aj v týchto prípadoch moje rozhodnutie uzavrieť zmier vychádzalo z ustálenej judikatúry Súdu, ktorý predmetný prístup ústavného súdu označil za príliš formalistický a nesúladný zo zárukami článku 6 ods. 1 Dohovoru, tak ako ich interpretuje vo svojich rozhodnutiach Súd.

Pokiaľ ide o rozsudky Súdu vyhlásené v rokoch 2013 a v roku 2014, Súd v nich identifikoval viaceré problémy v rozhodovacej činnosti ústavného súdu. Rozsudky Súdu, vyhlásené v neprospech Slovenskej republiky sa najčastejšie týkali porušovania článku 6 ods. 1 Dohovoru, a to predovšetkým práva na prerokovanie veci v primeranej lehote. V niektorých prípadoch Súd dospel na rozdiel od ústavného súdu k záveru o tom, že dĺžka konania bola prehnaná (napr. *Palgutová proti Slovenskej republike*, rozsudok z 19. februára 2013, *Krela proti Slovenskej republike*, rozsudok z 5. marca 2013). Vo viacerých prípadoch Súd kritizoval prístup ústavného súdu, ktorý neposúdil celkovú dĺžku konania prebiehajúceho na viacerých stupňoch alebo pred viacerými súdmi toho istého stupňa pri postúpení veci z dôvodu miestnej príslušnosti (napr. *A. H. proti Slovenskej republike*, rozsudok z 19. februára 2013), podmienil prijateľnosť ústavnej sťažnosti predchádzajúcou sťažnosťou na prietahy v konaní predsedovi dotknutého všeobecného súdu (napr. *Csáko proti Slovenskej republike*, rozsudok z 25. júna 2013, *Sika proti Slovenskej republike č. 7*, rozsudok z 25. júna 2013), či odmietol sťažnosť z dôvodu, že konanie v merite bolo skončené právoplatným rozsudkom, hoci pokračovalo konanie o trovách (*Frigo proti Slovenskej republike*, rozsudok z 8. októbra 2013).

V prípade *Vrabec a ďalší proti Slovenskej republike* (rozsudok z 26. marca 2013) sťažovatelia okrem iného podľa článku 6 ods. 1 Dohovoru namietali, že zamietnutie ich nároku na vrátenie pôdy najvyšším súdom bolo svojvoľné a v rozpore s princípom právnej istoty, pretože najvyšší súd nebral do úvahy svoju odlišnú prax v iných obdobných prípadoch, v ktorých rozdielne rozhodol o tom, či pôda vyvlastnená podľa vyhlášky č. 15/1959 Zb. spadá pod zákon č. 503/2003 Z. z. Súd vo svojom rozsudku poukázal najmä na to, že ústavný súd odmietol sťažnosť sťažovateľov bez toho, aby sa týmto argumentom zaoberal, hoci v inom prípade ústavný súd judikoval, že odchýlky v praxi najvyššieho súdu sú v rozpore s princípom právnej istoty. Tým, že ústavný súd sa v prípade sťažovateľov nezaoberal ich argumentom týkajúcim sa nejednoznačnej judikatúry najvyššieho súdu, konal v rozpore s ich právom na spravodlivé konanie, a preto došlo k porušeniu článku 6 ods. 1 Dohovoru.

V prípade *Soltész proti Slovenskej republike* (rozsudok z 22. októbra 2013) sťažovateľ namietal, že výsledok konania o žalobe na ochranu osobnosti, vedeného proti nemu na vnútroštátnej úrovni bol v rozpore s jeho právami podľa článku 10 Dohovoru. Námietkami sťažovateľa, týkajúcimi sa porušenia článku 10 Dohovoru sa zaoberal aj ústavný súd na základe sťažnosti podľa článku 127 ústavy. Ústavný súd ju však v júli 2008 odmietol ako zjavne neopodstatnenú. Poznamenal, že všeobecný súd zásadne nemôže byť sekundárnym porušovateľom základných práv a práv hmotného charakteru, ak toto porušenie nevyplynie z toho, že všeobecný súd súčasne porušil aj ústavno-procesné princípy, avšak porušenie procesných práv sťažovateľ nenamietal. Súd vo svojom rozsudku konštatoval, že právna ochrana, ktorá bola sťažovateľovi poskytnutá na vnútroštátnej úrovni, nebola zlučiteľná s požiadavkami článku 10 Dohovoru. V tomto ohľade Súd uviedol, že vnútroštátne súdy mali skúmať prítomnosť a stupeň verejného záujmu na uverejnení spornej informácie a nájsť rovnováhu medzi týmto verejným záujmom a záujmom dotknutého jednotlivca. Súd ďalej poznamenal, že uvedené sa vzťahovalo aj na otázku dobromyseľnosti sťažovateľa a ďalšie aspekty prípadu, ktoré boli potrebné pre zistenie skutočnosti, či sťažovateľ konal v súlade s „povinnosťami a zodpovednosťou“ zakotvenou v článku 10 ods. 2 Dohovoru. Vzhľadom na uvedené Súd nedospel k záveru, že by vnútroštátne súdy založili svoj záver na akceptovateľnom posúdení relevantných skutočností. Súd sa nestotožnil ani s prístupom ústavného súdu a dospel k záveru, že došlo k porušeniu článku 10 Dohovoru. V súvislosti s týmto rozsudkom som verejne vyjadrila poľutovanie nad formalistickým prístupom ústavného súdu, ktorý som kritizovala z analogických dôvodov ako Súd už v roku 2003, pričom som upozorňovala na to, že bude mať za následok neúčinnosť ochrany

poskytovanej na vnútroštátnej úrovni a podávanie sťažností na Súd. Zároveň som vyzvala ústavný súd, aby zosúladiť svoju rozhodovaciu prax s judikatúrou Súdu (pozri tlačovú správu z 22. októbra 2013, zverejnenú na internetovej stránke MS SR). Uvedené by malo za následok zrušenie rozhodnutí všeobecných súdov, ktoré nie sú v súlade so zárukami článku 10 Dohovoru a vyriešenie veci na vnútroštátnej úrovni bez toho, aby štátu vznikali nežiaduce finančné záväzky. Z analogických dôvodov došlo k odsúdeniu Slovenskej republiky v rozsudkoch Súdu vyhlásených 7. januára 2014 v prípadoch *Ringier Axel Springer Slovakia, a.s. proti Slovenskej republike* (č. 2) a *Ringier Axel Springer Slovakia, a.s. proti Slovenskej republike* (č. 3). V prvom prípade Súd priznal sťažujúcej sa spoločnosti 6 191,76 EUR z titulu majetkovej škody (suma rovnajúca sa náhrade škody a trovám, na zaplatenie ktorých sťažujúcu sa spoločnosť zaviazali vnútroštátne sudy), 5 850 EUR z titulu nemajetkovej ujmy a 2 000 EUR z titulu nákladov a výdavkov a v druhom prípade 4 431,45 EUR z titulu majetkovej škody (suma rovnajúca sa náhrade škody a trovám, ktoré musela sťažujúca sa spoločnosť zaplatiť na základe vnútroštátnych rozsudkov), 9 750 EUR z titulu nemajetkovej ujmy a 1 536,89 EUR ako náhradu nákladov a výdavkov. Aj v týchto rozsudkoch Súd odmietol rozhodovaciu prax ústavného súdu, podľa ktorej nemožno preskúmať porušenie hmotných práv, ak zároveň nedošlo k porušeniu procesných práv sťažovateľa. Uvedeným finančným záväzkom Slovenskej republiky sa dalo predísť, pretože ústavný súd disponuje právomocou vyriešiť vec zrušením rozhodnutia a jej vrátením na nové prejednanie pred všeobecným súdom. Ak tak neurobí, o prípade rozhoduje Súd, ktorý pri posudzovaní nárokov týkajúcich sa spravodlivého zadosťučinenia opakovane odmietol argumentáciu vlády, navrhujúcu zamietnuť nárok na náhradu škody z dôvodu možnosti sťažovateľa získať odškodnenie prostredníctvom obnovy konania na vnútroštátnej úrovni. V takýchto prípadoch Súd konštantne uvádza, že ak „by obeť porušenia práva po tom, ako bezvýsledne využila vnútroštátne prostriedky nápravy pred obrátením sa na orgány Dohovoru so sťažnosťou na porušenie svojich práv, bola povinná tak urobiť znova predtým, ako získa od ESLP spravodlivé zadosťučinenie, celková dĺžka konania podľa Dohovoru by sotva bola v súlade s myšlienkou účinnej ochrany ľudských práv“.

Ako zástupkyňa som ďalej upozornila na problém s výkonom rozsudku Súdu v prípade *Harabin proti Slovenskej republike* z 20. novembra 2012. V rozsudku Súd dospel k záveru o porušení 6 ods. 1 Dohovoru pri rozhodovaní ústavného súdu o disciplinárnom previnení sťažovateľa – predsedu najvyššieho súdu a uznal ho vinným zo spáchania závažného disciplinárneho previnenia spáchaného tým, že opakovane

zabránil skupine kontrolórov ministerstva financií vo vykonaní kontroly na najvyššom súde a uložil mu disciplinárny trest zníženia jeho ročného platu o 70 %. Vo svojich záveroch Súd konštatoval, že dôvody uvedené ústavným súdom, konkrétne potreba funkčnosti pléna, nemôžu odôvodňovať účasť dvoch sudcov, ktorí boli vylúčení v predchádzajúcich prípadoch týkajúcich sa sťažovateľa a vo vzťahu ku ktorým ústavný súd nedokázal presvedčivo rozptýliť pochybnosti o zaujatosti, o ktorých by mohlo byť rozhodnuté, že sú objektívne odôvodnené. Súd tiež poukázal na to, že v ďalších dvoch disciplinárnych konaniach proti sťažovateľovi ústavný súd zmenil svoj postoj a vylúčil jedného sudcu namietaného sťažovateľom a dvoch namietaných ministerkou spravodlivosti. Súd v tomto prípade okrem nemajetkovej ujmy priznanej sťažovateľovi uviedol, že v predmetnom prípade by bola najvhodnejšou formou nápravy obnova konania pred súdom spĺňajúcim záruky nestrannosti. Na základe rozsudku Súdu sťažovateľ požiadal o obnovu disciplinárneho konania pred ústavným súdom. Ústavný súd 29. októbra 2013 návrh na obnovu konania uznesením sp. zn. PL. ÚS 6/2013 z procesných dôvodov zamietol. V tejto súvislosti je namieste podotknúť, že Súd už rozhodoval o prípade, kedy sťažovateľka po rozsudku Súdu nedosiahla obnovu vnútroštátneho konania, v ktorom došlo k porušeniu jej práv a konštatoval opätovné porušenie Dohovoru (pozri rozsudok *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) proti Švajčiarsku* (č. 2) z 30. júna 2009). V prípade sťažnosti č. 32772/02 bola sťažovateľkou švajčiarska spoločnosť bojujúca za práva zvierat. V prvom rozsudku proti Švajčiarsku z 28. júna 2001 Súd konštatoval porušenie článku 10 Dohovoru z toho dôvodu, že švajčiarsky federálny súd zamietol správne odvolanie podané sťažovateľkou voči rozhodnutiu federálneho úradu pre komunikáciu, ktorý jej nepovolil odvysielanie komerčnej reklamy. Výbor ministrov RE rezolúciou ukončil sledovanie výkonu tohto rozsudku, pričom vo vzťahu k individuálnym opatreniam poznamenal, že sťažovateľka má možnosť požiadať o obnovu konania pred federálnym súdom (rezolúcia ResDH(2003)125 z 22. júla 2003). Sťažovateľka následne požiadala o obnovu konania o správnom odvolaní pred federálnym súdom, ktorý jej žiadosť odmietol. Sťažovateľka preto podala na Súd novú sťažnosť. Súd vo svojom druhom rozsudku (vyššie spomínaný rozsudok veľkej komory z 30. júna 2009) pripomenul, že aj keď nemá právomoc nariadiť obnovu konania, takéto opatrenie môže predstavovať dôležitý aspekt výkonu rozsudkov. Obnovené konanie však musí zároveň poskytnúť orgánom žalovaného štátu možnosť zabezpečiť, aby boli vykonané závery a duch („spirit“) rozsudkov Súdu, pri súčasnom dodržaní procesných požiadaviek Dohovoru. Vo vzťahu k rozhodnutiu federálneho súdu Súd skonštatoval, že jeho prístup bol „príliš formalistický“ a pripomenul, že zmluvné štáty sú povinné organizovať si svoj súdny systém takým spôsobom, aby sudy rešpektovali požiadavky

Dohovoru, a že tento princíp musí byť všeobecne aplikovaný aj na výkon rozsudkov. Argument, že federálny súd nemohol v žiadnom prípade nariadiť vysielanie spornej reklamy, a že sťažovateľka mala iniciovať občianskoprávne konanie, bol pre Súd irelevantný. Súd skonštatoval opätovne porušenie článku 10 Dohovoru. Po nadobudnutí právoplatnosti druhého rozsudku Súdu sťažovateľka opäť požiadala o obnovu konania pred švajčiarskym federálnym súdom. Švajčiarsky federálny súd žiadosti vyhovel a zrušil svoje rozsudky z roku 2002 a 1997. Ďalej pokračoval v konaní o správnom odvolaní sťažovateľky, vyhovel jej argumentom a zrušil rozhodnutie orgánu (federálneho úradu pre komunikáciu), voči rozhodnutiu ktorého sa sťažovateľka v roku 1996 odvolala. Na základe uvedeného bolo ukončené sledovanie výkonu druhého rozsudku Výborom ministrov Rady Európy rezolúciou M/ResDH(2010)113.

V uplynulých rokoch bolo vláde oznámených spolu 13 sťažností týkajúcich sa systému regulovaného nájomného. V týchto prípadoch sa vlastníci bytových domov a bytov, ktoré im boli vydané na základe reštitučných zákonov sťažujú, že ich právo na pokojné užívanie majetku podľa článku 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru bolo porušené v dôsledku aplikácie právnych predpisov upravujúcich reguláciu nájomného na ich majetok, a že sú diskriminovaní, v rozpore s článkom 14 Dohovoru, v porovnaní s vlastníkmi domov a bytov, na ktoré sa systém regulovaného nájomného nevzťahuje. Súd 28. januára 2014 vyhlásil rozsudok v prvom z týchto prípadov, a to v prípade *Bittó a ďalší proti Slovenskej republike*. Konštatoval porušenie práva na pokojné užívanie majetku sťažovateľov, zaručeného článkom 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru. Okrem toho vo svojom rozsudku uviedol, že vzhľadom na skutočnosť, že mu bolo podaných ďalších 13 podobných sťažností a štátom uskutočnené legislatívne opatrenia neriešia situáciu existujúcu pred ich zavedením, štát bude v zmysle článku 46 Dohovoru povinný uskutočniť ďalšie opatrenia, predovšetkým zaviesť osobitný prostriedok nápravy, ktorý umožní získať náhradu škody za zistené porušenie. Verdikt v praxi znamená, že Slovenská republika bude musieť uskutočniť také legislatívne opatrenia, ktoré umožnia získať vlastníkom odškodnenie za utrpené straty. Súd pritom akceptoval, že nedostatok nájomných bytov po páde komunistického režimu odôvodňoval úpravu vzťahov medzi vlastníkmi a nájomcami. Upozornil však na to, že systém sa uplatňuje viac ako dvadsať rokov, a že opakovane došlo k časovým posunom pri plánoch vlády ukončiť reguláciu nájomného. Preto nepovažoval opatrenia doposiaľ prijaté na vnútroštátnej úrovni za primerané a dospel k záveru o porušení majetkových práv sťažovateľov. Vzhľadom na to, že Súd otázku týkajúcu sa spravodlivého zadosťučinenia odročil na ďalšie konanie, nie je možné v tomto štádiu povedať, aká škoda vznikla

sťažovateľom. Akokoľvek, konštatovanému porušeniu sa dalo predísť, keby právna úprava z roku 2011 okrem ukončenia regulácie nájomného riešila aj odškodnenie vlastníkov za vzniknuté straty. Na uvedené som upozorňovala v roku 2011 osobitným listom príslušné ministerstvá, ako aj predsedu Ústavnoprávneho výboru NR SR, pričom som im zaslala aj materiál, ako riešili problém tzv. regulovaného nájomného v Poľsku. Ako zástupkyňa vlády som tiež opakovane upozornila na to, že pokiaľ pôvod porušenia spočíva v právnom predpise, tak sťažovatelia nemajú v Slovenskej republike k dispozícii účinný prostriedok nápravy a obracajú sa so svojimi sťažnosťami priamo na Súd. Takémuto javu by sa dalo zabrániť, ak by ústavný súd v rámci konania o ústavnej sťažnosti podľa článku 127 ústavy mal možnosť buď na podnet sťažovateľa, alebo *ex officio* rozhodovať aj o súlade právnych predpisov (príkladom by mohla byť česká právna úprava). Napriek tomu, že snahy našej kancelárie o legislatívne zmeny potrebné v tomto ohľade zatiaľ neboli úspešné, budeme sa o ne ďalej usilovať.

Čo dodať na záver? Na vnútroštátnej úrovni sú vytvorené všetky predpoklady na to, aby sa jednotlivci domohli ochrany svojich práv, pričom v rozhodnutiach nielen ústavného súdu, ale aj všeobecných súdov sa často odkazuje na judikatúru Súdu. Počet sťažností, ktoré sú Súdom vyhlásené za neprijateľné bez ich oznámenia vláde (v roku 2009 357, v roku 2010 664, v roku 2011 694, v roku 2012 1079 a v roku 2013 684) je oveľa vyšší ako počet sťažností oznámených vláde na zaujatie stanoviska (v roku 2009 42, v roku 2010 129, v roku 2011 96, v roku 2012 43 a v roku 2013 56). Závažné porušenia ľudských práv (článok 2 a 3 Dohovoru) Súd vo vzťahu k Slovenskej republike konštatoval len v niekoľkých prípadoch. Akokoľvek, dúfam, že nedostatky identifikované Súdom, ktoré majú pôvod v rozhodovacej činnosti ústavného súdu a z ktorých vznikajú Slovenskej republike nežiaduce finančné záväzky budú odstránené a sťažovatelia sa domôžu nápravy bez toho, aby sa museli obracať na medzinárodný orgán ochrany ľudských práv. Uvedené je navyše vyžadované Výborom ministrov Rady Európy pri vyhodnocovaní účinnosti všeobecných opatrení prijímaných na účely výkonu rozsudkov v zmysle článku 46 Dohovoru.

Resumé

Autorka v príspevku analyzuje vybrané rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva v Štrasburgu vyhlásené proti Slovenskej republike. Osobitne analyzuje sťažnosti týkajúce sa práva na prerokovanie veci v primeranej lehote. Autorka vo svojom príspevku identifikuje problémy rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky.

Resume

The author analyzes the selected judgments of the European Court of Human Rights in Strasbourg declared against the Slovak Republic. Specifically analyzes complaints concerning the right to a hearing within a reasonable time. The author identifies the problems of decision-making activities of the Constitutional Court of the Slovak Republic.

Vybrané aktuálne problémy z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky

JUDr. Lubomír Dobřík, PhD.
sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Názov tohto príspevku poukazuje na aktuálne problémy z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“), ktoré môže v určitom rozsahu vygenerovať len živá každodenná prax, ktorá je neopakovateľná a prináša aj riešenia, ktoré často nebývajú jednomyselné. Práve prijaté riešenia, pri ktorých som sa nestotožnil s názorom väčšiny pléna ústavného súdu, sú predmetom rozboru predkladaného v tomto príspevku. V príspevku som použil prijaté judikáty ústavného súdu, ako aj odlišné stanoviská k týmto rozhodnutiam. Aj takýmto spôsobom sa preukazuje, že novela zákona 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 (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) zákonom č. 226/2000 Z. z., ktorým sa zaviedlo ustanovenie § 32 citovaného zákona, má svoje opodstatnenie.¹ V citovanom príspevku prof. Bröstl okrem rozboru odlišných stanovísk v judikatúre Najvyššieho súdu USA a Spolkového ústavného súdu zdôraznil, že *«Príspevok k rozvoju práva možno vidieť v tom, že odlišné stanoviská neraz poukazujú na alternatívy vo vzťahu k väčšinovému názoru. Votum separatum poukazuje na to, že je možné nielen jedno riešenie a že sudcovia nie sú „vznášajúce sa inteligencie“, ale sú to ľudia z mäsa a kostí, ktorí majú svoje vlastné predstavy o spravodlivej spoločnosti a rôzne chápu právo.»*²

Desaťročnú prax pri realizácii odlišných stanovísk som zhodnotil v článku uverejnenom v Justičnej revue.³ Tento príspevok sa týka dvoch konkrétnych rozhodnutí, viažucich sa na dve zvláštne rozhodovacie právomoci ústavného súdu v konkrétnych veciach, a to volebnej veci a vo veci sťažnosti fyzickej osoby.

¹ K otázke odlišného stanoviska:

Bröstl, A.: Votum separatum. Zborník z konferencie Zjednocovanie a vývoj judikatúry ústavných súdov Levoča 25. – 27. októbra 2000, s. 21 – 29.

² Citovaný príspevok, s. 28.

³ Dobřík, L.: Votum separatum v praxi Ústavného súdu Slovenskej republiky. Justičná revue 62, 2010, č. 8 – 9, s. 891 – 897.

I.

Prvý problém, na ktorý chcem poukázať, sa týka prijatého riešenia vo volebnej veci. Druhé ústavné dni boli venované tejto problematike, a aj keď boli prezentované veľmi rozsiahle príspevky, problém, ktorý priniesol život vo forme konkrétneho prípadu, a jeho riešenie sa v týchto príspevkoch nenachádza.

Voľby v samotnom logickom rozbere tohto slova znamenajú výber medzi nejakými možnosťami alebo alternatívami. V živote človeka k nim dochádza denne, a to bez toho, aby sme následky takýchto volieb podrobili osobitným rozborom. Iné je to, ak sa rozhoduje, kto bude reprezentovať naše záujmy na rôznych úrovniach riadenia spoločnosti.⁴

Podľa prof. Holländera „*Za slobodné možno považovať také voľby, v ktorých existuje sloboda vstupovať so svojou politickou alternatívou do procesu navrhovania kandidáta na funkciu poslanca, slobodne sa uchádzať o podporu voličov a komunikovať s verejnosťou, ako i slobodne sa uchádzať o podporu voličov a komunikovať s verejnosťou, ako i sloboda voliča vyberať z viac politických alternatív reprezentovaných viacerými kandidátmi na funkciu poslancov.*“⁵

Aj otcovia – zakladatelia Ústavy Spojených štátov amerických sa vo svojich listoch problematikou volieb zaoberali na viacerých miestach. Tak napr. v liste č. 64 sa John Jay (5. marca 1788) zaoberá voľbou prezidenta, jeho postavením, ale aj jeho zodpovednosťou za svoje správanie.⁶

Musím zdôrazniť, že volebný proces v Slovenskej republike je zverený sčasti všeobecným súdom, a to na základe ustanovení § 250z až § 250zd Občianskeho súdneho poriadku, ktoré upravujú postup všeobecného súdu vo veci žalôb týkajúcich sa najmä prípravných volebných procesov. Sem patrí rozhodovanie vo veciach zápisov do zoznamov voličov, rozhodovanie vo veciach registrácie kandidátov, resp. kandidátskych listín pre voľby do samosprávy obcí, konanie vo veciach prijatia návrhu na kandidáta na funkciu prezidenta Slovenskej republiky, konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávneho kraja.

Článok 129 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) zveruje do právomoci ústavného súdu rozhodovanie o ústavnosti a zákonnosti volieb prezidenta republiky, volieb do Národnej rady

⁴ Ondrová J. – Dobřík, E. – Kypta P.: Ústavné súdnictvo Slovenskej republiky. UMBFF Banská Bystrica 2010, s. 204.

⁵ Holländer, P.: Základy všeobecnej štátovedy. Plzeň: Aleš Čeněk s. r. o. 2009, s. 299.

⁶ Hamilton, A. – Medisov, J. – Jay, J.: Listy Federalistov. Bratislava: Kalligram 2002, s. 483 a nasl.

Slovenskej republiky, volieb do orgánov územnej samosprávy a volieb do Európskeho parlamentu.

Z hľadiska fungovania ústavného systému demokratického právneho štátu vychádzajúceho z princípu suverenity ľudu ide o významnú právomoc. Jej podstatou je súdna kontrola ústavnej konformity a legality procesov zaistujúcich legitímny prenos výkonu verejnej moci medzi jej pôvodným nositeľom (voličom) a ním volenými reprezentantmi (nositeľmi ústavných, resp. iných verejných volených funkcií).⁷

Podľa štatistických údajov obsiahnutých v citovanom príspevku väčšina podaných volebných sťažností skončí nemeritórnym rozhodnutím najmä pre nesplnenie všeobecných, ale aj osobitných formálnych náležitostí návrhu.

Ústavný súd už v jednom z prvých svojich rozhodnutí vo volebnej veci⁸ uviedol, že právomoc ústavného súdu zrušiť výsledok volieb alebo vyhlásiť voľby za neplatné podľa ustanovenia § 63 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa uplatní len vtedy, ak k porušeniu zákona dôjde spôsobom ovplyvňujúcim slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.

Na uplatnenie tohto oprávnenia ústavného súdu sa však vyžaduje hrubé alebo závažné porušenie, prípadne opätovné porušenie zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb, ktoré je spôsobilé spochybniť voľby a ich výsledok ako prejav skutočnej vôle voličov.⁹

Zákon o ústavnom súde, pokiaľ ide o konanie vo volebných veciach, ustanovuje podmienky konania osobitne pre každý typ (druh) konania, teda zvlášť pre konanie o sťažnosti pre neústavnosť alebo nezákonnosť volieb do zastupiteľského orgánu, konanie o sťažnosti proti výsledku volieb do zastupiteľského orgánu, konanie o sťažnosti na neústavnosť a nezákonnosť voľby prezidenta Slovenskej republiky. Pokiaľ ide o voľby do zastupiteľských orgánov, má na mysli voľby do Národnej rady Slovenskej republiky, voľby do orgánov miestnej samosprávy, voľby do orgánov vyšších územných celkov, voľby do Európskeho parlamentu.

Pre náš výklad problému, ktorý sa viaže na voľbu prezidenta Slovenskej republiky, je potrebné uviesť, že zákon ustanovuje štyri možné subjekty na podanie návrhu, a to najmenej 1/5 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, vládu Slovenskej republiky, generálneho prokurátora

⁷ Macejková, I.: Volebné sťažnosti v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (doterajšie skúsenosti, aktuálne problémy, námety de constitutione ferenda a de lege ferenda. In: Zborník II. ústavné dni. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach 2014, s. 68.

⁸ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 19/94 z 2. novembra 1994.

⁹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 5/03 z 26. apríla 2004.

Slovenskej republiky a v ostatnom prípade kandidáta na funkciu prezidenta Slovenskej republiky, ktorý vo voľbe neuspel.

Návrh na začatie konania musí obsahovať všeobecné náležitosti ustanovené § 20 zákona o ústavnom súde, a to musí mať písomnú formu, musí obsahovať údaj, akej veci sa týka, kto ho podáva, prípadne proti komu návrh smeruje. Návrh musí obsahovať petit, akého rozhodnutia sa navrhovateľ domáha, musí byť odôvodnený a obsahovať navrhované dôkazy. Návrh musí byť podpísaný navrhovateľom alebo jeho právnym zástupcom.

Osobitné náležitosti návrhu pre tento typ konania sú ustanovené v § 63b zákona o ústavnom súde, podľa ktorého návrh musí obsahovať vyjadrenie, či navrhovateľ napáda voľbu prezidenta Slovenskej republiky na celom území Slovenskej republiky alebo len v určitom volebnom okrsku, vyjadrenie navrhovateľa o tom, či napáda voľbu prezidenta Slovenskej republiky pre neústavnosť alebo pre nezákonnosť, alebo z oboch týchto dôvodov s uvedením právnych predpisov, ktoré boli porušené, dôvody, pre ktoré voľbu prezidenta Slovenskej republiky napáda, s označením dôkazov, ako aj údaje a dôkazy o tom, že je oprávneným navrhovateľom na podanie takéhoto návrhu. Navrhovateľ tiež má uviesť svoj návrh na rozhodnutie vo veci (petit), ktorého sa domáha.

Ďalšie náležitosti konania, a to jeho priebeh, upravuje § 63c zákona o ústavnom súde a možné rozhodnutie ústavného súdu § 63d citovaného zákona.¹⁰

V uznesení sp. zn. PL. ÚS 19/94 z 2. novembra 1994 ústavný súd vo veci návrhu na vyslovenie porušenia zákonnosti skrytou predvolebnou kampaňou uviedol, že zákon neupravuje skrytú predvolebnú kampaň, ktorá sa pre časť verejnosti môže udiať spojením predstaviteľa štátneho orgánu s politickým subjektom, ktorý ho navrhol do tejto funkcie. Volebnou sťažnosťou napadnuté vystúpenia môžu byť protiprávne len v prípade dôkazu, že ich obsahom bolo vystúpenie v mene politických subjektov zúčastnených na voľbách.

Vo veci sp. zn. PL. ÚS 17/94 ústavný súd uviedol (čo viackrát už zopakoval), že jeho právomoc zrušiť výsledok volieb alebo vyhlásiť voľby za neplatné sa uplatní len vtedy, ak k porušeniu zákona dôjde spôsobom hrubo alebo závažne ovplyvňujúcim slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti, prípadne ak dôjde k opakovanému porušeniu zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb.

¹⁰ Drgonec, J.: Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Heureka 2008, s. 202 – 203.

V inom zo svojich rozhodnutí¹¹ ústavný súd uviedol, že voľby sú prostriedkom pravidelného obnovovania verejnej moci občanmi.

Vo veci sp. zn. PL. ÚS 21/94 ústavný súd uviedol, že podstatou ochrany ústavnosti vo volebných veciach je ochrana práv zaručených čl. 30 ústavy, t. j. aktívneho a pasívneho volebného práva.

Rovnosť volebného práva znamená zaručenie toho, aby každý z voličov i kandidátov mal rovnaké postavenie.

Tu sú aj hranice, ktoré mohol ústavný súd riešiť na základe jemu zverenej právomoci, keby nebol vec vybavil procesne – zastavením konania. Ide o vec sp. zn. PL. ÚS 11/2014,¹² kde nezvolený kandidát M. M., zastúpený advokátom a zároveň neúspešným kandidátom J. Č., namietal neústavnosť a nezákonnosť voľby prezidenta Slovenskej republiky konanej 15. marca 2014 a 29. marca 2014, za účasti zvoleného kandidáta A. K.

Sťažovateľ namietal porušenie čl. 1 ods. 1 a 4 a čl. 31 ústavy a ustanovení § 15 a § 16 zákona č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o voľbe prezidenta“).

Sťažovateľ podľa ustanovenia § 63b ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde napadol voľbu prezidenta na celom území Slovenskej republiky.

Koncentrovane sa dá vyjadriť vznesená námietka tak, že víťaz volieb a ďalší kandidáti v poprednom poradí intenzívne porušovali § 15 ods. 2 zákona o voľbe prezidenta tým, že viedli volebnú kampaň mimo času vymedzeného na volebnú kampaň (§ 15 ods. 1 zákona o voľbe prezidenta).

Kandidáti s najvyšším počtom hlasov napr. propagáciou vo forme hromadných informačných nosičov (tzv. bilbordov, megabordov) v hromadnom počte (tisíciky hromadných informačných nosičov po celom území Slovenskej republiky) a ďalšou formou vedenia neprípustnej kampane pred začatím zákonom povolenej kampane, resp. mimo vymedzeného času na vedenie volebnej kampane pred 28. februárom 2014, t. j. 15 dní pred dňom voľby do začiatku volebného moratória 13. marca 2014 do 7.00 h, porušovali – obchádzali zákon.

Takýmto konaním sa mali dopustiť nezákonného konania a mali podľa názoru sťažovateľa deformovať politickú súťaž vrátane prístupu

¹¹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 18/1999 z 18. marca 1999, Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1999, s. 173.

¹² Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 11/2014 zo 7. mája 2014.

občanov k voleným funkciám a podľa neho možno hovoriť až o narušení ústavnosti volieb.

Podľa sťažovateľa niektorí kandidáti na prezidenta Slovenskej republiky porušili aj ustanovenie § 16 zákona o voľbe prezidenta, ktorý dovoľuje použiť na ich propagáciu počas volebnej kampane najviac sumu 132 775 € (vrátane DPH). Podľa výpočtu sťažovateľa poprední kandidáti za kampaň zaplatili až 2 milióny eur.

Podľa názoru sťažovateľa tým boli „*hrubo ovplyvnené výsledky volieb (už v 1. kole), keďže takíto kandidáti (a najviac zvolený kandidát) začínajúci intenzívnym spôsobom predčasne volebnú kampaň (o rok, rok a pol, resp. minimálne 3 mesiace skôr, ak rátame len od termínu vyhlásenia volieb, oproti 13-dňovej povolenej volebnej kampani – § 15 ods. 1 volebného zákona) a prekračujúci 10 až 20-násobne finančné výdavky než je oficiálne prípustný maximálny strop (§ 16 volebného zákona), získali vyššie percentá voličských preferencií v prieskumoch agentúr*“.¹³

Sťažovateľ navrhol ústavnému súdu vykonať dôkazy a po vykonanom dokazovaní prijať nálež:

„*Ústavný súd Slovenskej republiky vyhlasuje voľbu prezidenta Slovenskej republiky z 15. marca 2014 a druhé kolo voľby prezidenta Slovenskej republiky z 29. marca 2014 za neplatné a nariaďuje opakovať voľbu podľa osobitného predpisu.*“¹⁴

Sťažovateľ prostredníctvom svojho právneho zástupcu vzal 23. apríla 2014 svoju sťažnosť späť.

Plénum ústavného súdu podľa § 31a zákona o ústavnom súde v spojení s § 96 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku následne konanie zastavilo. K zastaveniu podali odlišné stanovisko sudca Milan Lalič a Ľubomír Dobřík.

K uvedenému rozhodnutiu som predložil odlišné stanovisko tohto znenia:

„*Je všeobecne známe, že rozsah právomocí ústavného súdu je veľmi široký. Pozornosť by som chcel upriamiť na problém rozhodovania v otázkach verejného práva, kde je rozhodovacia činnosť ústavného súdu nezastupiteľná.*

Od ostatnej veľkej novely Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) došlo k zmene v agende ústavného súdu v prospech individuálnych sťažností právnických alebo fyzických osôb, ktoré v súčasnosti predstavujú väčšiu agendu.

Avšak vec, v ktorej rozhodujeme, nie je vecou sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. Konanie v tejto (volebnej) veci bolo ukončené rozhodnutím

¹³ Bližšie sťažnosť M. M. z 9. apríla 2014 vo veci sp. zn. PL. ÚS 11/2014.

¹⁴ Tamže PL. ÚS 11/2014.

o zastavení konania na základe predchádzajúceho späťvzatia sťažnosti podľa § 54 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“). Aj keď konaniu o individuálnych sťažnostiach predchádza iné, niekedy (väčšinou) aj viacstupňové rozhodnutie orgánov verejnej moci (najčastejšie všeobecných súdov), napriek tomu ustanovenie § 54 zákona o ústavnom súde umožňuje ústavnému súdu, aby i napriek späťvzatiu individuálnej sťažnosti v konaní pokračoval, ak sa domnieva, že rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah, proti ktorému návrh smeruje, mimoriadne závažným spôsobom porušuje základné práva alebo slobody sťažovateľa.

Som toho názoru, že späťvzatie návrhu v konaní pred ústavným súdom upravené v ustanovení § 54 zákona o ústavnom súde je lex specialis viažuce sa na rozhodovanie o veci sťažnosti právnických alebo fyzických osôb podľa čl. 127 ods. 1 ústavy.

Tejto skutočnosti nasvedčuje aj formálne usporiadanie zákona o ústavnom súde. Tento obsahuje aj všeobecné ustanovenia, ktoré sa vzťahujú na všetky konania pred ústavným súdom. Ustanovenie § 54 zákona o ústavnom súde však nie je zaradené medzi tieto ustanovenia, ale je zaradené medzi konania o sťažnosti právnických a fyzických osôb.

Okrem formálnych nedostatkov, t. j. zastavenie konania v dôsledku späťvzatia návrhu, vidím nedostatky aj v odmietnutí zodpovedania otázky vo volebnej veci. Ústavný súd je jediným súdom oprávneným na preskúmavanie volebného aktu, inak povedané, preskúmanie slobodnej súťaže politických síl, ktorou sa pravidelne legitимуje a obnovuje verejná moc.

Takýto proces je príslušný overiť v procese skúmania len ústavný súd. Takýto prieskum nie je schopný vykonať žiadny súd v hierarchii všeobecných súdov. Občan – volič má právo vedieť, či volebný akt bol vykonaný podľa pravidiel, aké vyplývajú z volebného zákonodarstva.

Je podľa mňa nemysliteľné, aby niekoľko rokov prebiehala volebná kampaň a vôľa voliča bola ovplyvňovaná na úkor iných kandidátov. K týmto veciam bolo potrebné zaujať stanovisko, na čo však ústavný súd abdikoval. Z týchto dôvodov som proti rozhodnutiu o zastavení konania v tejto veci.»

K tomuto svojmu stanovisku chcem doplniť, že zdrojom kontraverzie je skutočnosť, že jeden procesný predpis upravuje aj konanie vo veciach verejného práva, ale aj v otázkach súkromného práva.

Postavenie ústavného súdu je vo volebných veciach jedinečné a niet iného orgánu verejnej moci, aby vo veci rozhodol. Ak teda ústavný súd za pomoci „primeraného použitia“ prostriedkov civilného procesného práva konanie zastaví a odmietne sa s vecou zaoberať, niet už iného orgánu, ktorý by vo veci konal. V otázkach súkromného práva existuje celá hierarchia všeobecných súdov a následne aj ústavný súd.

V tomto prípade už veci riešia neprávne prostriedky, napr. hudobné dielko¹⁵, alebo sa sporia cez médiá jednotliví uchádzači (za použitia nahrávok), koľko vlastne stála predvolebná kampaň (čo chcú dokazovať aj vyšetrením na detektore lži), bez toho, aby sa vo veci vyjadril súdny orgán, ktorý by posúdil reálny stav vo vzťahu k právnej úprave.

Som toho názoru, že ani po prijatí veci na ďalšie konanie by nedošlo k zásadnej zmene výsledku volieb, ktorú predpokladal sťažovateľ. Ústavný súd by však svojím rozhodnutím určil hranice intenzity (resp. aj dĺžku) predvolebnej kampane, aby spĺňala zákonné predpoklady a nebola hrubým zásahom do volebného boja. Podobne to je aj s použitím peňažnej sumy na propagáciu kandidátov v predvolebnej súťaži.

II.

Druhý problém, na ktorý chcem poukázať, už našiel riešenie novelou ústavy (ústavný zákon č. 161/2014 Z. z.). Som však presvedčený, že aj v platnom právnom prostredí existovalo riešenie, ktoré by bolo naplnilo naše medzinárodné záväzky.

Vo všetkých troch prípadoch išlo o individuálne sťažnosti, ktorými sa fyzické osoby dožadovali ochrany svojich práv v súlade s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) pred Európskym súdom pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“). Tento výklad sa bude dotýkať sťažnosti H. proti Slovenskej republike. Výbor ministrov Rady Európy monitoroval aj prípady M. proti Slovenskej republike (sťažnosť č. 21463/08) a V. a ďalší proti Slovenskej republike (sťažnosť č. 31312/08).

Predmetom nášho exkurzu je konanie na ústavnom súde o obnove konania na základe žiadosti ESLP, a nie konkrétna vec (meritum v konaní) pred ústavným súdom. Aj tak musíme uviesť, o aké veci išlo.

V konaní sp. zn. PL. ÚS 92/2011 išlo o návrh ministerky spravodlivosti Slovenskej republiky na vykonanie disciplinárneho konania proti predsedovi Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „predseda najvyššieho súdu“) podľa čl. 136 ods. 3 ústavy a ustanovenia § 74e ods. 1 zákona o ústavnom súde.

Plénum ústavného súdu uznesením z 29. júna 2011 rozhodlo o vine predsedu najvyššieho súdu za disciplinárny priestupok a uložilo mu disciplinárne opatrenie. Konanie sprevádzalo množstvo konaní

¹⁵ Myslím tým pieseň (báseň) Tomáša Klusa s názvom Pánubohudooken (album Racek, Sony Music Entertainment 2011) „... a tváre se tam nemění, pouze tituly a příjmení. A kdo má peníze, vystaví svou mordu, u dálnice na billboardu...“.

o námietkach predpojatosti a „domnelej svojej predpojatosti“ (ktorú vyslovili traja členovia pléna).

Otázka riešenia vzťahu členov pléna k účastníkovi (predsedovi najvyššieho súdu) alebo k predmetu veci zohrala kľúčovú úlohu pri rozhodnutí vo veci H. proti Slovenskej republike (sťažnosť č. 58688/11) z 20. novembra 2012.

Európsky súd pre ľudské práva v časti svojho konania posudzoval aj údajnú absenciu nestrannosti sudcov ústavného súdu (s. 24, bod 130 až 144 rozhodnutia). Konštatoval, že „*Dôvod označený ústavným súdom, konkrétne potreba udržania si funkčnosti rozhodovať vo veci, nemôže preto odôvodniť účasť dvoch sudcov, ktorí boli vylúčení v predchádzajúcich prípadoch týkajúcich sa sťažovateľa pre absenciu nestrannosti a vo vzťahu ku ktorým ústavný súd nedokázal presvedčivo rozptýliť pochybnosti, o ktorých by mohlo byť rozhodnuté, že sú objektívne odôvodnené (bod 140 rozhodnutia). Európsky súd pre ľudské práva poznamenáva, že v nasledujúcich dvoch disciplinárnych konaniach proti sťažovateľovi ústavný súd zaujal odlišný prístup v tom, že rozhodol o námietkach účastníkov konania a vylúčil pre nedostatok nestrannosti sudcu napadnutého sťažovateľom a dvoch sudcov napadnutých ministerkou spravodlivosti (bod 141).*“.

Európsky súd pre ľudské práva vyhlásil sťažnosť podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru v časti týkajúcej sa práva sťažovateľa na spravodlivé prerokovanie veci pred nestranným súdom za prijateľnú a zvyšok sťažnosti za neprijateľnú (bod 1 výroku). K výroku dospel súd jednohlasne.

V bode 177 ESLP zdôraznil povinnosti členského štátu dohovoru vykonať všetky opatrenia, a ak to je nevyhnutné, zvoliť „*individuálne opatrenia, ktoré musia byť prijaté v jeho vnútroštátnom právnom poriadku pre účely skončenia porušenia konštatovaného súdom, a uskutočnil akúkoľvek možnú nápravu jeho dôsledkov takým spôsobom, aby bola v takom rozsahu, v akom to je možné, obnovená situácia existujúca pred zisteným porušením*“.

Za najvhodnejšiu možnú situáciu, v akej by bolo možné dospieť k náprave, ak by bola vznesená požiadavka (t. j. návrh na obnovu konania), ESLP označil obnovu konania [ak bude o ňu požiadané (bod 178 rozhodnutia)].

Sťažovateľ Š. H. 21. februára 2013 podal návrh na obnovu konania (tak ako to uvádzalo rozhodnutie ESLP v bode 178) a návrh bol plénom ústavného súdu 29. októbra 2013 zamietnutý.

Podľa čl. 131 ods. 1 druhej vety ústavy sa plénum ústavného súdu uznáša nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov (t. j. siedmich sudcov). Takáto väčšina nebola dosiahnutá a návrh sudcu spravodajcu, aby plénum ústavného súdu vyslovilo, že

„1. Obnovu konania vedenú Ústavným súdom Slovenskej republiky pod sp. zn. PL. ÚS 92/2011 povoľuje.

2. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 92/2011 z 29. júna 2011 zrušuje.“, bol zamietnutý.

K tomuto rozhodnutiu som podal odlišné stanovisko a tiež sudcovia Ivetta Macejková a Milan Ľalík.

Ďalšia vec, v ktorej ESLP žiadal obnovu konania, je vec M. proti Slovenskej republike (sťažnosť č. 21463/08) týkajúca sa doručenia rozhodnutí všeobecnými súdmi. Konanie o návrhu na obnovu konania na ústavnom súde ešte trvá.

Tretia vec, ktorá je tiež monitorovaná Výborom ministrov Rady Európy, sa týka konania vo veci V. a ďalší proti Slovenskej republike (sťažnosť č. 31312/08), kde návrh na obnovu konania nebol podaný. Konanie v tejto veci sa týka reštitučných nárokov k vlastníctvu pôdy, ktorá bola prevedená na štát podľa vyhlášky č. 15/1959 Zb. Európsky súd pre ľudské práva v tejto veci vyhlásil rozhodnutie 26. marca 2013.

Vo všetkých troch konaniach monitorovaných ESLP ide o tri rozličné veci, kde bol predmet ich konania rôzny, ale záver ESLP bol, aby zmluvná strana dohovoru (Slovenská republika) vo veci obnovila svoje konanie. Ako som už uviedol, ústavný súd neprivilil obnovu konania, keď časť sudcov za neprekročiteľnú hranicu pokladala čl. 133 ústavy, ktorý vylučuje využitie opravného prostriedku proti rozhodnutiu ústavného súdu. Z odbornej vedeckej obce sa k problému vyjadril emeritný sudca ústavného súdu Ján Drgonec,¹⁶ ktorý v závere svojho stanoviska uviedol, že platná právna úprava predstavuje formálnu prekážku nápravy stavu zapríčineného porušením práva Rady Európy či komunitárneho a únieového práva ústavným súdom. Bez zmeny právnej úpravy pomocou dôslednej interpretácie a aplikácie prameňov medzinárodného práva popretie základného zákona štátu pre účely nastolenia právnych účinkov umožňujúcich plniť medzinárodné záväzky štátu predstavuje riešenie, ktoré nemá povahu aplikovaného a možno ani prijateľného riešenia. Za takých okolností zmenu ústavy možno pokladať za jediný krok zachovávajúci hodnoty právneho štátu.¹⁷

Dr. Drgonec dosiahnutie obnovy konania spája s pozitívnym záväzkom štátu, v ktorom je implikovaná povinnosť každej osoby konajúcej v mene štátu (Slovenskej republiky) uplatniť pôsobnosť spôsobom, ktorý nebude porušovať medzinárodné prijatý záväzok Slovenskej republiky.

¹⁶ Drgonec, J.: Zmena rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky v dôsledku rozhodnutia medzinárodného súdu. Zo súdnej praxe, ročník 2013, č. 6, s. 249 – 253.

¹⁷ Ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. zo 4. júna 2014.

Ak ústavný súd uvedie obnovené konanie do súladu s rozsudkom EŠLP, splní záväzok Slovenskej republiky, pričom v obnovenom konaní môže zotrvať na pôvodnom meritórnom rozhodnutí. Takýto postup podľa môjho názoru bol možný aj za existujúceho ústavného systému, keď by plénum ústavného súdu dalo prednosť medzinárodným záväzkom, ktoré Slovenská republika prijala, pričom okrem toho, na čo poukazuje Dr. Drgonec, poukazujem navyše na ďalšie skutočnosti, ktoré mal ústavný súd vziať do úvahy pri svojom rozhodovaní. Uvedomujem si, že situáciu sťažila aj skutočnosť, že Š. H. mal napäté vzájomné vzťahy s niektorými členmi pléna, čo podľa EŠLP ovplyvnilo aj rozhodnutie pléna ústavného súdu, keď sa na danom rozhodnutí podieľali aj sudcovia, ktorí v iných sťažnostiach vedených na ústavnom súde, ktoré sa týkali navrhovateľa, boli vylúčení.

Predmetom rozhodovania pléna ústavného súdu bol návrh Š. H. na obnovu konania vo veci právoplatného rozhodnutia pléna ústavného súdu vo veci disciplinárneho konania proti navrhovateľovi. Keďže som vo veci aj sudcom spravodajcom, pre pamäť a ďalšie využitie považujem za dôležité, aby aspoň formou odlišného stanoviska boli zachované dôvody môjho návrhu na obnovu konania v tejto veci.

Z čl. 133 ústavy vyplýva, že proti rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok. Ústava v čl. 140 splnomocňuje na vydanie osobitného právneho predpisu, ktorý okrem iných skutočností podrobnejšie upravuje aj spôsob konania pred ústavným súdom. Takýmto predpisom je zákon o ústavnom súde.

Podľa zákona o ústavnom súde sa pri splnení dvoch podmienok, a to ak tento zákon neustanovuje inak a povaha veci to nevyklučuje, na konania pred ústavným súdom použijú primerane ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku alebo Trestného poriadku.

Pokiaľ ide o prvú podmienku, táto je splnená, pretože zákon o ústavnom súde neobsahuje ustanovenia upravujúce úpravu postupu pri obnove konania pred ústavným súdom. Pri posúdení splnenia druhej podmienky, t. j. posúdenia povahy veci, je potrebné, aby ústavný súd vyhodnotil vnútroštátnu právnu úpravu a medzinárodný záväzok, ktorý mu v rozsudku z 20. novembra 2012 k sťažnosti č. 58688/11 EŠLP zdôraznil. Vnútroštátny právny poriadok v konaní pred ústavným súdom nepripúšťa obnovu konania vzhľadom na nemožnosť podania opravného prostriedku, čomu bráni čl. 133 ústavy. Ústavný súd však musí vziať do úvahy aj medzinárodný záväzok vyplývajúci z čl. 1 ods. 2 a čl. 7 ods. 2 ústavy. Na preskúmanie prípustnosti podaného návrhu na obnovu konania sa musíme pozerieť aj cez medzinárodný záväzok prijatý v dohovore, ktorého jednoznačným záverom je nezaručovať ľudské práva len teoreticky a iluzórne, ale prakticky a účinne (napr. Bianchi v. Švajčiarsko, 22. jún 2006, sťažnosť č. 7548/04, § 84). Dohovor výslovne nevyžaduje, aby

členský štát, ktorý je jej účastníkom, začal konanie, v ktorom znovu preskúma prípad následne po tom, ako ESĽP zistí porušenie dohovoru.

Táto prax je v ostatnom čase judikatúrou ESĽP nemenná, keď pri porušení práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 dohovoru uznal nápravu poskytnutú v obnovenom vnútroštátnom konaní za najlepší spôsob odškodnenia za porušenie ľudského práva (napr. Kounov v. Bulharsko, rozsudok k sťažnosti č. 24379/02 z 23. mája 2006 § 58 – § 59). Takéto odporúčanie ESĽP uviedol v rozsudku vo veci Vojtěchová v. Slovensko z 25. septembra 2012 k sťažnosti č. 59102/08, keď svojím rozhodnutím chcel vyvolať nápravu obnovou konania vo vnútroštátnom procese podľa § 228 ods. 1 písm. d) Občianskeho súdneho poriadku. Ústavný súd musel vziať do úvahy záväzok vyplývajúci z čl. 1 ods. 2 ústavy, podľa ktorého Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky. K takýmto medzinárodným záväzkom Slovenskej republiky bezprostredne patrí aj čl. 46 ods. 1 dohovoru, podľa ktorého vysoké zmluvné strany sa zaväzujú, že sa budú riadiť právoplatným rozsudkom súdu vo všetkých prípadoch, ktorých sú stranami. Povinnosť konať v súlade s rozhodnutím ESĽP vyplýva aj z Viedenského dohovoru o zmluvnom práve. Zásada „pacta sunt servanda“ je jednou zo základných zásad medzinárodného práva. Táto všeobecne platná zásada medzinárodného práva je premietnutá aj do Viedenského dohovoru o zmluvnom práve (publikovaného ako vyhláška č. 15/1988 Zb.), keď čl. 26 uvádza, že každá platná zmluva zaväzuje zmluvné strany a musí byť nimi plnená dobromyseľne. Podľa čl. 27 citovaného dohovoru sa strana nemôže dovolávať ustanovení svojho vnútroštátneho práva ako dôvodu pre neplnenie zmluvy. Toto pravidlo nie je na ujmu čl. 46 citovaného dohovoru. V súlade s medzinárodným právom, ktoré je záväzné pre Slovenskú republiku (čl. 1 ods. 2 ústavy), ak ESĽP žiada vnútroštátne súdy o obnovu konania ako primeraný spôsob nápravy porušenia čl. 6 dohovoru, nemožno podľa môjho názoru takéto rozhodnutie odmietnuť. Zdôrazňuje to aj záväzok prijatý v čl. 42 a čl. 44 ods. 2 dohovoru. Účelom takejto obnovy je náprava porušenia dohovoru zisteného ESĽP. Túto nápravu môže ústavný súd dosiahnuť len obnovou konania vo veci samej a opätovným prerokovaním veci s cieľom dodržania medzinárodnej garancie ľudských práv zaručených aj čl. 6 dohovoru. V tejto časti je potrebné poukázať aj na materiálny obsah obnoveného konania, ktoré je potrebné spájať s pozitívnym záväzkom Slovenskej republiky upraviť postup orgánov verejnej moci tak, aby sa neporušovali jej prijaté medzinárodné záväzky. V konkrétnom prípade ľudské práva a základné slobody sú obsiahnuté v dohovore všeobecne a špeciálne právo na spravodlivý súdny proces je zaručené čl. 6 dohovoru.

Existenciu tohto pozitívneho záväzku ústavný súd zdôrazňuje už vo svojich počiatočných rozhodnutiach (II. ÚS 17/95, I. ÚS 19/96). Pokiaľ ide o pasivitu parlamentu a medzinárodné záväzky Slovenskej republiky, je potrebné poukázať na nález ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 8/96 zo 4. septembra 1996 (Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1996, s. 110 – 111), v ktorom uviedol, že „pozitívnym záväzkom sa chránia aj práva a slobody ustanovené v Ústave Slovenskej republiky. Obsahom pozitívneho záväzku štátu vo vzťahu k právam a slobodám občana je povinnosť podniknúť opatrenia na ochranu práv, ktoré v ústave priznal občanovi, ale súčasťou pozitívneho záväzku nie je povinnosť dosiahnuť výsledok, ktorý občan žiada od štátu.“

Podľa tohto názoru ústavného súdu je súdna moc povinná naplniť pozitívny záväzok pri nastolení jeho právnych účinkov v existujúcom právnom poriadku, najmä ak sa tento týka fázy aplikácie práva.

Pripustenie obnovy konania rozhodnutím ústavného súdu by splnilo záväzok Slovenskej republiky dodržiavať ľudské práva a základné slobody zaručené dohovorom. Neznamená to, že ústavný súd mal zmeniť svoj názor vo veci samej, inak povedané, plénum ústavného súdu mohlo zotrvať na pôvodnom meritórnom rozhodnutí.

Ústavný súd už vo svojej judikatúre v čase, keď nebolo možné poskytnúť ochranu základným právam a slobodám na základe účinného ústavného textu, mohol rozhodnúť na základe čl. 124 ústavy. Tento vyložil tak, že „vo všeobecnosti zakladá kontinuálnu právomoc ústavného súdu chrániť ústavnosť, predovšetkým základné práva a slobody občanov“. Podľa jeho názoru je povinný „poskytovať ochranu základným právam a slobodám vychádzajúc z čl. 1 a čl. 124 ústavy v spojení s článkami, ktoré upravujú jednotlivé základné práva a slobody“ (II. ÚS 71/01, podobne aj II. ÚS 72/01, II. ÚS 69/01 a iné).

Ústavný súd v týchto rozhodnutiach preukázal svoju jednoznačnú vôľu i v čase neúplnej právnej úpravy zaistiť svoje základné poslanie zaručiť konanie smerujúce k ochrane základných práv a slobôd. Ústavný súd si neschválením predloženého návrhu neuvedomil nutnosť zabezpečiť rovnosť sťažovateľa podľa čl. 12 ods. 1 ústavy v disciplinárnom konaní.

Poukazujem aj na tú skutočnosť, že vznikol rozdiel v zaobchádzaní so sudcami všeobecných súdov v disciplinárnom konaní. Sudcovia všeobecného súdu v disciplinárnych rozhodnutiach majú právo podať odvolanie proti rozhodnutiu prvostupňového disciplinárneho súdu. Takéto právo predseda ani podpredseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky nemá. V záujme zabezpečenia rovnosti sudcov všeobecných súdov všetkých stupňov je v záujme materiálneho chápania ústavnosti v zmysle čl. 1 a čl. 12 ods. 1 ústavy zabezpečiť aj opätovné preskúmavanie rozhodnutia pléna ústavného súdu, tak ako to žiada EŠLP v rozhodnutí č. 58688/11 z 20.

novembra 2012. Z uvedených dôvodov som toho názoru, že ústavný súd mal návrhu na obnovu konania vyhovieť, a tým sa vyhnúť ďalšiemu konaniu pred ESLP pre neposkytnutie právnej ochrany účastníkmi konania.

Resumé

Autor príspevku vychádza z možnosti poskytnutej zákonom o ústavnom súde informovať o iných právnych názoroch v pléne, ktoré ponúkali iné právne riešenia v prerokovaných veciach, či už v prvej časti vo veci volebnej sťažnosti alebo v druhej časti o individuálnych námietkach porušenia ústavy vznesených fyzickou osobou.

Resume

The author arises from the possibility given by the Law on the Constitutional Court to inform about other legal opinions in the Plenum, which offered other legal solutions in the cases discussed, whether in the first part of the electoral complaint case or in the second part on individual objections of breaching the Constitution raised by natural person.

ZÁKLADNÉ PRÁVA A SLOBODY A VYVODENÁ PÔSOBNOSŤ ÚSTAVNÉHO SÚDU SR

doc. JUDr. Ján D r g o n e c, DrSc.

„Generálom sa často vyčítalo, že sa pripravovali na minulú vojnu namiesto budúcej,“ otvára štvrtú kapitolu svojho románu Patrick Ryan.¹ Ústavný súd SR ako keby bol zriadený podľa príkladu britských generálov. Na ochranu ústavnosti podľa minulých skúseností namiesto toho, aby ju poskytoval podľa potrieb doby, v ktorej rozhoduje.

Ochrana ústavnosti je vyjadrením účelu zriadenia a existencie ústavného súdu a zároveň základným príkazom adresovaným ústavou materiálneho právneho štátu ústavnému súdu. Poslaním ústavného súdu je chrániť ústavnosť v celom rozsahu vzťahov, ktoré podliehajú ústavnej úprave. Každý hluchý priestor, ktorý zostane bez ochrany ústavnosti, je odklonom od modelu materiálneho právneho štátu, jeho porušením, a možno až popretím. Nečinnosť ústavného súdu vo veciach ochrany ústavnosti je svojou podstatou neospravedliteľná bez ohľadu na argumentáciu, ktorou sa má nečinnosť ospravedlniť.

Do tieňa hluchého priestoru sa v Slovenskej republike dostalo uplatňovanie základných práv a slobôd v jednoznačne identifikovateľných typoch situácií.

Formálnym základom ochrany základných práv a slobôd je uznanie práva za základné právo a jeho priznanie v prameni ústavného práva. Materiálnym základom ochrany základných práv a slobôd je dostupnosť práva, jeho inštitucionálne zabezpečenie, určenie orgánu štátu, ktorý právu poskytuje ochranu a podmienok, za akých sa právo priznáva a ustanovenie postupu, akým sa možno domôcť ochrany základného práva.

Ako v rade iných spoločenských vzťahov, aj vo sfére základných práv a slobôd na Slovensku nie sú problémy s formálnou stránkou ochrany základných práv a slobôd. Zaručuje ich druhá hlava Ústavy SR, niekedy aj v nadštandardnom rozsahu. Ba občas aj v podobe, akú medzinárodný systém ľudských práv a základných slobôd vôbec nepozná. Nespochybnovaná, a predsa niekedy značne pochybná je vymožitelnosť základných práv a slobôd. V individuálnych prípadoch ide o možnosť, aká sa nedá vylúčiť v nijakom demokratickom a materiálnom právnom štáte. Problém na Slovensku spočíva v tom, že ochrana ústavnosti nepokrýva

¹ RYAN, P.: *Jak jsem vyhrál válku*. Praha : Naše vojsko, 1993, s. 29.

všetky situácie, v akých druhovo došlo a kedykoľvek v budúcnosti môže dochádzať k porušeniu základných práv a slobôd.

Ochrana základných práv a slobôd je dotknutým fyzickým osobám aj právnickým osobám nedostupná, ak Národná rada SR schváli zákon, ktorého ustanovenia poškodzujú konkrétne osoby v konkrétnych životných situáciách.

Ochrana základných práv a slobôd je dotknutým fyzickým osobám aj právnickým osobám nedostupná, ak vláda SR vyhlási núdzový stav a počas núdzového stavu dôjde k ohrozeniu, či dokonca porušeniu základného práva alebo slobody konkrétnej osoby alebo skupiny osôb.

Nedostupnosť ochrany základných práv a slobôd v oboch naznačených typoch situácií potvrdila prax Ústavného súdu SR, ktorý odmietol desiatky sťažností namietajúcich porušenie základného práva alebo slobody schválením ústave odporujúceho zákona,² aj sťažnosti desiatich sťažovateľov namietajúcich porušenie základného práva opatrením vydaným z dôvodu vyhlásenia núdzového stavu.³

Bez potvrdenia praxou, ale nápadne podobnou situáciou je aj ochrana základných práv a slobôd v čase výnimočného stavu, kde sa fyzické osoby ani právnické osoby tiež nebudú môcť dovolať ochrany základného práva alebo slobody, ak dôjde k vyhláseniu výnimočného stavu.

Za takého stavu je namieste zaoberať sa otázkou, aké sú možnosti rozšírenia ochrany ústavnosti aj na dosiaľ nechránené typy situácií.

Prvou bez pochybností je zmena právnej úpravy. Časť problémov by sa dala odstrániť zmenou zákona o ústavnom súde. Z hľadiska právnej čistoty ideálna by bola zmena a doplnenie Ústavy SR.

Český zákon o ústavnom súde⁴ ustanovuje v § 74: „Spolu s ústavnou sťažnosťou môže byť podaný návrh na zrušenie zákona alebo iného právneho predpisu alebo ich jednotlivých ustanovení, ktorých uplatnením nastala skutočnosť, ktorá je predmetom ústavnej sťažnosti, ak podľa tvrdenia sťažovateľa sú v rozpore s ústavným zákonom, prípadne so zákonom, ak ide o iný právny predpis.“

„Ustanovenie § 74 umožňujúce „pohnať“ pred Ústavný súd priamo zákon alebo iný právny predpis aj jednotlivcom je prejavom objektívnej funkcie ústavnej sťažnosti. Účel tohto ustanovenia je predovšetkým preventívny – umožniť Ústavnému súdu odstraňovať systémové defekty v právnom poriadku, ktoré sa prejavili v konkrétnom prípade a ktoré sa

² Napr. II. ÚS 60/02. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 2002 – I. polrok, s. 271.

³ I. ÚS 21/2012-37. Uznesenie z 11. januára 2012; I. ÚS 85/2012-19. Uznesenie z 15. februára 2012, ktorým Ústavný súd SR spojil na spoločné konanie deväť ústavných sťažností, ktoré vzápätí všetky odmietol ako návrhy podané zjavne neoprávnenými osobami.

⁴ Zákon č. 182/1993 Sb. v znení neskorších predpisov.

môžu prejavovať aj naďalej v ďalších prípadoch. Týmto spôsobom však možno reagovať iba na skutočné a reálne rozpory zákonov s ústavným poriadkom a iných právnych predpisov so zákonom, resp. na pochybnosti v tomto ohľade, ktoré vyšli najavo pri ich konkrétnej aplikácii. Preto konanie o zrušení zákonov a iných právnych predpisov iniciované sťažovateľom sa charakterizuje ako konkrétna kontrola noriem oproti abstraktnej kontrole, ktorú možno vykonávať vo všeobecnej polohe bez vzťahu ku konkrétnemu prípadu, v ktorom vznikla potreba aplikácie príslušných noriem.

Aktívne legitimovaným subjektom pre začatie konania o zrušení zákonov alebo iných právnych predpisov [čl. 87 ods. 1 písm. a) a b) Ústavy, § 64 - § 71, ďalej len „konanie o kontrole noriem“] nie je akákoľvek fyzická alebo právnická osoba – nejde teda o *actio popularis* – ale iba tá, ktorá podala ústavnú sťažnosť. Návrh na zrušenie právneho predpisu možno podať iba spolu s ňou, a nie samostatne, t.j. pred podaním ústavnej sťažnosti alebo po tom, ako sa o nej rozhodlo.⁵

Ďalšie dianie je predmetom úpravy § 78 ods. 1 zákona o Ústavnom súde: „Ak spolu s ústavnou sťažnosťou bol podaný návrh na zrušenie právneho predpisu podľa § 74, senát konanie preruší a návrh na zrušenie právneho predpisu postúpi plénu na rozhodnutie podľa čl. 87 ods. 1 písm. a) alebo b) Ústavy. Ak konanie o ústavnej sťažnosti patrí plénu, prerokuje plénum aj návrh na zrušenie iného právneho predpisu podľa čl. 87 ods. 1 písm. b) Ústavy.“⁶

Zákon č. 38/1993 Z. z. v znení neskorších predpisov porovnateľné ustanovenia neobsahuje. Bez doplnenia zákona o ústavnom súde naznačená podoba ochrany ústavnosti na Slovensku neprichádza do úvahy.

„Konštatovanie potreby novelizácie platnej právnej úpravy je na Slovensku spravidla dostatočnou príčinou pre zachovanie existujúceho stavu na dlhé časy. O novelizáciu zákona predsa nikto nemá záujem, bez novelizácie si orgán štátu uplatňujúci daný zákon sám nepomôže.“⁷

Cesta k riešeniu nemusí v uvažovanom prípade viesť iba cez zmenu zákona.

Procesné právo nemožno separovať od hmotného práva. Ak by sa tak udialo, procesné právo by sa stalo samoučelom a v konečnom dôsledku by sa poprel význam riadenia spoločnosti prostredníctvom objektívneho práva. Procesné právo je cestou k právu, prostriedkom prístupu k právu. Rozumie

⁵ WAGNEROVÁ, E.; DOSTÁL, M.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I.: *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha : ASPI, a. s. 2007, s. 366.

⁶ Podrobnejšie WAGNEROVÁ, E.; DOSTÁL, M.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I.: *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha : ASPI, a. s. 2007, s. 420 – 427.

⁷ DRGONEC, J.: *Zmena právnych názorov Ústavného súdu SR a princíp právnej istoty*. Zo súdnej praxe, 2013, č. 4, s. 162.

sa k hmotnému právu. Celkom neprijateľné je akceptovať nedostupnosť hmotných práv z dôvodu procesných prekážok, pre neexistenciu procesnoprávneho prístupu k hmotným normám. Na tomto základe možno hľadať cestu k vymožitelnosti základných práv a slobôd vo všetkých situáciách, v ktorých sú momentálne nedostupné pomocou interpretácie a aplikácie ústavných noriem.

Právomoc Ústavného súdu SR od začiatku jeho existencie možno rozdeliť na výslovne určenú právomoc ustanovenú kompetenčnými normami Ústavy SR a neskôr aj ústavných zákonov č. 357/2004 Z. z. a č. 227/2002 Z. z. a na vyvedenú právomoc, ktorú možno korektnými výkladovými postupmi vyvodit' z výslovných ustanovení platnej právnej úpravy.

Za najvýznamnejší vklad J. Sváka k rozvoju právneho myslenia na Slovensku možno označiť rozlíšenie v kvalite uplatňovania práva súdmi.⁸ J. Svák odlíšil úradnícku činnosť sudcov od tvorivej činnosti sudcov. Úradnícka aplikácia práva a tvorivá aplikácia práva nie sú iba veľmi rozdielne formy činnosti sudcov všeobecných súdov. Uplatňujú sa naprieč celou súdnou mocou, od okresných súdov cez krajské sudy na najvyšší súd a rovnako aj v interpretácii a aplikácii ústavy ústavným súdom.

Uplatnenie výslovne určenej právomoci ústavného súdu je v prevažnej väčšine prípadov prostriedkom úradníckej aplikácie Ústavy SR jeho sudcami. Vyvedenie právomoci sa spája s oveľa náročnejšou tvorivou aplikáciou Ústavy SR. Klade zvýšené nároky na odôvodnenie, a preto aj na tvorivosť sudcov. Odôvodnenie vyvodenej právomoci predpokladá teoreticko-právnu prípravu sudcov, dôslednú identifikáciu všetkých podstatných otázok súvisiacich s problematikou, následne ich zhrnutie a usporiadanie, analýzu vo vzájomnej súvislosti aj oddelene a napokon presvedčivé vysvetlenie prínosu uplatnenia vyvodenej právomoci k ochrane ústavnosti. Nech je táto úloha akokoľvek zložitá a náročná na odbornú tvorivosť sudcov, primerane účelu ochrany ústavnosti možno od Ústavného súdu SR vyžadovať, aby sa neschovával za úradnícky výklad výslovne určenej právomoci, ale aby bol schopný poskytnúť ochranu ústavnosti aj pomocou riadne odôvodnenej vyvodenej právomoci.

S istým zveličením možno konštatovať, že vyvedená právomoc je najstaršia forma právomoci, ktorej prostredníctvom Ústavný súd SR chráni ústavnosť na Slovensku.

Prvým meritórnym rozhodnutím ústavného súdu sa stal výklad článku 116 ods. 4 Ústavy SR o postavení prezidenta SR pri rozhodovaní o návrhu

⁸ SVÁK, J.: *Štyri východiská sudcovskej tvorby práva na Slovensku*. In: Hanzelová, I. – Svák, J. (eds.): *K aktuálnym otázkam konania a rozhodovania súdov v správnom súdnictve*. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie konanej v Častej – Papierničke 21. – 22. mája 2007. Bratislava : Eurokódex, 2007, s.

predsedu vlády SR na odvolanie člena vlády SR.⁹ Podľa v tom čase platnej Ústavy SR ústavnému súdu bola zverená právomoc podať výklad ústavného zákona, ak je vec sporná, ale nie právomoc podať výklad Ústavy SR. Ústavný súd SR z ústavnej úpravy vyvodil, že ak môže podať výklad ústavného zákona, potom to znamená aj možnosť podať výklad Ústavy SR, lebo ak by takú možnosť nemal, právne záväzný výklad ústavy v prípade sporu o jej obsah by v Slovenskej republike nemohol podať nikto.

Ústavný súd SR prikročil k vyvodu právomoci v tomto type konania po druhý raz roku 2005. Oprávneným navrhovateľom v konaní o výklade ústavy alebo ústavného zákona je o. i. jedna pätina poslancov Národnej rady SR, hoci ide o subjekt, ktorý sa nemôže dostať do sporu o výklad ústavy s iným štátnym orgánom. Naopak, Národná rada SR, ktorá sa do sporu o výklad ústavy s iným orgánom štátu môže dostať, nemá právo predložiť ústavnému súdu návrh na začatie konania o výklade ústavy. Ústavný súd SR znovu neformálne vyvodil svoju právomoc začať konanie o výklade ústavy aj na návrh Národnej rady SR.¹⁰

Iba s pomocou vyvodenej právomoci sa Ústavný súd SR dopracoval k širokospektrálnej ochrane základných práv a slobôd, lebo podľa pôvodného ustanovenia článku 127 mohol poskytovať ochranu základným právam a slobodám, ak ich porušili orgány verejnej správy.

„Ochrana ľudských práv a základných slobôd sa v druhej polovici 20. storočia zásadne zmenila. Skončili sa roky veľkých nenaplnených slov o ľudských právach a slobodách a prikročilo sa k ich reálnej ochrane spojenej s uplatňovaním zodpovednosti voči tým, ktorí ich porušili. Za tým účelom sa do špeciálneho ústavného súdnictva vniesol nový typ konania, v ktorom osoba – fyzická aj právnická – dostala právo požiadať ústavný súd, aby jej poskytol ochranu a zabezpečil dostupnosť ústavou priznaného základného práva alebo slobody.

V Slovenskej republike tento trend roku 1992 dostal ústavný základ v úprave konania o ústavnej sťažnosti, ktorým fyzické a právnické osoby získali právo žiadať o ochranu základných práv a slobôd pred právoplatnými rozhodnutiami orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy pod podmienkou, že o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

Ústavou SR zavedený model znamenal, že ochrana základných práv a slobôd na Slovensku zastala uprostred cesty, lebo ústavnou sťažnosťou sa osoby mohli uchádzať o ochranu svojich základných práv a slobôd iba vtedy, ak ich porušili orgány verejnej správy. Ostatné orgány verejnej moci

⁹ I. ÚS 39/93. Uznesenie o výklade čl. 116 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky z 2. júna 1993.

¹⁰ PL. ÚS 27/05-13. Uznesenie zo dňa 28. septembra 2005.

zostali mimo dosahu priznanej ochrany. Inak povedané, mohli vnútroštátne beztrešne porušovať základné práva a slobody.“¹¹

Zásadný zvrat tohto stavu uskutočnil Ústavný súd SR, ktorý rozsah ochrany poskytovanej jednotlivcom pred porušovaním základných práv a slobôd výrazne rozšíril na základe úpravy čl. 130 ods. 3 Ústavy SR o ďalší typ konania – konanie o podnete.¹²

Ochranou ústavnosti v konaní o podnete Ústavný súd SR najskôr vynútil doplnenie zákona o ústavnom súde pri jeho novelizácii zákonom č. 293/1995 Z. z. a potom zapríčinil aj doplnenie Ústavy Slovenskej republiky ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. do súčasnej podoby konania o sťažnosti podľa článku 127.

Pri ohliadnutí nazad, ponad priepasť času, možno tvrdiť, že Ústavný súd SR sa dopustil chyby, keď ochranu ústavnosti pomocou konania o podnete vyvodil z článku 130 ods. 3 Ústavy SR, lebo správne mal vyvodit' právomoc z kompetenčnej normy čl. 124 Ústavy SR, ale do histórie treba zapísať to podstatnejšie – že Ústavný súd SR spoznal nevyhnutnosť chrániť ústavnosť nielen úradnícky, pomocou doslovného výkladu ústavných noriem o svojej právomoci, ale že ochrana ústavnosti musí využívať aj vyvodzovanie právomoci, lebo iba vtedy sa môže poskytnúť ochrana všetkým ústavne významným vzťahom v celom rozsahu, v akom existujú.

Ustanovením článku 124 Ústavy SR sa Ústavný súd Slovenskej republiky zriaďuje ako orgán štátu s ustanovenými vlastnosťami. Ústavný súd SR sa vytvoril ako súdny orgán s pôsobnosťou chrániť ústavnosť, ktorý je nezávislý od zákonodarnej a výkonnej moci, všeobecných súdov a všetkých ostatných orgánov verejnej moci.

Ustanovenie článku 124 Ústavy SR možno zároveň označiť za generálne kompetenčné ustanovenie, ktorým sa inštitucionálne zabezpečuje ochrana ústavnosti. Pre fázu tvorby práva, aj pre fázu uplatňovania práva Ústavnému súdu SR zveruje ochranu ústavnosti.

Národná rada SR na základe úpravy článku 124 rozhoduje, že Ústavu SR zmení a doplní tak, že rozšíri pôsobnosť Ústavného súdu SR. Novú pôsobnosť začleňuje podľa povahy veci do článkov 125 až 129 v súlade s existujúcim systémom organizácie pôsobnosti ústavného súdu, ale to nič

¹¹ DRGONEC, J.: *Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. 2. vydanie. Šamorín : Heuréka 2012, s. 196.

¹² „Konanie pred ústavným súdom sa môže začať na návrh fyzickej alebo právnickej osoby podľa čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavy alebo podľa čl. 130 ods. 3 ústavy...“

Konanie o podnete je takým typom konania pred ústavným súdom, v ktorom sa zabezpečuje ochrana základných práv a slobôd zaručených ústavou, ak fyzická alebo právnická osoba namietne ich porušenie. .. Ústavný súd ako jediný orgán Slovenskej republiky, ktorému ústava zveruje ochranu ústavnosti, má právomoc preskúmať, či iný štátny orgán vydal svoje rozhodnutie v rámci svojej právomoci, a či sa pri tom správal v súlade s ústavou.“ (II. ÚS 48/97. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998, s. 281-283).

nemení na skutočnosti, že samu pôsobnosť ústavného súdu národná rada vyvodzuje z generálnej kompetenčnej normy. Generálna kompetenčná norma o inštitucionálnom zabezpečení ochrany ústavnosti v Slovenskej republike nevyklučuje opačnú možnosť – zúženie pôsobnosti Ústavného súdu SR, hoci taká skúsenosť s ochranou ústavnosti dosiaľ neexistuje.

Generálna kompetenčná norma o inštitucionálnom zabezpečení ochrany ústavnosti v obmedzenej miere zaväzuje aj sám Ústavný súd SR. Obmedzenie vylučuje vlastnú právotvornú činnosť ústavného súdu vo fáze tvorby práva, vzťahuje sa iba na fázu uplatňovania práva. Ak v tejto fáze Ústavný súd SR dostane na rozhodnutie spor o ústavnú normu, je jeho úlohou chrániť ústavnosť. Predmetom sporu o interpretáciu a aplikáciu článku 124 Ústavy SR by sa mohlo stať, či táto ústavná norma zakladá povinnosť Ústavného súdu SR vyvodiť z úpravy článku 124 pôsobnosť rozhodnúť aj o ústavných sporoch, aké sa nedajú pri doslovnom výklade subsumovať pod výslovne ustanovenú pôsobnosť Ústavného súdu SR v medziach článkov 125 až 129, alebo či ide o ústavné privolenie pre rozšírenie pôsobnosti nad rámec doslovného výkladu článkov 125 až 129.

Ústavný súd SR od konca roka 2001 niekoľkokrát založil svoju pôsobnosť vyvodením z čl. 124.

Tento postup najskôr uplatnil v konaní o podnete vo veci II. ÚS 80/01.¹³

Neskôr formuloval právny názor, ktorým výslovne nadradil svoju pôsobnosť chrániť ústavnosť nad právo navrhovateľa vziať späť návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov.¹⁴

¹³ Prává slovenská národná strana podnetom žiadala vysloviť porušenie čl. 29 a 30 v spojení s čl. 12 ods. 1, 2, čl. 48 a čl. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy SR a zrušiť uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 14. novembra 2001, sp. zn. 6 SŽ 185/01.

„Ústavný súd pri predbežnom prerokovaní posúdil podanie navrhovateľa podľa jeho obsahu a uzavrel, že na konanie o ňom je príslušný podľa čl. 124 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 a príslušnými článkami ústavy, ktoré upravujú základné práva a slobody fyzických a právnických osôb v rozsahu a spôsobom, ktorý bol ústavne dovoľený a konštantne judikovaný do 1. júla 2001.“ (II. ÚS 80/01. Uznesenie z 22. novembra 2001, s. 4.)

Ústavný súd SR v tomto konaní uplatnil čl. 124 ako právny základ pre svoje rozhodnutie ešte raz: „Ústavný súd uzavrel, že nie je v rozpore s dôležitým verejným záujmom, a to s vyhlásenými voľbami do orgánov samosprávnych krajov (1. decembra 2001) a vzhľadom na závažnosť právnych a s nimi spojených politických a ekonomických dopadov v súvislosti s blížiacimi sa voľbami primerane použiť § 55 ods. 2 zákona o ústavnom súde z dôvodu prijatia uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky o odklade výkonu rozhodnutia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. Ústavný súd dospel k záveru, že boli splnené materiálne podmienky pre primerané použitie § 55 ods. 2 zákona o ústavnom súde (termín konania volieb, registrácia politickej strany a jej príprava na tieto voľby) a je v záujme zabezpečenia nerušeného priebehu vyhlásených volieb a účasti na nich všetkých subjektov, ktoré boli riadne zaregistrované, aby sa pozastavili účinky napadnutého uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Tento postup ústavného súdu na poskytnutie ochrany ústavnosti pozastavením účinkov uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky podľa § 55 ods. 2 zákona o ústavnom súde je v súlade s ustanovenou právomocou ústavného súdu vo veci konať podľa čl. 124 v spojení s čl. 1 ústavy a príslušnými článkami ústavy, ktorými sa upravujú základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb.“ (II. ÚS 80/01, s. 5.)

¹⁴ Podľa tohto právneho názoru:

Ústavný súd postupoval podľa tohto svojho právneho názoru aj v konaní o súlade ustanovení čl. I bodu 1 § 6 a čl. I bodu 7 § 32 ods. 1 zákona č. 226/2000 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa 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 s čl. 131 a čl. 132 Ústavy Slovenskej republiky.¹⁵

„Navrhovateľ založil svoje tvrdenie o povinnosti ústavného súdu zastaviť konanie predovšetkým na uznesení ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 4/94 zo 6. októbra 1994 (konanie o súlade právnych predpisov). Tu bolo vyslovené, že v konaní pred ústavným súdom platí dispozičný princíp, pričom z jeho obsahu možno vyvodíť – s výnimkou konania o ústavnej sťažnosti – že navrhovateľ až do rozhodnutia vo veci samej má právo disponovať s návrhom podľa vlastného uváženia a v tejto dispozícii ho žiaden zákon a ani ústava neobmedzuje. Ak teda dôjde k späťvzatiu návrhu na začatie konania pred ústavným súdom, ústavný súd konanie zastaví.

Napriek tomu, že ústavný súd spravidla rešpektuje, ak účastník konania rezignuje na ochranu ústavnosti a vezme späť návrh, ďalší vývoj jeho judikatúry svedčí o nadradení záujmu na ochrane ústavnosti dispozičnej zásade.

V uznesení sp. zn. II. ÚS 38/96 z 2. októbra 1996 (konanie o súlade právnych predpisov) ústavný súd uviedol, že záujem na ochrane ústavnosti v zmysle čl. 124 ústavy je natoľko závažný, že v konaní pred ústavným súdom navrhovateľ nemá neobmedzené právo disponovať svojím návrhom, pričom späťvzatie návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky nepripustil.

Hoci navrhovateľ použil na podporu svojho tvrdenia aj uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 17/99 z 15. apríla 1999 (volebná sťažnosť), kde došlo k zastaveniu konania z dôvodu späťvzatia volebnej sťažnosti sťažovateľom, treba upozorniť, že toto späťvzatie nebolo dôvodom pre zastavenie konania samo osebe, pretože ústavný súd „...konanie o volebnej sťažnosti sťažovateľa zastavil... keďže nezistil žiadne dôvody hodné osobitného zreteľa, pre ktoré by jej späťvzatie nepripustil“.

Napokon v uznesení sp. zn. III. ÚS 3/00 z 30. marca 2000 (konanie o podnete) ústavný súd zdôraznil, že podľa čl. 124 ústavy je orgánom ochrany ústavnosti, a preto musí pokladať jej ochranu za nadradenú dispozičnej zásade.

Z uvedeného preto vyplýva, že ústavný súd nie je povinný späťvzatie návrhu navrhovateľom pripustiť a konanie vo veci zastaviť, ale rozhodnutie závisí od jeho úvahy.“ (PL. ÚS 14/02. Uznesenie z 23. januára 2003, s. 3-4).

¹⁵ Národná rada SR uviedla, že § 41a ods. 4 zákona č. 38/1993 Z. z. neustanovuje iba povinnosť Ústavného súdu SR zastaviť konanie o súlade právnych predpisov, ak sa počas konania zruší právna úprava, ktorej nesúlad s ústavou je príčinou podozrenia na nesúlad s ústavou, ale že rovnakú povinnosť má Ústavný súd SR aj vtedy, keď sa zmení Ústava SR. To sa v okolnostiach prípadu udialo schválením ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., a preto Národná rada SR požiadala, aby Ústavný súd SR zastavil konanie. Ústavný súd SR túto požiadavku čiastočne akceptoval vo vzťahu k čl. I bod 1 § 6 návrhu, kde konanie zastavil (PL. ÚS 1/01. Uznesenie z 18. februára 2003). O druhej časti návrhu (čl. I bod 7 § 32 ods. 1 zákona č. 226/2000 Z. z.) pokračoval v konaní a rozhodol o merite veci na základe nasledujúceho právneho názoru:

„Ústavný súd ako súdny orgán ochrany ústavnosti podľa čl. 124 ústavy v doterajšej rozhodovacej činnosti posudzoval existenciu záujmu na ochrane ústavnosti aj za osobitných okolností, akými boli napr. späťvzatie podnetu alebo návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov navrhovateľmi, pričom vyslovil nadradenosť ochrany ústavnosti nad dispozičnou zásadou (napr. II. ÚS 38/96, III. ÚS 3/00 a PL. ÚS 14/02).

Ochranu ústavnosti poskytovanú ústavným súdom treba chápať materiálne. To tiež znamená, že v prípade, ak ustanovenie ústavy, s ktorým mal byť napadnutý právny predpis, jeho časť alebo jednotlivé ustanovenie v nesúlade, stratí platnosť počas konania pred ústavným súdom o súlade právnych predpisov, avšak predmet jeho úpravy sa stane v dôsledku novelizácie ústavy predmetom iného ustanovenia ústavy, nič nebráni tomu, aby ústavný súd v konaní pokračoval, pretože ústavný problém možného nesúladu právnych predpisov stále trvá a záujem na ochrane ústavnosti vyžaduje

Príklady o uplatnení článku 124 Ústavy SR ako základu pre vyvodenie pôsobnosti Ústavného súdu SR sa tu nekončia.¹⁶

Stručne zhrnuté, Ústavný súd SR článok 124 niekedy uplatňuje ako ústavné privolenie, nie ako ústavnú povinnosť viesť konanie vo veci sporu o ústavnú normu. Toto naloženie s úpravou článku 124 Ústavy SR možno vysvetliť opatrnosťou Ústavného súdu SR, jeho obavou z vlastného porušenia Ústavy SR, ale na odvrátenej strane zostáva neposkytnutie ochrany ústavnosti v rade prípadov, aké prinieslo uplatňovanie Ústavy SR. Typickým príkladom je nedostupnosť ochrany základných práv a slobôd v konaní o sťažnosti, ak základné právo alebo slobodu fyzickej osoby či právnickej osoby sa porušuje ustanovením zákona, nedostupnosť ochrany základných práv a slobôd v konaní o sťažnosti, ak k zásahu do týchto práv dôjde vyhlásením výnimočného stavu alebo núdzového stavu, či pravdepodobné odmietnutie návrhu na preskúmanie súladu právneho poriadku v prípade návrhu namietajúceho nesúlad ústavného zákona s Ústavou SR.

Článok 124 Ústavy SR, ktorý podľa praxe Ústavného súdu SR možno uplatniť ako ústavný základ pre vyvodzovanie právomoci Ústavného súdu SR, ničím nenaznačuje, že ho možno uplatniť ako ústavný základ pre vyvodzovanie právomoci výlučne vo veciach ochrany základných práv a slobôd. Formulácia článku 124 nerobí rozdiel medzi ochranou ústavnosti v prípade základných práv a slobôd a ochranou ústavnosti vo všetkých ostatných vzťahoch s ústavnou relevanciou. Preto ustanovenie článku 124 Ústavy SR treba interpretovať a aplikovať ako generálnu ústavnú normu pre vyvodenú pravomoc Ústavného súdu SR chrániť ústavnosť.

Zákaz činnosti orgánu verejnej moci mimo právomoci je jasný a jednoznačný ako heslo, aj ako teoretická poučka. V košatej a farbistej právnej praxi niekedy nastanú situácie, ktoré sa ťažko riešia šablónovitým postupom. Vyvodená právomoc Ústavného súdu SR sa nezakladá na svojvôli spojenej s odhodlaním chrániť ústavnosť za každú cenu. Vyvodená právomoc má základ v čl. 124 Ústavy SR, ktorým sa Ústavný súd SR zriadil ako jediný orgán štátu a povinnosťou chrániť ústavnosť.

Ústavný súd SR samoobmedzuje vlastnú právomoc s odôvodnením, že *„ochrana ústavnosti nie je a ani povahy vecí nemôže byť výlučne úlohou ústavného súdu, ale úlohou všetkých orgánov verejnej moci v rámci im zverených kompetencií.“*¹⁷

jeho vyriešenie.“ (PL. ÚS 1/01. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 2003 – I. polrok, s. 44.)

¹⁶ Napr. PL. ÚS 4/94. Uznesenie zo 6. októbra 1994. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1993-1994, s. 224.

¹⁷ IV. ÚS 84/2010-43, s. 10.

Pevný a jednoznačný postoj Ústavného súdu SR sa odvíja od zjednodušenia. Každý orgán štátu, každý orgán verejnej moci bez pochybností má povinnosť dodržiavať ústavu, konať výlučne v súlade s Ústavou SR. Túto povinnosť má každý orgán verejnej moci „dovnútra“, sám voči sebe. Keď koná, keď uplatňuje svoju právomoc, smie ju uplatňovať výlučne v súlade s Ústavou SR. Ústavným základom tejto povinnosti je čl. 152 ods. 4 Ústavy SR.

Povinnosť orgánov verejnej moci správať sa v súlade s ústavou určenú podľa čl. 152 ods. 4 nemožno zamieňať s ochranou ústavnosti podľa čl. 124. Na rozdiel od povinnosti adresovanej čl. 152 ods. 4 každému orgánu verejnej moci, ustanovením čl. 124 sa zakladá právomoc chrániť ústavnosť „navonok“, voči tretím subjektom, voči iným orgánom verejnej moci. Orgán štátu, ktorému sa určuje právomoc podľa čl. 124 Ústavy SR, má právomoc overiť, či ktorýkoľvek iný orgán verejnej moci uplatnil svoju právomoc v súlade s ústavou. Ak zistí porušenie ústavy iným orgánom verejnej moci, má právomoc vysloviť, že iný orgán verejnej moci porušil ústavu a následne môže rozhodnúť o zodpovednosti, ktorú daný orgán verejnej moci musí znášať za to, že porušil ústavu. Túto právomoc Ústava SR určila výlučne Ústavnému súdu SR.¹⁸

„Inak povedané, Ústavný súd SR je ústavou zriadený ako jediný ochranca slovenskej ústavnosti. Ak ju on neposkytne, nezabezpečí ju nijaký iný subjekt verejnej moci. Nastáva výpadok v ochrane ústavnosti. Slovenská republika sa v rozsahu výpadku premieňa na štát, v ktorom sa ústava neuplatňuje. To je dôvod, pre ktorý možno vyvodiť úlohu Ústavného súdu SR chrániť ústavnosť aj vtedy, keď podľa čl. 125 až čl. 129 a podľa čl. 152 ods. 3 nemá právomoc vstúpiť do ochrany ústavnosti. Ústavný súd SR v súlade s čl. 152 ods. 4 v spojení s čl. 124 nemôže rezignovať na ochranu ústavnosti z dôvodu nedostatku právomoci tam, kde ide o rozhodnutie v precedenčnom spore o ústavný inštitút, ústavné zásady alebo ústavou určené podmienky nastania právneho účinku. V takom prípade vymedzenie ústavou chránenej kategórie, určenie jej hraníc, identifikácia účelu a obsahu musí byť výsledkom činnosti Ústavného súdu SR. Vzdanie sa právomoci ústavným súdom v takom prípade odporuje čl. 124, lebo iný orgán verejnej moci z rozhodnutia ústavného súdu sa ocitne v postavení orgánu štátu záväzným spôsobom určujúcim ústavne relevantné vlastnosti ústavnoprávneho inštitútu. Článkom 124 sa zakladá univerzálna ochrana ústavnosti vždy a v každom individuálnom prípade a bez formálnych obmedzení. Pokiaľ ústavný súd nevstúpi do ochrany ústavnosti v priamom (očividnom) rozpore s Ústavou SR (napríklad ak by senát prevzal

¹⁸ DRGONEC, J.: *Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Bratislava, EUROKÓDEX s.r.o. 2010, s. 57.

rozhodovaciu právomoc pléna), je úlohou ústavného súdu chrániť ústavnosť.¹⁹

Ústavný súd SR vytvorením doktríny o vyvodenej právomoci vniesol do ochrany ústavnosti v slovenskej právnej teórii nepredpokladaný prvok, ktorým otvoril kvalitatívne nové možnosti ochrany ústavnosti v Slovenskej republike (kopírujúce možnosti, aké sa už uplatňujú v ochrane ústavnosti v rade iných európskych štátov).

Doktrína vyvodenej právomoci nie je v ochrane ústavnosti výmyslom Ústavného súdu SR.

V Nemecku sa zaužívalo, že dôsledkom úpravy „materiálneho jadra“ ústavy podľa doktríny aj rozhodovacej praxe ústavného súdu je postup, v ktorého rámci by o rozpore ústavného zákona s materiálnym jadrom ústavy s konečnou platnosťou rozhodol Spolkový ústavný súd vrátane alternatívy, že by túto zmenu Základného zákona vyhlásil za právne neplatnú.²⁰ V nemeckej právnej vede sa tento názor presadil vzápätí po nadobudnutí účinnosti základného zákona,²¹ no bol následne potvrdený aj Spolkovým ústavným súdom.²²

Podľa rakúskej teórie ústavného práva sú predmetom prieskumnej kompetencie Ústavného súdu spolkové a krajinské ústavné zákony.²³ V okruhu spolkových ústavných zákonov sa táto kompetencia vyvodzuje z ustanovenia čl. 140 Spolkovej ústavy zakladajúceho kompetenciu súdu vo veci kontroly právnych predpisov v spojení s čl. 44 ods. 3 Spolkovej ústavy, podľa ktorého celková revízia ústavy, prípadne čiastočná revízia, ak o to požiada jedna tretina členov Národnej rady alebo Spolkovej rady, sa musí schvaľovať referendum. Právna teória zastáva názor, podľa ktorého Ústavnému súdu náleží posúdiť, a to aj formou aposterióznej kontroly noriem, dodržanie uvedenej procedúry z pohľadu pozmeňujúceho zásahu do „materiálneho ohniska ústavy“. Medzi jeho prvky zaraďuje zastupiteľskú demokraciu, spolkové usporiadanie, liberálny právny štát a deľbu moci.²⁴

Ústavný súd Českej republiky pomocou výkladu českej ústavy vyvodil, že v Ústave Českej republiky použitý pojem „zákon“ je všeobecný pojem zahŕňajúci aj „ústavný zákon“:

¹⁹ DRGONEC, J.: *Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. 2. vydanie. Šamorín : Heuréka 2012, s. 79 – 80.

²⁰ MAUNZ, T., DÜRING, G. a kol.: *Grundgesetz. Kommentar*. München 1997, Art. 79, s. 14.

²¹ BACHOF, O.: *Verfassungswidrige Verfassungsnormen?* Tübingen 1952, s. 35, 47.

²² Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Band 30. Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), č. 1, s. 24.

²³ MAYER, H: *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kurzkommentar*. Wien 1994, s. 336.

²⁴ MAYER, H: *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kurzkommentar*. Wien 1994, s. 156; ADAMOVIČ, L., FUNK, B.-C., HOLZINGER, G.: *Österreichisches Staatsrecht. Band I*. Wien – New York 1997, s. 128 n.

„Ak Ústavný súd artikuluje nevyhnutnosť vtiahnutia kategórie ústavných zákonov do rámca pojmu „zákon“ v čl. 87 ods. 1 písm. a) Ústavy z pohľadu prieskumu ich súladu s čl. 9 ods. 2 Ústavy, a to s prípadnými derogáčnymi dôsledkami, robí tak v nadväznosti na svoju judikatúru (...) a robí tak v súlade s hodnotami a princípmi, ktorými sa riadia ústavné systémy v demokratických krajinách. Ochrana materiálneho jadra Ústavy, t.j. imperatív nezmeniteľnosti podstatných náležitostí demokratického právneho štátu podľa čl. 9 ods. 2 Ústavy, nie je iba apelom, proklamáciou, ale ústavným ustanovením s normatívnym dôsledkami. Alexander Hamilton v čl. 78 Listov Federalistov ukázal, že „sprostredkovateľom medzi ľuďom a zákonodarným zborom majú byť sudy, aby okrem iného udržiavali zákonodarstvo v medziach jeho poverenia (A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, The Federalist Papers. Podľa českého prekladu: A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, Listy Federalistů. Olomouc 1994, s. 416). Bez uvedeného premietnutia čl. 9 ods. 2 Ústavy do interpretácie ustanovenia čl. 87 ods. 1 písm. a) Ústavy by v ňom zakotvená neprípustnosť zmeny podstatných náležitostí demokratického právneho štátu stratila normatívnu povahu a zostala iba politickou, príp. morálnou výzvou.

Iba podporne v tejto súvislosti Ústavný súd poznamenáva, že dikcia Ústavy pre prípady, v ktorých je nutné vylúčiť z rámca pojmu „zákon“ kategóriu ústavných zákonov, túto skutočnosť výslovne zakotvuje (pozri čl. 50 ods. 1, čl. 62 písm. h/ Ústavy).“²⁵

Ústavný súd Českej republiky k extenzívnemu výkladu pojmu „zákon“ pridal širšie súvislosti, podľa ktorých: „Rovnako ako v nemeckom prípade čl. 79 ods. 3 Základného zákona reakciou na nedemokratický vývoj a nacistickú svojvôľu v období pred rokom 1945 (a podobne aj čl. 44 ods. 3 Spolkovej ústavy Rakúskej republiky), je článok 9 ods. 2 Ústavy dôsledkom skúsenosti s úpadkom právnej kultúry a pošliapávaním základných práv v čase štyridsaťročnej vlády komunistického režimu v Československu. V dôsledku tejto analógie je preto výklad článku 79 ods. 3 Základného zákona Spolkovým ústavným súdom SRN a podobné postupy v ďalších demokratických krajinách pre Ústavný súd Českej republiky hlboko inšpirujúci.“²⁶

Okrem toho a zároveň s tým dodal, že „ústavný zákon č. 195/2009 Sb. je ústavným zákonom iba formou, nie však obsahom. Obsah je individuálnym právnym aktom netýkajúcim sa všeobecne vymedzeného okruhu adresátov a situácií, ale konkrétne určeného subjektu (Poslaneckej snemovne Parlamentu Českej republiky zvolenej roku 2006) a konkrétnej situácie (skončenia jej volebného obdobia dňom volieb, ktoré sa majú konať do 15.

²⁵ Pl. ÚS 27/09. Nález Ústavného súdu Českej republiky z 10. septembra 2009, bod IV.

²⁶ Pl. ÚS 27/09. Nález Ústavného súdu Českej republiky z 10. septembra 2009, bod IV.

októbra 2009 a skrátenia lehôt podľa zákona o voľbách do Parlamentu Českej republiky a podľa súdneho poriadku správneho iba pre tento prípad). Táto skutočnosť je výslovne vyjadrená nielen v čl. 1 daného ústavného zákona, ale aj v čl. 2 (predstavujúcom priamu novelu zákonov vykonanú ústavným zákonom) obsahujúcim v úprave skrátenia uvedených lehôt výslovnú formuláciu „pre tento prípad“.²⁷

Ústavný súd ČR v súvislosti s týmto konštatovaním uviedol: „Ak je Ústavný súd nútený odpovedať na otázku, či článok 9 ods. 1 Ústavy zmocňuje Parlament aj na vydávanie individuálnych právnych aktov formou ústavných zákonov (napr. na vydávanie trestných rozsudkov voči konkrétnym osobám za konkrétny čin, na vydávanie správnych rozhodnutí o vyvlastnení, na skrátenie funkčného obdobia konkrétneho predstaviteľa štátneho orgánu, atď., atď.), odpoveď znie: Nie! Materiálny prístup k hodnoteniu prameňov práva Ústavný súd s úplnou jednoznačnosťou vyslovil aj v náleze sp. zn. Pl. ÚS 24/99 zo dňa 23. 5. 2000 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.): „Z pojmu právneho štátu, ktorý má svoje ústavné zakotvenie v čl. 1 Ústavy, vyplýva princíp, podľa ktorého ani zákonodarcu, ani exekutíva nemôže s formami práva, t.j. s prameňmi práva, nakladať ľubovoľne, ale sa musí riadiť hľadiskami ústavodarcu, ako aj ďalšími hľadiskami, najmä transparentnosti, prístupnosti a jasnosti... Podľa presvedčenia pléna Ústavného súdu klasifikáciu prameňov práva treba odvíjať v prvom rade od obsahu právnej normy.“²⁸

Ústavný súd Českej republiky na tomto základe ako svoju vyvedenú pôsobnosť identifikoval pôsobnosť preskúmať súlad ústavných zákonov *ad hoc* s Ústavou Českej republiky a rozhodol, že ústavný zákon č. 195/2009 Sb. o skrátení piateho volebného obdobia Poslaneckej snemovne odporuje Ústave, a preto ho pozbavil platnosti zároveň s rozhodnutím prezidenta republiky č. 207/2009 Sb. o vyhlásení volieb do Poslaneckej snemovne Parlamentu Českej republiky.

Ústavný súd Českej republiky svoju vyvedenú pôsobnosť konať o súlade ústavných zákonov s ústavou spojil s prieskumom ústavných zákonov *ad hoc*.

Pomocou porovnávacieho ústavného práva sa ponúka záver o uplatnení vyvodenej právomoci nielen v tej činnosti Ústavného súdu SR, kde ide o ochranu základných práv a slobôd, ale aj ďalších otázkach ochrany ústavnosti v Slovenskej republike.

V záujme vyhnutia sa omylu treba podčiarknuť, že naznačeným postupom by Ústavný súd SR mohol postupovať nie z dôvodu napodobenia postupu českého alebo akéhokoľvek iného ústavného súdu, ale preto, lebo

²⁷ Pl. ÚS 27/09. Nález Ústavného súdu Českej republiky z 10. septembra 2009, bod VI/a.

²⁸ Pl. ÚS 27/09. Nález Ústavného súdu Českej republiky z 10. septembra 2009, bod VI/a.

možnosť takeého postupu implikuje článok 124 Ústavy SR. Porušením Ústavy SR je skôr taká interpretácia článku 124 Ústavy SR, ktorou sa vylúči ochrana ústavnosti, než taká interpretácia článku 124, akou sa pôsobnosť Ústavného súdu SR vyvodí z ustanovenia čl. 124 Ústavy SR, lebo vylúčením pôsobnosti sa v skutočnosti ochrana ústavnosti odmieta. Taký stav treba v materiálnom právnom štáte pokladať za neprijateľný a neprípustný.

Prostredníctvom vyvodenej pôsobnosti by Ústavný súd SR mohol preskúmať aj súlad ústavných zákonov dôvodne podozrivých z nesúladu s Ústavou SR.²⁹

Množina vzťahov, v ktorých je plnohodnotná ochrana ústavnosti odkázaná na vyvodenú právomoc Ústavného súdu SR, sa stále nekončí.

Ochrana ústavnosti počas výnimočného stavu a núdzového stavu nie je problematická iba vo vzťahu k základným právam a slobodám. Ani vlastný prieskum vyhlásenia výnimočného stavu a núdzového stavu sa nezaobíde bez vyvodenej právomoci Ústavného súdu SR.

„Za podstatný nedostatok platnej právnej úpravy možno označiť nejasnosť právneho účinku nálezov Ústavného súdu SR, ak ústavný súd rozhodne, že rozhodnutie o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu nie je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom. Môže ústavný súd v takom prípade rozhodnutie o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu zrušiť, alebo môže iba konštatovať nesúlad namietnutého rozhodnutia bez právomoci zrušiť rozhodnutie o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu?“³⁰

Čiastkové zhrnutie je dosť neprijemné. Nielen v období zrodu ochrany ústavnosti, ale ani dnes nie je ochrana ústavnosti možná bez toho, aby Ústavný súd SR chránil ústavnosť aj mimo právomoci, ktorú mu Ústava SR výslovne zveruje. V početných vzťahoch so zásadným právnym významom pre existenciu materiálneho právneho štátu možno zabezpečiť ochranu ústavnosti iba ak sa ústavný súd SR podujme na ochranu pomocou vyvodenia svojej právomoci z článku 124 Ústavy SR. Pritom vznik takeého rozhodnutia predurčuje iba rozmar alebo pocit zodpovednosti sudcov Ústavného súdu SR.

Parlamentná prax indikuje, že predkladanie návrhov ústavných zákonov sa stalo obľúbeným prostriedkom pútania verejnej pozornosti jednotlivými

²⁹ Podrobnejšie PRUSÁK, J.: *Zákon a konštitucionalizmus*. In: *Zákon v kontinentálnom práve*. Praha : EUROKODEX BOHEMIA, 2005, s. 139 – 140; BALOG, B.: *Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky*. Justičná revue, 2007, č. 12, s. 1575 - 1584; BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Neústavné ústavné zákony? – I. časť*. Justičná revue, 2011, č. 1, s. 1 - 15. BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Neústavné ústavné zákony? – II. časť*. Justičná revue, 2011, č. 2, s. 181 – 192.

³⁰ DRGONEC, J.: *Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. 2. vydanie. Šamorín : Heuréka 2012, s. 194.

poslancami Národnej rady SR. V takom prostredí nemožno očakávať porozumenie poslancov pre seba obmedzenie, ktoré by zaviedli, ak by Ústavnému súdu SR schválili právomoc preskúmať súlad ústavných zákonov s ústavou. Taká možnosť v skutočnosti prichádza do úvahy výlučne prostredníctvom vyvodenej právomoci, ktorú vymedzí Ústavný súd SR pomocou metód interpretácie práva vo fáze aplikácie Ústavy SR.

V zásade sa dá povedať, že vyvedená právomoc má opodstatnenie tam, kde parlament má možnosť vedieť o probléme, ale uniká pred jeho riešením. To nie je iba problém schvaľovania zákonov porušujúcich základné práva a slobody, ale je aj prípadom na vyvedenie právomoci pre prieskum ústavnosti neústavných zákonov. Na možnosť existencie neústavných ústavných zákonov upozornil takmer pred dvadsiatimi rokmi J. Prusák. Právna veda sa s ním až na jednu výnimku³¹ stotožnila. Napriek opakovaným podozreniam, že Národná rada SR znovu schválila ďalší ústavný zákon, ktorý nielen formálne, ale ani svojím obsahom nie je v súlade s Ústavou SR, sa v Národnej rade SR neprezentovalo nijaké úsilie o doplnenie právomoci Ústavného súdu SR, aby mohol poskytnúť ochranu ústavnosti v natoľko závažnom type prípadov, aké bez pochybností predstavuje vzťah ústavy a neústavných ústavných zákonov.

Vyvedenú právomoc by aj v tomto type prípadov Ústavný súd SR mal uplatňovať pomocou východiskovej zásady *iura novit curia* premietnutej do osobitostí ochrany ústavnosti za účelom nastolenia spravodlivej rovnováhy v konfliktnnej situácii tak, aby ústavný súd vstúpil iba do nápravy takých porušení Ústavy SR, ktoré mierou svojej ústavnej intenzity zjavne ospravedlňujú prekročenie výslovne priznanej pôsobnosti Ústavného súdu SR v jej doslovnom výklade a aby vyvedenú pôsobnosť uplatnil až s využitím testu proporcionality, ak z jeho záveru vyplynie dôvodnosť uplatnenia vyvodenej pôsobnosti.

Resumé

Právomoc Ústavného súdu SR výslovne určuje Ústava SR v rade ústavných noriem – v článkoch 125 až 129 a v článku 152. Ústavný súd SR je zriadený ako súdny orgán ochrany ústavnosti. Na to, aby mohol plniť túto úlohu za každých okolností, vždy, keď je to významné pre ochranu ústavnosti, možno v súlade s článkom 124 Ústavy SR vyvodit' ďalšiu právomoc Ústavného súdu SR.

Pomocou vyvodenej právomoci je možné zabezpečiť ochranu ústavnosti aj v tých typoch vzťahov, kde Ústavný súd SR dosiaľ ústavnosť nechráni

³¹ PROCHÁZKA, R.: *Lud a sudcovia v konstitučnej monarchii*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011, s. 22.

s odkazom na neexistenciu právomoci zasiahnuť v príslušných kompetenčných ustanoveniach článku 125 až 129 a článku 152. Ide o ochranu ústavnosti:

v prípade základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb porušených parlamentom, ak Národná rada SR schváli zákon, ktorého ustanovenia poškodzujú základné právo alebo slobodu osoby v konkrétnych životných situáciách;

v prípade základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb porušených vládou SR, ak vláda SR podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu vyhlási núdzový stav a počas núdzového stavu dôjde k ohrozeniu, či dokonca porušeniu základného práva alebo slobody konkrétnej osoby alebo skupiny osôb;

v prípade základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb porušených prezidentom SR, ak prezident SR podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu vyhlási výnimočný stav a počas výnimočného stavu dôjde k ohrozeniu, či dokonca porušeniu základného práva alebo slobody konkrétnej osoby alebo skupiny osôb;

na preskúmanie súladu pravdepodobne neústavného ústavného zákona s Ústavou SR.

Summary

The competence of the Constitutional Court of the Slovak Republic is explicitly vested in the Court through a few of the constitutional provisions – from the Article 125 up to Article 129 plus the Article 152. The Court is established as an independent judicial authority vested with the mandate to protect the constitutionality. For the purpose to keep this mission at any circumstance, always, when needed for the protection of the constitutionality, besides the explicit competence, in conformity with the Article 124 of the Slovakian Constitution also other competence might be derived (the derived competence).

With a help of the derived competence the protection of the constitutionality can be rendered also in those types of constitutionally relevant relations where until now no protection is guaranteed due to the opinion of the Constitutional Court that it has no power to protect the constitutionality as it has no explicit competence. This opportunity is about the protection of the constitutionality:

where the fundamental rights and freedoms of the natural persons and the juridical persons are violated through an act of the Parliament;

if due to the constitutional law on security of the state in times of war, the war situation, the extraordinary situation or the situation of emergency the emergency situation is proclaimed by the Government and the fundamental rights and freedoms of the natural persons and the juridical persons are violated by the Government;

if due to the constitutional law on security of the state in times of war, the war situation, the extraordinary situation or the situation of emergency the extraordinary situation is proclaimed by the President of the Republic and the fundamental rights and freedoms of the natural persons and the juridical persons are violated by the Government;

the conformity of the constitutional laws with the Constitution.

Reštriktívny formalizmus, ako dôvod zužovania ochrany ľudských práv a slobôd v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR.

Doc. JUDr. P. Kresák, CSc.

Kancelária verejného ochrancu práv

Slovníková definícia nám hovorí, že formalizmus resp. formálna aplikácia práva je taká aplikácia práva, ktorá vychádza zo znenia právnych noriem, avšak nezohľadňuje či už cieľ právnej úpravy alebo konkrétne okolnosti daného prípadu.

Dá sa teda povedať, že formalizmus charakterizuje nadmerné pridržanie sa textu právnej normy, bez zohľadňovania súvislostí za ktorých vznikla, či cieľa, ktorí jej tvorcovia sledovali.

Doc. Zdenek Kuhn, sudca Najvyššieho správneho súdu ČR, pritom v jednom zo svojich príspevkov napísal: „Každý právnik je mandatórnym formalistom (ak to tak nie je, prestáva byť právnikom), praktické problémy však vznikajú pri aplikácii tejto mandatornej formality, teda pri vymedzení toho, čo je v skutočnosti právne relevantné (mandatórny formalista pri aplikácii (výklade) právnej normy nepochybuje, že táto norma musí mať prednosť pred tým, čo on sám považuje za správne, spravodlivé alebo efektívne; problém teda vzniká pri otázke, kedy, ako a nakoľko môže interpret právnej normy brať ohľad na to, čo sám považuje za správne, spravodlivé alebo efektívne)“.¹

Je celkom prirodzené, že pri podávaní výkladu právnych predpisov majú z pochopiteľných dôvodov osobitné postavenie sudcovia a celkom najvyššie v hierarchii sa nachádzajú, vzhľadom na kompetencie a význam rozhodovacej činnosti orgánu v ktorom pôsobia, sudcovia ústavných súdov. Aj na základe uvedeného sa práve od sudcov ústavného súdu očakáva, že svoj „mandatórny formalizmus“ dokážu využívať spôsobom, v ktorom jednak neprevládne subjektivismus a tiež spôsobom, ktorý sa neobmedzí iba

¹ KÜHN Z.: A zase ten formalizmus, <http://jinepravo.blogspot.sk/2007/09/zase-ten-formalizmus-4-interpretan.html>

na aplikovanie doslovného znenia textu právneho predpisu bez toho, aby zohľadnil napríklad aj jeho teologický a systematický výklad a rovnako aj väzby na ústavný text a jeho základné zásady.

Nie je tomu inak ani v prípade Slovenskej republiky, ktorej ústavný súd má postavenie nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti.

Sudcovia Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej iba „ústavný súd“) sa pri svojej rozhodovacej činnosti nielen prakticky každodenne stretávajú s výkladom právnych noriem rozličného druhu a stupňa, ale pri napĺňaní všetkých kompetencií ústavného súdu, takýto výklad aj pravidelne podávajú.

Nebolo tomu inak ani pri rozhodovaní ústavného súdu o návrhu verejnej ochrankyne práv („ombuds person“) **na začatie konania o súlade ustanovenia § 120 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ustanovenia § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.**

V nasledujúcich riadkoch sa pokúsim zamyslieť nad otázkou, či v tomto prípade, pri interpretácii príslušných právnych noriem, väčšina sudcov ústavného súdu **skutočne v primeranej miere brala ohľad na to čo by sa malo považovať za správne, spravodlivé alebo efektívne a rovnako aj na obsah samotného ústavného textu.**

Verejný ochranca práv sa stal súčasťou systému ochrany základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb prijatím ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. z 23. februára 2001, ktorým sa menila a dopĺňala Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústava“).

V pôvodnom texte nového čl.151a ústavy sa konštatovalo, že: **“Verejný ochranca práv je nezávislý orgán, ktorý sa v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom podieľa na ochrane základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánov verejnej správy, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom alebo s princípmi demokratického a právneho štátu“.**

Následne Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „NRSR“) prijala zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv, ktorý v súlade s ústavným zmocnením, **ustanovil podrobnosti o voľbe a odvolávaní verejného ochrancu práv, o jeho pôsobnosti, o podmienkach výkonu jeho funkcie, o spôsobe právnej ochrany a o uplatňovaní práv fyzických osôb a právnických osôb.**

Za prvého verejného ochrancu práv zvolili poslanci NRSR dňa 19. marca 2002 v tajnom hlasovaní doc. JUDr. Pavel Kandráča CSc., ktorý túto funkciu vykonával dve funkčné obdobia (do 27. marca 2012). Dňa 28. marca 2012 zložila zákonom predpísaný sľub nová verejná ochrankyňa práv JUDr. Jana Dubovcová, ktorú poslanci NR SR zvolili do funkcie 13. decembra 2011.

Ústavná i zákonná úprava postavenia verejného ochrancu práv prešla od jeho zriadenia viacerými úpravami.

Pre potreby tohto príspevku však stačí spomenúť azda tú najdôležitejšiu, ktorú predstavovalo prijatie ústavného zákona č. 92/2006 Z. z.², s následnou novelizáciou zákona o verejnom ochrancovi práv³

Táto ústavná zmena priniesla, okrem iného, významne rozšírenie kompetencií verejného ochrancu práv v tom smere, že v čl. 151a ods. 2 získal oprávnenie predkladať ústavnému súdu návrh na začatie konania o súlade zákona s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas NRSR a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, ak zákon porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe.⁴

Ústavodarca potvrdil túto novú kompetenciu verejného ochrancu práv aj v procesnom ústavnom ustanovení, keď v čl. 130 ods. 1 písm. f) konštatoval, že; „**Ústavný súd začne konanie, ak podá návrh verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom**“.⁵

² Ústavný zákon č. 92/2006 Z.z. z 3. februára 2006, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

³ Zákon č. 122/2006 Z.z. z 3. februára 2006, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 564/2001 Z.z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov

⁴ V čl. 151a ústavy sa za odsek 1 vložil nový odsek 2, ktorý znie: "**(2) Verejný ochranca práv môže predložiť Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania podľa čl. 125, ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe.**"

⁵ Čl.130 (1) Ústavný súd začne konanie, ak podá návrh

....

Aj keď ústavný text čl. 151a ods. 2 a čl. 130 ods. 1 písm. f) nie je identický (čo je zrejším dôkazom nekvalitnej legislatívnej prípravy predloženej ústavnej novely v roku 2006), legislatívna história ale tiež aj teleologický, systematický a gramatický výklad ich obsahu otváral dvere pre uplatňovanie nového oprávnenia verejného ochrancu práv v konaní o abstraktnej kontrole ústavnosti.

Verejný ochranca práv JUDr. Kandráč sa počas svojho funkčného obdobia v troch prípadoch pokúsil uplatniť túto novú kompetenciu. Z rozličných dôvodov sa však ústavný súd ani v jednom z nich nedostal k tomu, aby zaujal stanovisko k aktívnej legitimácii verejného ochrancu práv na iniciovanie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy.

V prvom prípade ústavný súd svoje konanie uznesením v časti zastavil a v časti ho odmietol (PL. ÚS 8/2010)⁶ a v ďalších troch prípadoch svoje konanie uznesením zastavil, nakoľko verejný ochranca práv, JUDr. Jana Dubovcová, svojimi podaniami vzala predmetné návrhy v celom rozsahu späť (PL. ÚS 14/2012, PL. ÚS 16/2012 a III. ÚS 195/2014⁷).

Po svojom nástupe do funkcie, obdržala verejná ochrankyňa práv k prvým dvom predmetným návrhom (Rvp 2661/2012-12 a Rvp 2461/2012-24), ktoré podával ešte jej predchodca, od sudcov spravodajcov Rudolfa Tkáčika a Milana Ľalíka dve výzvy na doplnenie.

Tieto výzvy obsahovali zaujímavú interpretáciu zákona o verejnom ochrancovi práv a nasledovné právny názory.

f) verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom.

⁶ Ústavný súd v tomto prípade uznesením rozhodol, že:

1. Návrh verejného ochrancu práv na začatie konania o súlade § 25 ods. 1 písm. b) a § 25 ods. 2 písm. b) zákona č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov s čl. 29 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 prvou vetou a s čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky zastavuje.

2. Návrh verejného ochrancu práv vo zvyšnej časti odmieta.

⁷ V poslednom zo zmienovaných prípadov rozhodla verejná ochrankyňa práv JUDr. Dubovcová o späťvzati po tom, ako ústavný súd dňa 5. Marca 2014 zverejnil informáciu o tom, že jej návrh na začatie konania o súlade ustanovenia § 120 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ustanovenia § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov uznesením odmietol z dôvodov podania zjavne neoprávnenou osobou (ide o rozhodnutie, ktoré motivovalo vznik tohto príspevku).

Ich autori v nich identicky uvádzali: „Podľa čl. 151a ods. 6 ústavy, podrobnosti o voľbe a odvolávaní verejného ochrancu práv, o jeho pôsobnosti, o podmienkach výkonu jeho funkcie, o spôsobe právnej ochrany, o predkladaní návrhov na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky podľa čl. 130 ods. 1 písm. f) a o uplatňovaní práv fyzických osôb a právnických osôb ustanoví zákon.

Z § 21 ods. 1 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov jednoznačne vyplýva viazanosť možného zistenia, že „zákon, iný všeobecne záväzný právny predpis alebo vnútorný predpis vydaný orgánom verejnej správy porušuje základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb“ na vybavovanie podnetu verejným ochrancom práv ako aj jeho postup (prvý krok) pri zistení uvedených skutočností.

Ďalšie odseky tohto ustanovenia potom dopĺňajú postup verejného ochrancu práv a podanie návrhu na ústavný súd (odsek 3) sú završením tohto procesu. V návrhu verejného ochrancu práv doručenom ústavnému súdu však nie je možné identifikovať žiadne skutočnosti, ktoré by umožnili ústavnému súdu posúdiť splnenie uvedenej procesnej podmienky a návrh ani neobsahuje súvislosť výkonu pôsobnosti verejného ochrancu práv s namietanými ustanoveniami zákona..... Vzhľadom na uvedené zistenia Vás vyzývam na doplnenie predmetného návrhu v intenciách uvedenej výzvy, ktoré očakávam v lehote do 21 dní od jej doručenia“.⁸

Z uvedeného vyplývalo pre verejnú ochrankyňu práv možné spochybnenie oprávnenia, ako jej podľa vlastného právneho názoru a tiež aj názoru právnikov z Kancelárie verejného ochrancu práv, priamo vyplýva z čl. 151a ods. 2 ústavy, zo strany sudcov spravodajcov ústavného súdu.

⁸ Pre úplnosť pokladám za potrebné na tomto mieste odcitovať celé znenie § 21 zákona o VOP „§ 21

(1) Ak pri vybavovaní podnetu verejný ochranca práv zistí skutočnosti nasvedčujúce tomu, že zákon, iný všeobecne záväzný právny predpis alebo vnútorný predpis vydaný orgánom verejnej správy porušuje základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb, môže **podať podnet na jeho zmenu alebo zrušenie príslušnému orgánu.**

(2) **Orgán, ktorému verejný ochranca práv podal podnet podľa odseku 1, musí upovedomiť verejného ochrancu práv do 20 dní o opatreniach, ktoré na základe jeho podnetu vykonal.**

(3) Verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, môže podať návrh na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky.

Na základe uvedeného sa rozhodla v úvode svojho návrhu **na začatie konania** o súlade ustanovenia § 120 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ustanovenia § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, podať obsérne **vysvetlenie vlastného chápania aktívnej legitímácie verejného ochrancu práv podávať návrhy na začatie konania pred Ústavným súdom SR vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy**, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody.

V tomto vysvetlení poukázala najmä na nasledovné.

Verejný ochranca práv sa stal súčasťou ústavného systému Slovenskej republiky schválením ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. z 23. februára 2001, ktorým sa menila a dopĺňala Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

V novom článku 151a ústavy, bol verejný ochranca práv definovaný ako **nezávislý orgán, ktorý sa v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom podieľa na ochrane základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánov verejnej správy, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom alebo s princípmi demokratického a právneho štátu.**

Podrobnosti o voľbe a odvolávaní verejného ochrancu práv, o jeho pôsobnosti, o podmienkach výkonu jeho funkcie, o spôsobe právnej ochrany a o uplatňovaní práv fyzických osôb a právnických osôb, v zmysle ústavy, ustanovuje zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov, ktorý prijala Národná rada Slovenskej republiky dňa 4. decembra 2001 (ďalej len „zákon o VOP“).

Vo vymedzení predmetu úpravy zákona o VOP (§ 1) sa konštatovalo, že **tento zákon upravuje rozsah a spôsob, ktorým sa verejný ochranca práv ako nezávislý orgán podieľa na ochrane základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánov verejnej správy, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu, podrobnosti o pôsobnosti verejného ochrancu práv, o podmienkach výkonu jeho funkcie, o spôsobe právnej ochrany a o uplatňovaní práv fyzických osôb a právnických osôb.**

V zmysle § 13 ods. 1 získal verejný ochranca práv oprávnenie **konať na základe podnetu fyzickej osoby alebo právnickej osoby alebo z vlastnej iniciatívy.**

V ustanovení § 21 ods. 1 tohto zákona (od okamihu jeho prijatia) sa pritom konštatovalo, že „...**ak pri vybavovaní podnetu verejný ochranca práv zistí skutočnosti nasvedčujúce tomu, že zákon, iný všeobecne záväzný právny predpis alebo vnútorný predpis vydaný orgánom verejnej správy porušuje základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb, môže podať podnet na jeho zmenu alebo zrušenie príslušnému orgánu.**“

Na uvedené nadväzoval text ods. 2 toho istého ustanovenia, v ktorom sa konštatovalo, že **orgán, ktorému verejný ochranca práv podal podnet podľa odseku 1, musí upovedomiť verejného ochrancu práv do tridsiatich dní o opatreniach, ktoré na základe jeho podnetu vykonal.**

Pôvodné znenie § 21 zákona o VOP neobsahovalo ods. 3, ktorý sa stal jeho súčasťou až následkom ústavnej zmeny v roku 2006 a rozšírenia oprávnení verejného ochrancu práv predkladať ústavnému súdu návrh na začatie konania o súlade zákona s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami (ako sa ukázalo neskôr, ani na toto významné konštatovanie ústavný súd vo svojom uznesení vôbec neprihliadol).

Verejná ochrankyňa práv osobitne upozornila ústavný súd na skutočnosť, že v zmysle vyššie uvedených zákonných ustanovení, bolo podávanie podnetu na zmenu zákona, iného všeobecne záväzného právneho predpisu alebo vnútorného predpisu vydaného orgánom verejnej správy, osobitným zákonným oprávnením verejného ochrancu práv (v prípadoch, ak verejný ochranca práv pri vybavovaní podnetu fyzickej osoby alebo právnickej osoby zistí skutočnosti nasvedčujúce tomu, že zákon, iný všeobecne záväzný právny predpis alebo vnútorný predpis vydaný orgánom verejnej správy porušuje základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb) od začiatku fungovania v roku 2002. Osobitne tiež upozornila na skutočnosť, že uvedené nemožno spájať s oprávnením verejného ochrancu práv predkladať ústavnému súdu návrh na začatie konania podľa čl. 125 ústavy SR (ktoré zaviedla až jej novela v roku 2006) a v rovnakom roku sa dostala táto zmena aj do zákona o VOP.

Svoje argumenty podporila aj skutočnosťou, že **oprávneniu verejného ochrancu práv podávať podnet na zmenu zákona, iného všeobecne záväzného právneho predpisu alebo vnútorného predpisu (podľa § 21 ods. 1 zákona o VOP), od jeho vzniku v roku 2002, korešpondovala povinnosť dotknutého orgánu upovedomiť verejného ochrancu práv do tridsiatich dní o opatreniach, ktoré na základe jeho podnetu vykonal (podľa § 21 ods. 2 zákona o VOP).**

Išlo a ide teda o osobitné oprávnenie a konanie VOP s osobitne upravenými lehotami pre dotknuté orgány verejnej moci.

Situácia sa, podľa verejnej ochrankyne práv, zmenila po prijatí ústavného zákona č. 92/2006 Z. z. z 3. februára 2006, ktorým sa menila a dopĺňala Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

Tento ústavný zákon vložil do čl. 151a ústavy nový text odseku 2, ktorý definoval samostatné oprávnenie verejného ochrancu práv predkladať Ústavnému súdu SR návrh na začatie konania podľa čl. 125, ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe a spresnil aj znenie článku 151a ods. 6 ústavy keď ustanovil, že: „...podrobnosti o predkladaní návrhov na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky podľa čl. 130 ods. 1 písm. f) ustanoví zákon.“

V dôvodovej správe k návrhu ústavného zákona, ktorý predložil Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnosti a postavenie žien, sa pritom jednoznačne konštatovalo; **„Návrhom sa medzi osoby oprávnené podať návrh na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 odsek 1, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, dopĺňa verejný ochranca práv. Návrhom sa rozširuje možnosť pre fyzické osoby a právnické osoby, na základe podnetu ktorých verejný ochranca práv bude oprávnený namietať nesúlad všeobecne záväzných právnych predpisov s Ústavou Slovenskej republiky z dôvodu, že právna norma obsiahnutá vo všeobecne záväznom právnom predpise porušuje základné právo alebo slobodu. Obdobne bude verejný ochranca práv oprávnený konať aj z vlastnej iniciatívy.“**⁹

Úmysel ústavodarcu, teda podľa verejnej ochrankyne práv, jednoznačne smeroval k rozšíreniu jej oprávnenia o novú právomoc podávať návrh na začatie konania pred ústavným súdom vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 odsek 1, buď na **základe podnetu fyzickej osoby alebo právnickej osoby alebo z vlastnej iniciatívy.**

⁹ <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=136694>

Na vyššie uvedené ústavné zmeny reagovala Národná rada Slovenskej republiky novelou zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv.¹⁰

V súvislosti s novým ústavným oprávnením verejného ochrancu práv sa súčasťou § 21 zákona o VOP stal nový samostatný odsek 3, v ktorom sa konštatuje: „**Verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, môže podať návrh na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky**”.

Aj v dôvodovej správe k tomuto návrhu zákona, sa podobne ako v dôvodovej správe k novele ústavy,¹¹ konštatovalo: „**Pri svojej činnosti sa verejný ochranca práv riadi Ústavou Slovenskej republiky a celým právnym poriadkom, z čoho pre neho vyplýva povinnosť, aby kontroloval orgány verejnej správy, či tieto pri svojej činnosti, pri svojom konaní, rozhodovaní postupujú v súlade s ústavou, zákonmi, ale aj princípmi demokratického a právneho štátu. Tiež skúma, či orgány verejnej správy sú činné, či nečinné. Je kontrolným orgánom vo vzťahu k orgánom verejnej správy a svoje povinnosti uskutočňuje nielen v súlade so zákonom, ale aj v súlade so základnými zásadami etiky. Koná predovšetkým na základe podnetu, ale je mu daná možnosť konať i z vlastnej iniciatívy.**“

Podľa názoru verejnej ochrankyne práv, text nového ustanovenia § 21 ods. 3 zákona o VOP (teda slovné spojenie „... ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom“), je nutné interpretovať tak, že ju zmocňuje, aby podala návrh na začatie konania pred ústavným súdom vo veci súladu podľa čl. 125 ods. 1 ústavy aj v situácii, keď dospeje k záveru, že ďalšie uplatňovanie právneho predpisu môže v budúcnosti ohroziť základné práva alebo slobody.

Verejná ochrankyňa práv zároveň vyslovila presvedčenie, že uplatnenie tohto nového oprávnenia nemožno výlučne spájať s podnetom od fyzickej alebo právnickej osoby, nakoľko novoprijaté

¹⁰ Zákon č. 122/2006 Z. z. z 3. februára 2006, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov.

¹¹ Ústavný zákon č. 92/2006 Z. z. z 3. februára 2006, ktorým sa menila a dopĺňala Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

ustanovenie § 21 ods. 3 (prijaté na vykonanie ústavného zákona č. 92/2006 Z. z.), nielenže vôbec nenadväzuje na obsah predchádzajúcich ods. 1 a 2 (v ktorých je upravené osobitné konanie – podávanie podnetu na zmenu alebo zrušenie právneho predpisu príslušnému orgánu), ale ako vyplýva z jeho znenia, jednoznačne sa vzťahuje aj na prípady, pri ktorých ešte nemuselo dôjsť k porušeniu niektorého základného práva alebo slobody alebo ľudského práva a základnej slobody a ku ktorým ešte verejný ochranca práv ani nemusel dostať podnet naznačujúci prípadný nesúlad takýchto právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy.

Vyslovila tiež názor, že v súčasnosti platné a účinné znenie celého § 21 zákona o VOP (ktorý v zmysle čl. 151a ods. 6 ústavy ustanovuje podrobnosti o pôsobnosti verejného ochrancu práv, o podmienkach výkonu jeho funkcie, o predkladaní návrhov na začatie konania pred Ústavným súdom SR podľa čl. 130 ods. 1 písm. f) a o uplatňovaní práv fyzických osôb a právnických osôb) zmocňuje verejného ochrancu práv, aby:

- v prípade, ak pri vybavovaní podnetu zistí skutočností nasvedčujúce tomu, že zákon, iný všeobecne záväzný právny predpis alebo vnútorný predpis vydaný orgánom verejnej správy porušuje základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb, podal podnet na jeho zmenu alebo zrušenie príslušnému orgánu (v zmysle § 21 ods. 2 orgán, ktorému verejný ochranca práv podal podnet, musí upovedomiť verejného ochrancu práv do 20 dní o opatreniach, ktoré na základe jeho podnetu vykonal) a

- v prípade, ak ďalšie uplatňovanie právnych predpisov môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, podal návrh na začatie konania pred Ústavným súdom SR vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy.

V zmysle stanoviska verejnej ochrankyni práv pritom medzi obomi konaniami existuje zásadný rozdiel:

- v nástroji, ktorý má verejný ochranca práv v týchto prípadoch k dispozícii (podľa § 21 ods. 1 je to podnet a podľa § 21 ods. 3 je to návrh na začatie konania),
- v orgáne voči ktorému môže verejný ochranca práv uplatniť svoje oprávnenie (podľa § 21 ods. 1 verejný ochranca podáva svoj podnet na zmenu alebo zrušenie zákona, iného všeobecne záväzného právneho predpisu alebo vnútorného predpisu príslušnému orgánu, v prípade ak zistí skutočností nasvedčujúce tomu, že takýto predpis porušuje základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb a podľa § 21 ods. 3 verejný

ochranca práv podáva návrh na začatie konania na Ústavný súd SR),

- **v procesnom postupe verejného ochrancu práv (podľa § 21 ods. 1 postupuje verejný ochranca práv podľa zákona o VOP a podľa § 21 ods. 3 musí verejný ochranca práv pri podávaní návrhu na začatie konania Ústavného súdu SR postupovať podľa zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov) a tiež aj**
- **v konaní, ktoré nasleduje po tom, ako verejný ochranca práv uplatní svoje oprávnenie a v právnych následkoch takéhoto konania** (podľa § 21 ods. 2 je príslušný orgán povinný upovedomiť verejného ochrancu práv do 20 dní o opatreniach, ktoré na základe jeho podnetu vykonal a podľa § 21 ods. 3 Ústavný súd SR zahájí svoje konanie).

Uvedený názor pritom podporil aj najnovší komentár k Ústave SR v zmysle ktorého: „Verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa Čl. 125 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, **má možnosť podľa svojej úvahy predložiť Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania.**“¹²

*

*

*

Ústavný súd obdržal podanie verejnej ochrankyni práv dňa 2. decembra 2013. Uznesenie v ktorom rozhodol, že návrh verejnej ochrankyne práv odmieta z dôvodov podania zjavne neoprávnenou osobou (PL. ÚS 5/2014-27) prijal 5. marca 2014, no trvalo až do 10. júla 2014, pokiaľ bolo kancelárii VOP doručené písomné znenie uznesenia, jeho odôvodnenia spolu aj s tromi nesúhlasnými stanoviskami sudcov Orozsa, Mészároša a Gajdošíkovej.

Na tomto mieste pokladám za potrebné upozorniť na obsah niektorých z predchádzajúcich judikátov ústavného súdu, v ktorých tento orgán už v minulosti formuloval svoje názory na prístup k výkladu právnych predpisov. **„Ústavný súd zdôrazňuje, že k výkladu právnych predpisov a ich inštitútov nemožno pristupovať len z hľadiska textu zákona, a to ani v takom prípade, keď sa text môže javiť ako jednoznačný a určitý, ale predovšetkým podľa zmyslu a účelu zákona, ako aj v záujme ochrany ústavnoprávnych princípov vrátane ochrany základných práv.**

¹² Čie M. a kolektív, Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Eurokodex 2012, Bratislava, str. 807

Jazykový výklad môže totiž v zmysle ustálenej judikatúry ústavného súdu predstavovať len prvotné priblíženie sa k obsahu právnej normy, ktorej nositeľom je interpretovaný právny predpis; na overenie správnosti či nesprávnosti výkladu, resp. na jeho doplnenie či sprasnenie potom slúžia ostatné interpretačné prístupy postavené na roveň gramatickému výkladu, najmä teleologický a systematický výklad vrátane ústavne konformného výkladu, ktoré sú spôsobilé v kontexte racionálnej argumentácie predstavovať významný korektív pri zistení obsahu a zmyslu aplikovanej právnej normy (I. ÚS 351/2010, I. ÚS 306/2010),¹³ alebo napríklad „Ak právnu normu možno vyložiť dvoma spôsobmi, pričom jeden výklad je v súlade s Ústavou SR a medzinárodnými zmluvami podľa čl. 11 a druhý je s nimi v rozpore, neexistuje dôvod zrušenia takejto právnej normy. Všetky štátne orgány majú vtedy Ústavou SR stanovenú povinnosť uplatňovať právnu normu v súlade s Ústavou SR (čl. 152 ods. 4)“ (PL ÚS 15/98).

Podľa môjho názoru táto a aj ďalšia judikatúra ústavného súdu predovšetkým k materiálnemu chápaniu ústavy a právneho štátu (napr. PL. ÚS 1/01, PL. ÚS 10/05, PL. ÚS 9/2012, PL. ÚS 1/2014, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 3/04, PL. ÚS 18/06, PL. ÚS 17/08, PL. ÚS 1/09, PL. ÚS 13/2012) naznačuje, do akej miery sa ústavný súd, v **uznesení, ktorým rozhodol, že návrh verejnej ochrankyne práv odmieta z dôvodov podania zjavne neoprávnenou osobou (PL. ÚS 5/2014-27), v tomto prípade odchytil od svojej predchádzajúcej ustálenej výkladovej praxe.**

Odôvodnenie uznesenia ústavného súdu (PL. ÚS 5/2014-27), ktoré obsahuje celkovo 26 strán, obsahuje dôvody a argumentáciu na podporu odmietnutia samotného návrhu na stranách 22 až 24.

Už na str. 22 pritom ústavný súd podal prinajmenšom „**zaujímavý**“ výklad § 21 zákona o VOP, ktorý sa stal základom jeho argumentácie v neprospech verejnej ochrankyne práv.

Ústavný súd totiž konštatoval, že „**Referenčným ustanovením na jej aktívnu legitimáciu v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy preto zostáva zákonná úprava vyplývajúca z ustanovenia § 21 zákona o verejnom ochrancovi práv, ktorého úvodné slová „ak pri vybavovaní podnetu verejnej ochrankyne práv zistí...“ znamenajú, že ide o**

¹³ Podobne Ústavný súd Českej republiky vo svojom náleze zo dňa 13. marca 2013, sp. zn. IV ÚS 1241/2012: „Nemožno tolerovať formalistický postup, ktorým sa za použitia sofistikovanej argumentácie odôvodňuje zrejma nespravodlivosť. Všeobecný súd nie je absolútne viazaný doslovným znením zákona, ale sa od neho môže a musí odchyliť, pokiaľ to vyžaduje účel zákona, história jeho vzniku, systematická súvislosť alebo niektorý z princípov, ktoré majú svoj základ v ústavne konformnom právnom poriadku ako významovom celku. Povinnosť súdov vyhľadávať právo neznamená len vyhľadávať priame a výslovné pokyny v zákonomnom texte, ale tiež povinnosť zisťovať a formulovať, čo je konkrétnym právom aj tam, kde ide o interpretáciu abstraktných noriem a ústavných zásad.“

zistenia viažuce sa na konkrétnu činnosť ochrankyne verejných práv. Odporovalo by právnej logike, aby každé ustanovenie zákona o verejnom ochrancovi práv začínalo úvodom „ak pri vybavovaní podnetu...“. Je zrejmé, že aj § 21 ods. 2 a 3 zákona o verejnom ochrancovi práv sa viaže na konkrétne zistenia a preskúmania podnetov právnických a fyzických osôb, čo dokonca zdôrazňuje nadpis kapitoly „Postup pri vybavovaní podnetov“, ktorej obsahom je aj ustanovenie § 21. Celá táto časť zákonnej úpravy sa teda vzťahuje na postup pri vybavovaní podnetov“.¹⁴

Pri tejto zvláštnej formálnoprávnej a reštriktívnej interpretácii tohto zákonného ustanovenia však pritom ústavný súd nedokázal zaujať stanovisko k výkladu verejnej ochrankyne práv, ktorá upozornila nielen na vývoj a dôvody začlenenia ods. 3 do § 21 zákona o VOP, na skutočnosť, že § 21 v platnom znení upravuje dva úplne odlišné procesy a už vonkoncom si nevšimol nadväzujúci text § 22 ods. 2 toho istého zákona, v zmysle ktorého ustanovenia § 14 ods. 3 a § 17 až 21 (!!!) sa vzťahujú na verejného ochrancu práv a orgány verejnej správy aj vtedy, ak verejný ochranca práv plní úlohy, ktoré patria do jeho pôsobnosti, z vlastnej iniciatívy bez toho, aby vo veci bol podaný podnet.

Aj na základe uvedeného sa možno iba plne stotožniť s názorom, ktorý vyjadrila vo svojom odlišnom stanovisku sudkyňa L. Gajdošíkova a v zmysle ktorého; „... **netreba použiť ani osobitné metódy výkladu § 21 ods. 1 a 2 a § 21 ods. 3 zákona o verejnom ochrancovi práv na to, aby bolo možné rozpoznať, že § 21 ods. 1 a 2 a § 21 ods. 3 zákona o verejnom ochrancovi práv sú celkom o niečom inom**“.¹⁵

Na základe uvedeného pokladám za potrebné konštatovať, že týmto formalistickým prístupom sa ústavný súd **odklonil aj od materiálneho chápania ústavy, ku ktorému sa stabilne prikláňa vo svojej rozhodovacej činnosti** (napr. PL. ÚS 1/01, PL. ÚS 10/05, PL. ÚS 9/2012, PL. ÚS 1/2014) **a tiež aj od materiálneho chápania právneho štátu** (napr. PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 3/04, PL. ÚS 18/06, PL. ÚS 17/08, PL. ÚS 1/09, PL. ÚS 13/2012 a viaceré ďalšie).

Základom materiálneho chápania ústavy a tiež aj právneho štátu je totiž posudzovanie právnych noriem podľa ich obsahu, a nie podľa ich formálneho začlenenia do určitých častí právneho predpisu.

Naviac, ako rovnako poukázala vo svojom odlišnom stanovisku sudkyňa L. Gajdošíková: „**Pokiaľ začlenenie jednotlivých ustanovení nespĺňa požiadavku ich obsahovej súvislosti, ide o nerešpektovanie**

¹⁴ Odôvodnenie uznesenia ústavného súdu PL. ÚS 5/2014-27, str. 22

¹⁵ Odlišné stanovisko sudkyne Eudmily Gajdošíkovej k uzneseniu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 5/2014, str. 3 - 4

legislatívno-technických pokynov, ktoré tvoria prílohu č. 2 Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov schválených Národnou radou Slovenskej republiky jej uznesením č. 519 z 18. decembra 1996 a uverejnených pod č. 19/1997 Z. z. v znení ďalších zmien, ktoré Národná rada Slovenskej republiky vydala podľa § 69 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky. Podľa bodu 17 týchto legislatívno-technických pokynov, prílohy č. 2 legislatívnych pravidiel tvorby zákonov, ak je to účelné, možno niekoľko paragrafov označiť spoločným nadpisom, čo však neznamená, že toto legislatívno-technické začlenenie má z hľadiska výkladu jednotlivých ustanovení prednosť pred výkladom podľa ich obsahu“.

Aj na základe uvedeného, sa podľa môjho názoru, možno plne stotožniť s názorom sudkyne Ľ. Gajdošíkovej, v zmysle ktorého; „... nielenže nemožno na základe výkladu § 21 zákona o verejnom ochrancovi práv (ktorý je navyše podľa môjho názoru celkom jednoznačný a jediný možný) dospieť k záveru, že na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov je verejný ochranca práv oprávnený len vtedy, keď jeho zisteniu o možnom nesúlade právneho predpisu s právnym predpisom vyššieho stupňa právnej sily predchádzalo konanie o podnete, s ktorým sa na neho obrátila fyzická osoba alebo právnická osoba, t. j. že nemôže konať z vlastnej iniciatívy napriek tomu, že pri výkone svojej funkcie k takémuto záveru sám dospeje. Navyše som presvedčená, že ústavné splnomocnenie na ustanovenie úpravy podrobností o predkladaní návrhov verejného ochrancu práv na začatie konania pred ústavným súdom o súlade právnych predpisov, ale aj iných otázok zákonom (t. j. splnomocnenie pre zákonodarcu) v sebe nezahŕňa vytvorenie možnosti pre zákonodarcu na zúženie jeho ústavného oprávnenia zakotveného v čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavy.“¹⁶

Ako ústavne absolútne neodôvodnená a neudržateľná sa však javí aj ďalšia argumentácia ústavného súdu, na podporu obmedzenia pôsobnosti verejnej ochrankyne práv.

V zmysle konštatovania ústavného súdu, ak by totiž prijal názor na aktívnu legitimáciu v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy ktorý prezentovala verejná ochrankyňa práv, „.....určil by jej silnejšie právne postavenie v parlamentnej republike, ako majú priamo volení zástupcovia – poslanci, pretože títo, ak chcú podať takýto návrh,

¹⁶ Odlišné stanovisko sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej k uzneseniu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 5/2014, str. 6 - 7

musia ho podať najmenej v počte jednej pätiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. Podobne je to i s vrcholným orgánom výkonnej moci – vládou, ktorá v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy je aktívne legitimovaná ako kolektívny orgán. Ak by si ústavný súd osvojil názor na aktívnu legitimáciu predložený verejnou ochrankyňou práv, predstavovalo by to jej osobitné postavenie v systéme kontroly ústavnosti právneho poriadku prevyšujúce aktívnu legitimáciu zákonnej a výkonnej moci. Takéto široké ponímanie aktívnej legitimácie nemá opodstatnenie v ústavnom poriadku Slovenskej republiky. Umožňovalo by verejnej ochrankyni práv dožadovať sa kontroly ústavnosti pri riešení podnetov konkrétnych právnických alebo fyzických osôb, ktoré sa uchádzajú o jej ochranu, ale aj vždy podľa jej voľných úvah bez riešenia podnetov konkrétnych subjektov, ktorých ochranu vykonáva¹⁷.

Netreba byť ani veľkým znalcom ústavného textu, aby sme videli, že takáto argumentácia, ktorú podporila väčšina ústavného súdu je výslovne účelová a absolútne nesprávna a neudržateľná.

Pre svoju argumentáciu si totiž v tomto prípade väčšina ústavného súdu vybrala z ustanovenia čl. 130 ods. 1 (**ustanovenie vymenúva osoby oprávnené podať návrh na začatie konania ústavného súdu**) v prípade konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, **iba skupinu poslancov a vládu, pričom opomenula všetky ostatné monokratické ústavné orgány, ktorým patrí rovnaká aktívna legitimácia (prezident Slovenskej republiky, generálny prokurátor, verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom a od 1. Septembra 2014 to bude aj predseda Súdnej rady Slovenskej republiky vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 týkajúcich sa výkonu súdnictva).**

Za ešte zarážajúcejšie a úplne obchádzajúce zmysel a obsah ústavného postavenia tak poslancov ako aj vlády, však možno pokladať porovnávanie zmyslu a účelu aktívnej legitimácie týchto subjektov pri podávaní návrhov v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, so zmyslom a účelom aktívnej legitimácie verejnej ochrankyne práv.

¹⁷ Odôvodnenie uznesenia ústavného súdu PL. ÚS 5/2014-27, str. 23 -24

To už ani netreba osobitne zvyrazňovať skutočnosť, že ústavne i vecne neobhájiteľné je konštatovanie ústavného súdu, v zmysle ktorého: „Ak by si ústavný súd osvojil názor na aktívnu legitimáciu predložený verejnou ochrankyňou práv, predstavovalo by to jej osobitné postavenie v systéme kontroly ústavnosti právneho poriadku prevyšujúce aktívnu legitimáciu zákonnej a výkonnej moci. Takéto široké ponímanie aktívnej legitimácie nemá opodstatnenie v ústavnom poriadku Slovenskej republiky“.

K uvedenému názoru väčšiny ústavného súdu sa veľmi jednoznačne a presne vyjadril vo svojom odlišnom stanovisku L. Orosz keď konštatoval, že ho považuje; „...za zjavne neprijateľný až absurdný a nezohľadňujúci ústavou založenú organizáciu verejnej moci v Slovenskej republiky, v ktorej majú jednotlivé ústavné orgány a inštitúcie v rámci systému delby moci a systému vzájomných brzd a protiváh „sebe vlastné“ kompetencie zodpovedajúce ich kľúčovým ústavným funkciám. Preto celkom zjavne nemožno z oprávnenia iniciovať konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, ktorým na jednej strane disponuje kvalifikovaná skupina poslancov parlamentu, resp. vláda, a na druhej strane aj verejný ochranca práv, odvádzať „silu ich právneho postavenia v parlamentnej republike“. Základné ústavné funkcie a úlohy parlamentu a vlády sú ďaleko širšie a hierarchicky zjavne inak štruktúrované, ako to je u verejného ochrancu práv, ktorého kľúčovou funkciou je chrániť špecifickými právnymi nástrojmi základné práva slobody fyzických osôb a právnických osôb“.¹⁸

Záver:

Bolo už veľa krát konštatované, že pre materiálny právny štát (ku ktorého podpore sa ústavný súd vo svojich rozhodnutiach opakovane prihlásil) je neprijateľné akceptovanie stavu, keď právna norma popiera základné práva alebo slobody garantované v ústave alebo medzinárodných zmluvách.

Aj z tohto dôvodu je pre materiálny štát charakteristické, že umožňuje čo najširšiu ochranu základných práv a slobôd, ktorú zabezpečujú orgány ochrany ústavnosti, a to aj **rozširovaním počtu subjektov oprávnených iniciovať konanie na preskúmanie ústavnosti právnych noriem v abstraktnom konaní.**

Verejný ochranca práv patrí do skupiny orgánov ochrany práva, ktorému ústavodarca zveril ochranu základných práva a slobôd fyzických

¹⁸ Odlišné stanovisko sudcu Ladislava Orosza k uzneseniu sp. zn. PL. ÚS 5/2014, str. 6 - 7

osôb a právnických osôb v konaní pred orgánmi verejnej správy a ďalšími orgánmi verejnej moci a tiež aj oprávnenie predkladať ústavnému súdu návrhy na začatie konania podľa čl. 125, ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe.

Aj na základe uvedeného sa, podľa môjho názoru, nemožno stotožniť s obmedzovaním oprávnenia verejného ochrancu práv na podávanie návrhov na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy (neakceptovateľným výkladom „referenčného ustanovenia“ § 21 zákona o VOP) a vytváraním jeho väzieb na vybavovanie podnetov.

Aj v tejto súvislosti pokladám za potrebné pripomenúť stanovisko Ústavného súdu Českej republiky, ktorý v rozhodnutí IV.ÚS 1241/12 k výkladu právnych noriem konštatoval; **„Obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku; povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.)].**

Na základe uvedeného som presvedčený, že Uznesenie ústavného súdu PL. ÚS 5/2014-27 z 5. marca 2014, v ktorom tento orgán na neverejnom zasadnutí pléna predbežne prerokoval návrh verejnej ochrankyne práv na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovení § 120 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a § 52 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 14 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach a rozhodol, že tento odmieta z dôvodov podania zjavne neoprávnenou osobou, sa tak stalo rozhodnutím, v ktorom väčšina sudcov ústavného súdu výrazne formalisticky a reštriktívne interpretovala zákon o verejnom ochrancovi práv a prispela tak k podstatnému zúženiu ochrany ľudských práv a slobôd v Slovenskej republike.

Summary

Restrictive formalism, as a reason for narrowing the protection of human rights and freedoms in decision-making activities of the Constitutional Court of the Slovak Republic. The paper deals critically with one of the recent decision of the Constitutional Court of the Slovak Republic, in which the Court refused to provide abstract judicial review upon the initiative of the Public defender of rights for procedural reasons. The paper describes the creation and evolving of Public defender of rights powers within the constitutional system of the Slovak Republic, and its first proposal to the Constitutional court initiating abstract judicial review of some articles of the Stay of Aliens Act and the Act on asylum. Because of the fact that the Constitutional court with a split decision of its plenum (three strong dissenting opinions) refused to deal with the Public defender of rights proposal for procedural reasons, the paper critically deals with legal argumentation of the majority of the Court and provides argumentation in favour of material concept of rule of law.

Key words: *formalism, constitutional court, public, defender of rights, powers of the public defender of rights, stay of aliens act, act on asylum, basic rights and freedoms, abstract judicial review, formal and material concept o rule of law*

Dôsledky preťaženia ústavného súdu¹

JUDr. Eduard Bárány, DrSc.
Ústav štátu a práva SAV

Dovoľte mi hovoriť o odborne málo prítlačivej téme preťaženia vrcholov súdnych pyramíd a ústavného súdu zvlášť. Keď som po príchode na Ústavný súd Slovenskej republiky na začiatku jeho druhého funkčného obdobia hovoril so svojimi predchodcami, so sudcami, ktorí ho zakladali, tak spomínali na idylické počty podaní. Napríklad v roku 1996 bolo ústavnému súdu doručených 678 podaní. Súčasným sudcom ústavného súdu sa asi rovnako peknu a nenávratnou minulosťou zdá tých vyše dvetisíc podaní ročne z rokov 2000-2007. Roku 2012 bolo ústavnému súdu doručených 16 326 podaní, z toho bolo 13 151 zaradených medzi tzv. hromadné podania.

Tieto počty znemožňujú, aby sa nad každým podaním sudca spravodajca pokojne zamyslel, zhromaždil s pomocou tajomníčky a poradcu všetky relevantné informácie a podklady, dôkladne spracoval návrh rozhodnutia a predložil ho kolegom v senáte. Títo by ho preštudovali, oznámili by sudcovi spravodajcovi svoje pripomienky, návrh rozhodnutia by prediskutovali, možno by ho sudca spravodajca upravil a schválili by ho.

V počiatočných ústavného súdu sa vraj spracúvali v ťažkých veciach alternatívne návrhy rozhodnutí. V druhom funkčnom období sa už od tejto dobrej praxe pod tlakom väčšieho počtu vecí muselo upustiť. Od čoho všetkého bolo nutné upustiť v súčasnosti?

Súdy majú k dispozícii obmedzený zoznam spôsobom ako zvládnuť rastúci počet vecí. Prvým a najmenej škodlivým je špecializácia, ktorej základnou myšlienkou je, že ak sudca dlhodobo rozhoduje určitý typ vecí, napr. ústavné sťažnosti týkajúce sa väzby, tak vybaví viac vecí a vybaví ich kvalitnejšie ako keď dostáva rôznorodé ústavné sťažnosti. Naviac v slovenských podmienkach síce ústavný súd zatiaľ odoláva tlaku na zavedenie tzv. elektronickej podateľne, ale pod vplyvom masmédií už dlhodobo prideliuje sudcom veci skutočne náhodným spôsobom, čo vylučuje v 13-člennom kolektíve špecializáciu. Špecializácia sudcov by však sama

¹ Tento príspevok vznikol v rámci projektu VEGA „Nové v právnom myslení. (Reakcia právneho myslenia na nové v spoločnosti, iných vedných oblastiach a prírode)“ č. 2/0073/14.

nestačila ku takému zvýšeniu výkonu, ktorý by zodpovedal dramatickému rastu počtov podaní.

Špecializovať sa môžu nielen sudcovia, ale i pracovníci pripravujúci koncepty rozhodnutí, nazývaní v SR poradcami ústavného súdu. Títo doposiaľ našťastie pracujú mimo pozornosti masmédií a nevzťahuje sa na nich právo na zákonného sudcu, čo umožňuje ich špecializáciu. Jej rubom by však bol presun ťažiska rozhodovania zo starostlivo vybraných sudcov odvodzujúcich svoju legitimitu od parlamentu a od hlavy štátu ku väčšinou síce vysoko kvalifikovaným, ale skoro nevyhnutne anonymným vysokým štátnym úradníkom akými sú poradcovia ústavného súdu. Špecializovaný poradca rozumie konkrétnej veci lepšie ako sudca, ktorý sa od neho stáva závislým. Už Max Weber upozornil, že „... kto robí prácu, ten má vplyv.“² Napriek značnému potenciálu však ani špecializácia poradcov ústavného súdu by sama nezvládla nárast počtov podaní.

Zdanlivo veľké, ba skoro neobmedzené možnosti otvára zvyšovanie počtov sudcov ústavného súdu a poradcov. Táto široká cesta však vedie do pekla rozbiehavej judikatúry a presunu reálneho rozhodovania do rúk poradcov ústavného súdu.

Zvýšenie počtu sudcov má význam iba vtedy, keď je spojené s rastom počtu rozhodovacích formácií, teda podľa terminológie Ústavy SR senátov ústavného súdu. Ak by sa zvýšenie počtu sudcov spojilo so zvýšením počtov členov jednotlivých senátov, tak by jeho výhodu spočívajúcu vo zvýšení počtu sudcov spravodajcov ako hlavných spracovateľov jednotlivých spisov a zvlášť rozhodnutí vyvážila zahľtenosť člena senátu návrhmi rozhodnutí viacerých kolegov, ktoré musí preštudovať.

Viac senátov však zvlášť v podmienkach preťažnosti inštitúcie pri mnohými podaniami spôsobuje rozbiehavosť judikatúry, kedy si každá z rozhodovacích formácií vytvára čiastočne odlišnú paradigmu rozhodovania alebo ku všeobecnej štandardizácii rozhodnutí, ktoré potom strácajú intelektuálnu úroveň i príťažlivosť. Ústavný súd SR iba zriedka využíva zvláštnu procedúru pre zjednocovanie odlišných právnych názorov senátov. Už prívlastkom zvláštna som chcel naznačiť, že je použiteľná len zriedkavo ako prostriedok riešenia neobvyklej nežiadúcej situácie a nie ako súčasť bežnej prevádzky ústavného súdu.

Rast počtu poradcov ústavného súdu je do určitej miery možný i vhodný, ale má svoje limity i cenu. Nemienim hovoriť o požiadavkách na štátny rozpočet, ale o dôsledkoch pre rozhodovaciu činnosť súdu. Viac poradcov znamená, že sudca spravodajca i jeho kolegovia v pléne sú stále viac študovateľmi a posudzovateľmi predložených návrhov rozhodnutí a už

² Weber, M.: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Köln-Berlin, Kiepenbeuer und Witsch 1964, s. 1083.

nie skutočnými spracovateľmi spisov a rozhodnutí. Sudca spravodajca síce bude mať i naďalej „právomoc“ zmeniť každý návrh rozhodnutia, ale čas a sily mu nebudú stačiť na hlboké oboznámenie sa s vecou čiže s neraz mnohostránkovým spisom, relevantnou právnou úpravou, judikatúrou a odbornou spisbou. Ostane teda závislý na návrhoch poradcov ústavného súdu, ktorí sa v rámci ustálenej judikatúry premenia na skutočných rozhodovateľov. Ďalší sudcovia v senáte už len zriedka zasiahnu do štandardných návrhov rozhodnutí. Vytvorí sa malá skupina niečím právne, politicky, ekonomicky, hodnotovo, etc. zaujímavých káuz, na ktoré sa sudcovia sústredia a zvyšok ostane nevyhnutne na poradcoch ústavného súdu. Tento zvyšok sa však skladá z masy podaní, ktoré sú pre fyzické a právnické osoby, ktoré sa obracajú na súd spravidla veľmi významné. Veď na vrchol súdnej pyramídy sa ide len ak niekomu na veci skutočne záleží. Príkladom naznačenej situácie je ESLP.

Technické prostriedky, zvlášť informačné technológie sú veľmi užitočné pre urýchlenie a uľahčenie súdnej administratívy. Podstatne uľahčujú a zrýchľujú aj získanie časti informácií potrebných pre rozhodnutie. Už len ťažko si predstavujeme zhromaždenie relevantnej judikatúry, ba i zistenie komplexnej právnej úpravy platnej k určitému minulému dátumu bez právnych informačných systémov, ktoré tak z veľkej časti prevzali úlohy, ktoré ešte pred dvoma desaťročiami plnili na ústavnom súde SR jeho poradcovia. „Úzkymi miestami“ systému rozhodovania sú však sudcovia a následne i z nich zložené rozhodovacie formácie (senáty, plénum).

Človek je spôsobilý preštudovať alebo napísať len text určitého rozsahu za určitú dobu. Ak je tento limit prekročený, tak to v podmienkach ústavného súdu znamená prechod skutočného rozhodovania do rúk vysokých a kvalifikovaných štátnych úradníkov – poradcov ústavného súdu.

Niektoré všeobecné súdy poskytujú príklady toho, čo sa stane, keď počet vecí, ktoré by mal sudca rozhodnúť dlhodobo a podstatne prevyšuje jeho možnosti. Vedie to k desperádnej situácii i postoju, kedy sudca vie, že ani maximálnym úsilím nemôže zvládnuť to, čo sa od neho požaduje a tak sa už ani príliš nesnaží. Dbá však, aby vybavil obvyklý počet vecí. Vyberá si tie ľahšie alebo najstaršie. Súd sa stáva pre spoločnosť skoro nefunkčným, ale sudcovi niet čo vytknúť. V podmienkach ústavných a im podobných súdov to znamená rozhodovanie niečím vynikajúcich vecí, ktoré neraz vzbudzujú pozornosť masmédií a verejnosti a zanedbanie masy káuz významných hlavne alebo i len pre účastníkov konania.

Pri pohľade do Ústavy Slovenskej republiky sa zdá, že riešenie preťažnosti ústavného súdu je zjavné. Stačí mu odňať časť kompetencií, ktoré systematicky skutočne patria niekde inde, hlavne správne súdnictvu. Štatistika žiaľ túto nádej pochová. Veľkú väčšinu vecí, ktorými

sa ústavný súd zaoberá, tvoria sťažnosti podľa čl. 127 ústavy, čiže „všeobecné“ ústavné sťažnosti fyzických osôb a právnických osôb domáhajúcich sa ochrany svojich práv podľa Ústavy SR a kvalifikovaných medzinárodných zmlúv³. Ide o jadro agendy ústavného súdnictva, ktoré mu nemožno odňať bez toho, aby stratil povahu ochrancu ľudských práv, či národného súdu pre ľudské práva. Odobratie niektorých kompetencií systémom o nepatriacich ústavnému súdu by nemuselo znamenať, že aspoň časť podaní, ktoré mu boli doručené v rámci odňatej kompetencie, by nakoniec predsa neskončila ako ústavná sťažnosť podľa spomínaného čl. 127 ústavy. Veď napr. každá volebná sťažnosť sa týka prístupu ku verejným funkciám a aktívneho volebného práva. Od presunu právomocí z ústavného súdu na všeobecné súdy a zvlášť správneho súdnictvu nemožno v podmienkach SR očakávať riešenie problému preťaženia ústavného súdu, i keď môže byť rozumné z iných dôvodov.

Zvláštnu časť komplexu zahltenia ústavného súdu SR predstavujú tzv. hromadné (ústavné) sťažnosti opierajúce sa o čl. 127 ústavy. Ide o veľmi podobné, ale nie totožné podania so zastúpením niekoľkých advokátskych kancelárií. Dovolím si vysloviť podozrenie, že ich skutočným a predovšetkým hlavným cieľom nie je ochrana či presadzovanie práv a záujmov sťažovateľov uvedených v podaniach, ale pokus „súdiť sa proti súdu“, či znefunkčniť časť súdneho systému a získať primerané finančné zadosťučinenia za zbytočné prietahy v tisícoch súdnych konaní a za prípadné „procesné chyby“ súdu.

Zatiaľ sa ústavný súd pokúša zvládnuť masu nezmyselných tzv. hromadných podaní kombináciou organizačných opatrení a pracovného úsilia hodného riešenia iných vecí. Verejnosť a možno i samotní sudcovia ústavného súdu si zvykajú na nereálne ale pravdivé obrovské počty „vybavených vecí“. Ich prípadné zníženie na úroveň primeranú ústavnému súdu a umožňujúcu riešenie vážnych právno-politických problémov by už vzbudilo dojem pracovnej nevyťaženia ústavného súdu a v podmienkach nikdy nekončiaceho šetrenia verejnými prostriedkami a rozpočtových škrtoch by nastolilo i otázku redukcie rozpočtovej kapitoly ústavného súdu. Veď by mal menej práce. A tak nezvládnuteľné počty podaní pôsobia na ústavný súd a možno i na všeobecné súdy ako droga, ktorá ich ničí, no už by sa bez nej ťažko zaobišli.

³ „Rozhodovanie o sťažnostiach fyzických a právnických osôb podľa čl. 127 ústavy predstavuje od jeho zavedenia v roku 2002 z kvantitatívneho hľadiska najrozsiahlejšiu časť rozhodovacej agendy ústavného súdu – od 1. januára 2002 do 1. marca 2013 bolo ústavnému súdu doručených celkom 81 812 ústavných sťažností, čo predstavuje absolútnu väčšinu z celkového počtu podaní doručených ústavnému súdu v tomto období.“ Macejková, I.: Právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky po dvadsiatich rokoch. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie Postavenie ústavných súdov a ich vplyv na právny poriadok štátu. Košice, Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky 2013, s. 23.

Východiskom riešenia problému tzv. hromadných podaní, ktoré podľa mojej mienky neslúžia ochrane práv a záujmov sťažovateľov, by mohlo byť ich chápanie ako zneužitia ústavného práva na súdnu a inú právnu ochranu. Aj bez tzv. hromadných sťažností však počet a náročnosť vecí, ktoré musí ústavný súd rozhodnúť podstatne prevyšuje dlhodobu udržateľnú úroveň a teda predstavuje zásadný problém. Ich nárast je postupný a nepravidelný, čo vytvára ilúziu zvládnuteľnosti väčším pracovným nasadením a racionalizáciou čiže zjednodušením rozhodovacieho procesu, alebo sťažením prístupu na ústavný súd.

Uvedený stav nemá jediný ani hlavný dôvod, a preto ani jediný veľké riešenie. Na prvý pohľad sa núka kombinácia viacerých opatrení: špecializácie sudcov i poradcov a to i na úkor náhodného pridelovania vecí. Výveru sudcu i výberu vecí sudcom možno zabrániť stanovením druhov vecí, ktorými sa budú jednotliví sudcovia zaoberať v rozvrhu práce. Niečo pomôžu informačné technológie a elektronický spis, ale nemožno od nich očakávať priveľa.

Jadro problému však ziaľ spočíva v samotnom súdnom systéme, vo všeobecných súdoch, ktoré produkujú podstatnú časť vecí, ktorými sa ústavný súd i ESLP zaoberajú. Námietky porušenia práva na súdnu a inú právnu ochranu a zvlášť jeho súčasti práva na prerokovanie vecí bez zbytočných prieťahov sa väčšinou týkajú rozhodovacej činnosti súdov. A treba dodať, že vyplývajú aj z preťaženia všeobecných súdov. Ak súdny systém produkuje sám významnú časť nezvládnuteľného množstva vecí, ktorými sa musí zaoberať a ktoré by mal v primeranej dobe a kvalitatne rozhodnúť, tak to signalizuje vážne systémové zlyhanie. Zapadá to síce do koncepčného rámca chápania práva ako autopoietického systému a zvlášť cirkularity v práve⁴, ale ak súdny systém uštvie sám seba na hranicu nefunkčnosti, tak zdravý rozum, či to čomu angličtina hovorí common sense upozorňujú, že ide o chybu v základoch systému či presnejšie o nespôsobilosť súdneho systému reprodukovať podmienky vlastného fungovania. Otvoriť cestu po vrcholy súdnych pyramíd mase podaní v mene práva na súdnu a inú právnu ochranu a zároveň sa spoliehať, že právna kultúra zabráni plnému využívaniu až zneužívaniu tohto práva sa ukázalo cestou do pekla, lebo samotné „... právo funguje ako kultúra ...“⁵ Tu v skutočnosti nejde len, ba ani nie hlavne o viac peňazí pre súdy, ale o vnútorné limity ústavného súdnictva. Európskemu chápaniu práva na súdnu ochranu je cudzia možnosť Najvyššieho súdu USA vyberať si malý zlomok z množstva podaní a len tým sa meritórne zaoberať. Stáva sa

⁴ „Sociálna skutočnosť práva spočíva v početných cirkulárnych vzťahoch.“ Teubner, G.: Recht als autopoietisches System. Frankfurt am Main, Suhrkamp. 1989, s. 16.

⁵ Watson, A.: Legal Change: Sources of Law and Legal Culture. University of Pennsylvania Law Review. Vol. 131, No 5 (Apr. 1983), s. 1157.

ústavný súd obeťou vlastného úspechu pri ochrane ľudských práv, alebo vzniká sústava vnútroštátnych a medzinárodných súdov, kde vec v rukách šikovného právneho zástupcu skoro nikdy nekončí?

Abstrakt

Ústavný súd Slovenskej republiky je preťažený rastúcim počtom nových podaní. Existuje len obmedzený výber spôsobov ako zvládnuť túto situáciu. Prvou možnosťou je zvýšenie počtu sudcov a/alebo úradníkov (poradcov ústavného súdu) pripravujúcich návrhy rozhodnutí. Ale jeho rubom by bolo zvýšenie vplyvu úradníkov na súdne rozhodnutia. Redukcia početných kompetencií ústavného súdu môže byť rozumná. Nezníži však podstatne počty podaní, lebo ťažisko preťažnosti súdu trvania všeobecne ústavné sťažnosti, ktoré sú hlavnou cestou ochrany ľudských práv ústavným súdom. Veľkú časť vecí „produkuje“ samotný súdny systém. Námietky porušenia práva na spravodlivý proces a zvlášť zbytočné priesťahy v súdnom konaní majú korene na všeobecných súdoch.

Abstract

The Constitutional Court of the Slovak Republic is overloaded with growing number of incoming cases. There is only a limited choice of the ways how to manage this situation. The first possibility is to increase the number of judges and/or clerks (advisers of the constitutional court) preparing the cases. But it would ensue in the increase of the influence of clerks on court decisions. Great part of cases is „produced“ by judicial system. The alleged breaches of the right to fair trial and especially cases concerning unreasonable delays in judicial proceedings have their roots in courts of general jurisdiction.

Ústavný súd Slovenskej republiky ako manufaktúra na ústavné sťažnosti

doc. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.
sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. Inštitút ústavnej sťažnosti v ústavnom systéme Slovenskej republiky (náčrt ústavnej histórie a aktuálny stav)

V tejto ctenej spoločnosti nie je potrebné osobitne zdôrazňovať, že inštitút ústavnej sťažnosti tvorí štandardnú súčasť právomocí ústavných súdov v zásade len v stredoeurópskom priestore, pričom spôsob jeho ústavného zakotvenia a z neho vyplývajúci rozsah jeho reálneho praktického uplatnenia ani v štátoch strednej Európy zďaleka nie je rovnaký.

V Slovenskej republike sa inštitút ústavnej sťažnosti stal integrálnou súčasťou súdnej ochrany ústavnosti bezprostredne po vzniku samostatnej Slovenskej republiky, resp. zriadení Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“), čo nepochybne súviselo aj s tým, že slovenský ústavodarca sa pri konštituovaní ústavného súdництва popri domácich ústavných tradíciách inšpiroval predovšetkým nemeckým modelom súdnej kontroly ústavnosti.

V úvodnej časti môjho príspevku považujem za vhodné aspoň stručne rekapitulovať doterajšiu „históriu“ ústavnej sťažnosti v samostatnej Slovenskej republike. V tejto súvislosti si dovoľím v prvom rade konštatovať, že **pôvodná ústavná úprava ústavnej sťažnosti bola *de facto* impotentná**, keďže podľa pôvodného znenia čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) mohol ústavný súd rozhodovať len „....o sťažnostiach proti právoplatným rozhodnutiam ústredných orgánov štátnej správy, miestnych orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy, ktorými boli porušené základné práva a slobody občanov“, a to vtedy „ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.“ Právomoc ústavných súdov poskytovať ochranu ústavnosti v individuálnych prípadoch sa síce vo všeobecnosti vymedzuje na základe princípu subsidiarity, ale v citovanej podobe v Slovenskej republike predstavovala *de facto* „prázdnu množinu“, keďže takto vymedzená sféra aktivity ústavného súdu bola v zásade „prekrytá“ pôsobnosťou všeobecných súdov v rámci správneho súdництва. Tento záver možno ilustrovať aj celkovým počtom ústavných sťažností doručených ústavnému súdu v období, keď bolo účinné pôvodné znenie čl. 127 ústavy (1993 – 2001); za necelých 9 rokov (ústavný súd začal pôsobiť

až vo februári 1993) bolo ústavnému súdu doručených len 374 ústavných sťažností, čo zďaleka nedosahuje ani mesačný priemer počtu ústavných sťažností doručovaných ústavnému súdu v ostatnom období (!), pričom len v 12 prípadoch skončilo konanie meritórnym rozhodnutím (nálezom).

V záujme objektívneho hodnotenia pôvodnej ústavnej úpravy treba spomenúť, že popri inštitúte ústavnej sťažnosti sa fyzické osoby a právnické osoby **mohli obrátiť na ústavný súd aj s podnetom podľa čl. 130 ods. 3 ústavy**, keďže podľa tohto ustanovenia (v pôvodnom znení ústavy) mohol ústavný súd „... začať konanie aj na podnet právnických alebo fyzických osôb ak namietajú porušenie svojich práv.“ Popri skutočnosti, že (ústavný) podnet predstavoval len fakultatívny inštitút individuálnej ochrany práv (ponechával na ničím neobmedzenom rozhodnutí ústavného súdu, či sa nim začne meritórne zaoberať), sa žiada poznamenať, že **mal veľmi pochybný ústavný základ**, čo možno dokumentovať nielen na vyššie citovanom texte čl. 130 ods. 3 ústavy, ale a jeho lokalizáciou v ústavnom texte; čl. 130 ústavy ako celok mal (a stále má) charakter procesnej normy ustanovujúcej okruh subjektov, ktoré sú oprávnené kvalifikovane iniciovať jednotlivé druhy konaní pred ústavným súdom. Ústava v pôvodnom znení pritom neupravovala právne účinky rozhodnutí ústavného súdu o podnetoch (ale ani o ústavných sťažnostiach) a ponechávala riešenie tejto otázky na zákonnú úpravu. Táto ústavná neistota sa premietala do rozhodovacej činnosti ústavného súdu, ktorý pri rozhodovaní o podnetoch (v zásade až na jedno nanajvyš problematické rozhodnutie)¹ nevyužíval zákonom Národnej rady č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ustanovenú kasačnú právomoc², a v zásade sa obmedzoval len na vyslovenie porušenia základného práva alebo slobody podnetom napadnutým právoplatných rozhodnutím, alebo iným zásahom (napr. nečinnosťou) orgánu verejnej moci.³

Práve vzhľadom na uvedené skutočnosti **Európsky súd pre ľudské práva** (ďalej len „ESLP“) **nepovažoval (ústavný) podnet za účinný vnútroštátny právny prostriedok nápravy**, ktorý treba využiť pred

¹ Nález sp. zn. I. ÚS 48/99 z 20. decembra 1999 (zrušenie uznesenia o vznesení obvinenia J. S. za skutky súvisiace s únosom syna prezidenta M. Kováča).

² Kasačná právomoc vo vzťahu k rozhodnutiam napadnutým podnetom podľa čl. 130 ods. 3 ústavy bola ústavnému súdu priznaná až s účinnosťou od 21. decembra 1995 na základe novelizácie zákona o ústavnom súde vykonanej zákonom č. 293/1995 Z. z. (§31a ods. 1 v spojení s § 57).

³ Bývalý predseda ústavného súdu J. Mazák zdôvodňoval tento stav tým, že „*absentuje ústavná norma, ktorá by výslovne upravovala takúto možnosť zrušovania rozhodnutí iných, spravídla autonómnych, ba až nezávislých štátnych orgánov (všeobecné súdy).*“; pozri BRÖSTL, A. - MAZÁK, J. - KLUČKA, J.: *Ústavný súd Slovenskej republiky (Organizácia, proces, doktrína)*. Košice 2001, s. 121.

podaním individuálnej sťažnosti podľa čl. 34 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“).⁴

Napriek uvedeným nedostatkom bol inštitút (ústavného) podnetu v praxi využívaný v porovnaní s ústavnou sťažnosťou intenzívnejšie (za necelých 9 rokov bolo ústavnému súdu doručených celkom 1947 podnetov, pričom v 140 prípadoch skončilo konanie meritórnym rozhodnutím) a nepochybne sa aspoň vo vnútroštátnej sfére považoval za významný nástroj právnej ochrany základných práv a slobôd a nie nevýznamne vplýval aj na rozhodovacu činnosť všeobecných súdov.

V záujme posilniť ochranu ústavnosti aj v individuálnej sfére a odstrániť vyššie načrtnuté nedostatky ústavnej úpravy inštitútu ústavnej sťažnosti ústavodarca prostredníctvom **tzv. veľkej novely ústavy** (ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.), ktorá sa významným spôsobom dotkla aj ústavného postavenia a právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky, zásadným spôsobom zmenil znenie čl. 127 ústavy, pričom jeho nové znenie

a) umožnilo sťažnosťou (nové znenie čl. 127 už nepoužíva pojem „ústavná sťažnosť“ ale len „sťažnosť“) namietat' nielen porušenie základných práv a slobôd, ale aj ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, pričom sťažnosť môže smerovať nielen proti právoplatnému rozhodnutiu, ale aj opatreniu alebo inému zásahu ktoréhokoľvek orgánu verejnej moci, rešpektujúc princíp subsidiarity [„...*ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd*“ (čl. 127 ods. 1 ústavy)],

b) výslovne ustanovilo právne účinky nálezov ústavného súdu prijatých v konaniach o sťažnostiach (pozri čl. 127 ods. 2 a § 56 zákona o ústavnom súde) a

c) ustanovilo možnosť priznať tomu, koho práva alebo slobody boli porušené, primerané finančné zadosťučinenie (čl. 127 ods. 3 ústavy)¹⁹⁾.

Nová ústavná úprava vytvorila tak vhodný legislatívny priestor pre to, aby individuálna ochrana ústavou chránených základných práv a slobôd bola efektívna a porovnateľná s ochranou poskytovanou na základe individuálnej sťažnosti podľa čl. 34 dohovoru adresovanej ESLP.⁵ Táto skutočnosť sa prejavila bezprostredne po nadobudnutí účinnosti novej ústavnej úpravy aj v judikatúre ESLP, ktorý priznal sťažnosti podľa čl. 127

⁴ Pozri napr. rozhodnutia Preložník, c. Slovensko 1997, Bánošová c. Slovensko 2000, alebo I. S. c. Slovensko 1997).

⁵ O vývoji inštitútu ústavnej sťažnosti a jeho uplatňovaní v rozhodovacej praxi pozri aj GAJDOŠÍKOVÁ, E. – LUBY, J. – MOCHNÁČOVÁ, M. – MACKO, R.: *Rozširovanie právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe*. In.: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie Košice 6. – 7. septembra 2007. Košice UPJŠ 2008, s. 239 a nasl.

ods. 1 ústavy charakter účinného vnútroštátneho prostriedku nápravy, ktorý treba vyčerpať predtým, ako sťažovateľ podá sťažnosť EŠLP.⁶

Nová ústavná úprava sa pomerne rýchlo prejavila v (zásade) očakávanom náraste počtu ústavných sťažností doručovaných ústavnému súdu, ktorý bol v prvých rokoch len pozvoľný, ale v ďalšom období počet sťažností rástol (a rastie) takmer geometrickým radom a **v ostatnom období začína dosahovať**, z hľadiska reálnych možností Ústavného súdu Slovenskej republiky „vybaviť“ ich v primeranom čase a v (oprávnené od verejnosti) očakávanej kvalite, **obludné rozmery**, čo možno dokumentovať nasledovnými údajmi z evidencie došlých podaní a rozhodovacej činnosti ústavného súdu:

1. V období do novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. (1993 – 2001) bolo ústavnému súdu v kalendárnom roku doručovaných priemerne 257 ústavných sťažností a podnetov podľa čl. 130 ods. 3 ústavy.

2. V období prvých šiestich rokov po nadobudnutí novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. (2002 – 2007) bolo ústavnému súdu v kalendárnom roku doručovaných priemerne 1964 sťažností, čo predstavuje cca 7,3 násobný nárast oproti obdobiu pred označenou novelizáciou ústavy.

3. V období nasledujúcich šiestich rokov po nadobudnutí ústavy novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. (2008 – 2013) bolo ústavnému súdu v kalendárnom roku doručovaných priemerne už 14 025 sťažností, čo predstavuje **takmer 55 násobný nárast** oproti obdobiu pred označenou novelizáciou ústavy (!).⁷

Práve vďaka enormnému nárastu počtu doručovaných ústavných sťažností sa Ústavný súd Slovenskej republiky de facto stáva manufaktúrou na ústavné sťažnosti, čo navyše zvyrazňuje aj skutočnosť, že podstatnú časť z nich tvoria typovo v zásade rovnaké sťažnosti,⁸ ktoré ústavný súd v zásade vybavuje manufaktúrnym (rutinným) spôsobom, ktorý je nedôstojný jeho ústavnému postaveniu. Za týchto okolností je nanajvyš aktuálne analyzovať **pričiny a dôsledky tohto stavu a hľadať východiská (čo s tým ?)** ešte skôr ako dôjde k reálne hroziacemu kolapsu súdnej kontroly ústavnosti v Slovenskej republike.⁹

⁶ K tomu pozri Andrašik, J. a spol. c. Slovenská republika (k analýze tohto rozhodnutia pozri VRŠANSKÝ, P.: *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva o neprijateľnosti 7 sťažností proti Slovenskej republike*. Justičná revue, roč. 54, 2002, č. 12, s. 1504 – 1510).

⁷ Situácia sa k lepšiemu zrejme nezmení ani v roku 2014, keďže v prebiehajúcom kalendárnom roku bolo do 15. septembra ústavnému súdu doručených celkom 11 278 sťažností.

⁸ V období ostatných šiestich rokov (2008 – 2013) možno do tejto kategórie zaradiť cca 73 500, čo predstavuje viac ako 85 % z celkového počtu doručených sťažností.

⁹ Podrobnejšie informácie o kvantitatívnych parametroch rozhodovacej činnosti ústavného súdu sú obsiahnuté v pravidelne spracúvaných prehľadoch rozhodovacej a inej činnosti Ústavného súdu

Z uvedených dôvodov podstatu môjho príspevku tvorí hľadanie odpovedí na otázky: a) aké sú príčiny enormného nárastu počtu doručovaných sťažností (?), b) aké sú dôsledky enormného nárastu počtu doručovaných sťažností (?) a c) ako sa vysporiadať s enormným nárastom počtu doručovaných sťažností v primeranom čase a primeranej kvalite (?).

II. Príčiny kvantitatívneho nárastu ústavných sťažností v Slovenskej republike

Bez ambície vyčerpávajúco a predovšetkým hĺbkovo analyzovať všetky objektívne, ako aj subjektívne dôvody (príčiny), ktoré spôsobili a spôsobujú neustály nárast počtu ústavných sťažností doručovaných slovenskému ústavnému súdu sa pokúsim aspoň (z môjho pohľadu najvýznamnejšie) z nich pomenovať, pričom ešte predtým si dovoľím konštatovať, že ide o príčiny, ktoré pôsobia spravidla súčasne (aj keď nie zriedka môžu v konkrétnom prípade pôsobiť proti sebe).

Podľa môjho názoru k najvýznamnejším príčinám nárastu počtu ústavných sťažností predkladaných ústavnému súdu v období po novelizácii Ústavy Slovenskej republiky z roku 2001 patria najmä nasledovné:

a) **veľkorysá a nepochybne účinná ústavná úprava** (čl. 127 ods. 2 a 3 ústavy) poskytujúca (aj v medzinárodnom porovnaní) efektívnu ochranu nielen základných práv a slobôd, ale (v analogickom rozsahu) aj ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom,

b) **materiálna dostupnosť ústavnej sťažnosti**, ktorá je v porovnaní s ochranou poskytovanou všeobecnými súdmi vyššia, keďže konanie o ústavných sťažnostiach je oslobodené od súdnych poplatkov,

c) **materiálna lukrativnosť ústavných sťažností** vzhľadom na možnosť priznať v súvislosti s vyslovením porušenia ústavou garantovaných práv alebo slobôd v zmysle čl. 127 ods. 3 ústavy primerané finančné zadosťučinenie (ďalej aj „PFZ“), ktoré je aj vzhľadom na požiadavku rešpektovať (primerane) štandardy uplatňované ESLP pri rozhodovaní o spravodlivom zadosťučinení podľa čl. 41 dohovoru, pre podstatnú časť sťažovateľov mimoriadne prítiažlivé (nie zriedka sa hlavným motívom podania sťažnosti stáva „šanca“ domôcť sa PFZ),

d) **samotná rozhodovacia činnosť ústavného súdu**, ktorá na jednej strane zabezpečuje reálnu ochranu základným právam a slobodám sťažovateľov a nápravu zásadných procesných, ale aj hmotnoprávných

Slovenskej republiky za príslušný kalendárny rok, ktoré sú dostupné na internetových stránkach ústavného súdu; správu za rok 2013 pozri:.

http://portal.concourt.sk/pluginservlet/get/attachment/main/dokumenty_data/1_ochrana_ustavnosti_2013.pdf.

excesov obsiahnutých v rozhodnutiach, či iných zásahoch orgánov verejnej moci (osobitne všeobecných súdov), ale na druhej strane je nevyvážená a nejednotná, pričom viaceré rozhodnutia ústavného súdu sú poznamenané neprímeraným sudcovským aktivizmom, keďže jednotlivé senáty ústavného súdu často (žiaľ zrejme nie vždy nechtiac) „opomínajú“, že nerozhodujú ako inštančne nadriadený súd, ale súdny orgán ochrany ústavnosti, čo nepochybne (okrem iného) môže vzbudzovať u sťažovateľov falošné nádeje, a motivovať ich k podávaniu ústavných sťažností,

e) **závažné (ústavne neudržateľné) pochybenia vo viacerých rozhodnutiach všeobecných súdov, či iných orgánov verejnej moci**, ktoré z rôznych dôvodov (ich podrobnejšia analýza by si zrejme vyžiadala samostatný príspevok) neboli odstránené uplatnením riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov v rámci všeobecného súdnictva, ako aj tradičný problém slovenskej justície spočívajúci v neodôvodnenej nečinnosti a neefektívnej činnosti všeobecných súdov spôsobujúcich porušovanie základného práva na prerokovanie vecí bez zbytočných prieťahov podľa čl. 48 ods. 2 ústavy, ale aj

f) **nedostatky a medzery v „justičnej“ legislatíve**, ktoré neumožňujú podať proti niektorým súdnym rozhodnutiam opravný prostriedok v rámci všeobecného súdnictva (napr. niektoré rozhodnutia podľa zákona o konkurze a vyrovnaní), a ktoré vecne i procesne obmedzuje priestor pre podávanie mimoriadnych opravných prostriedkov¹⁰ (v ostatnom období mimoriadne narastá počet ústavných sťažností smerujúcich proti právoplatným rozhodnutiam všeobecných súdov o náhrade trov konania, pričom za týchto okolností je pôsobnosť ústavného súdu *de facto* založená na princípe zbytkovej klauzuly, teda pôsobnosti orgánu povolaného riešiť všetko, na čo zákonodarcu úmyselne [napr. z dôvodu efektívneho lobingu všeobecných súdov (!)], alebo „len“ z „nedbanlivosti“ opomenul zveriť do rozhodovacej agendy všeobecných súdov, príp. iných orgánov verejnej moci,

g) na zvýšený počet ústavných sťažností zrejme nie nevýznamne vplyvajú aj **charakteristické črty „slovenskej mentality“** spočívajúce okrem iného v „potešení“ riešiť vzájomné spory prostredníctvom súdov, ktoré

h) s vysokou pravdepodobnosťou v mnohých prípadoch **podporované aj (niektorými) právnymi zástupcami (advokátmi) sťažovateľov**, ktorí z rôznych (zrejme najmä materiálnych) zneužívajú uvedenú črtu slovenskej mentality a vzbudzujú u sťažovateľov spravidla

¹⁰ V ostatnom období napr. mimoriadne narastá počet ústavných sťažností smerujúcich proti rozhodnutiam všeobecných súdov o náhrade trov konania, proti ktorým v zmysle § 239 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku dovolanie nemožno podať.

falošné nádeje, že ústavný súd ešte môže zvrátiť nepriaznivé rozhodnutia v ich právnom spore,

ch) **zvýšený počet typovo v zásade identických sťažností, ktoré súvisia s určitým spravidla závažným spoločenským problémom,**¹¹ ktorý vyvolal celý rad právnych sporov vyúsťujúcich v konečnom dôsledku do konania pred ústavným súdom.

III. Dôsledky kvantitatívneho nárastu ústavných sťažností v Slovenskej republike

Ústavná ochrana základných práv a slobôd by mal súdny orgán ochrany ústavnosti poskytovať **v primeranom čase a primeranej kvalite**. Ak sa tieto požiadavky nepodarí naplniť v reálnej rozhodovacej praxi, tak to môže mať fatálne dôsledky na súdnu ochranu ústavnosti v Slovenskej republike

Poskytnutie ústavnej ochrany so značným odstupom času od predloženia návrhu v akomkoľvek type konania (neskorá spravodlivosť nie je spravodlivosťou) pred ústavným súdom v prvom rade neúmerne predlžuje stav právnej neistoty predovšetkým účastníkov konania (ale nie zriedka aj ďalších fyzických osôb alebo právnických osôb), čo zvýrazňuje skutočnosť, že ústavný súd spravidla „vstupuje“ svojim rozhodnutím do právnych vzťahov, ktoré už boli uzavreté právoplatným rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci. Navyše čas, ktorý uplynie od podania návrhu na začatie konania do rozhodnutia ústavného súdu môže vo viacerých prípadoch spôsobiť vznik nenapraviteľných následkov, v dôsledku ktorých dlho očakávané rozhodnutie súdneho orgánu ochrany ústavnosti stratí svoj zmysel (napr. rozhodovanie vo väzobných veciach) a poskytnutá ochrana je už viac menej len iluzórna, v lepšom prípade plní vo vzťahu k úspešnému účastníkovi konania aspoň satisfakčnú funkciu.

Z evidencie rozhodovacej činnosti ústavného súdu vyplýva, že napriek obrovskému nárastu počtu podaní sa v Slovenskej republike v konaní o ústavných sťažnostiach poskytuje ústavná ochrana v primeranom čase. Podľa dokumentu „Prehľad rozhodovacej a ďalšej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky za rok 2013“ trvalo konanie pred ústavným súdom priemerne 187 dní,¹² čo je v medzinárodnom porovnaní mimoriadne „dobré číslo“ (o ochrane poskytovanej ESLP ani nehovoriac), a to aj napriek

¹¹ V ostatnom čase dominujú právne spory so spotrebiteľských úverov, ktoré sú nie zriedka poskytované viacerými právnickými osobami v rozpore s dobrými mravmi. Tieto právne spory vznikajú vo svojej podstate primárne zo zložitej sociálnej situácie nemalaj časti obyvateľstva, ktorá ich „núti“ získať legálne finančné prostriedky čo najjednoduchšími prostriedkami.

¹² Dostupné na internete: http://portal.concourt.sk/plugins/servlet/get/attachment/main/dokumenty_data/1_ochrana_ustavnosti_2013.pdf.

tomu, že v porovnaní z predchádzajúcim rokom 2012 došlo k nie nezanedbateľnému posunu; v roku 2012 bola totiž priemerná dĺžka konania pred ústavným súdom 103 dní.¹³ Treba objektívne konštatovať, že relatívne „dobré čísla“ sú do nemalej miery podmienené vysokým počtom typovo rovnakých sťažností, ktorých spracovanie a vybavenie je síce mimoriadne „pracné“, ale z odborného hľadiska pomerne jednoduché, a preto viacerí sudcovia uprednostňujú ich vybavovanie pred ústavnoprávne zložitejšími vecami.¹⁴

Z časovým faktorom a kvantitatívnymi parametrami vybavovania rozhodovacej agendy priamo súvisí kvalita rozhodovacej činnosti ústavného súdu. Nie je potrebné osobitne zdôrazňovať, že od ústavných súdov sa vzhľadom na ich ústavné postavenie a ústavné funkcie oprávnené očakáva, že ich rozhodnutia budú mať vysokú profesionálnu úroveň a vďaka tomu budú spôsobilé garantovať ochranu ústavných hodnôt, usmerňovať judikatúru ostatných súdov, ako aj kultivovať právnu kultúru spoločnosti.

Vo všeobecnosti platí, že pri neúmerne vysokom počte vecí, o ktorých treba rozhodnúť sa každý sudca (nielen sudca ústavného súdu) dostáva do často neriešiteľnej dilemy, ako sklbiť časový faktor s vysokými kvalitatívnymi požiadavkami na každé rozhodnutie, ktoré vyžaduje nie zriedka dôkladnú analýzu doterajšej domácej, zahraničnej i medzinárodnej judikatúry, štúdium dostupnej domácej i zahraničnej odbornej literatúry a nevyhnutný pokoj na komplexné a starostlivé vyhodnotenie všetkých podkladov získaných pre rozhodnutie.

Enormný nárast nových vecí sudcu (minimálne z psychologického hľadiska) objektívne „tlačí“ k ľahšej ceste odporu, ktorá sa prejavuje v prenikaní „rutiny“ do rozhodovania, nedôsledného zhodnocovania všetkých skutkových a právnych aspektov preskúmvanej veci a nie zriedka (najmä v agende ústavných sťažností) žiaľ aj k vyššej tolerancii k rozhodnutiam, opatreniam či zásahom, ktoré v konkrétnom prípade podliehajú ústavnému prieskumu. Netreba hovoriť, že takýto prístup sa veľmi skoro musí prejavovať v znižovaní spoločenskej a odbornej autority ústavného súdu a ohrození plnenia jeho ústavných funkcií, pričom

¹³ Dostupné na internete:

http://portal.concourt.sk/plugins/servlet/get/attachment/main/ts_data/Tlacove_informacie_31_13_o_chrana.pdf

¹⁴ Enormným zvýšením počtu doručovaných sťažností nemožno ospravedlňovať aj viacročné odkladanie rozhodnutia o niektorých zložitejších (často politicky citlivých) sťažnostiach, ktoré je vo väčšej, či menšej miere zavinené aj postupom sudcu spravodajcu, či ďalších sudcov ústavného súdu.

v konečnom dôsledku môže vyústiť do deštrukcie mechanizmov garantujúcich fungovanie demokratického a právneho štátu.¹⁵

Objektívna odpoveď na otázku, či v dôsledku vyššie uvedených skutočností už reálne došlo k zásadnému zníženiu kvality rozhodovacej činnosti slovenského ústavného súdu zjavne nemôže prísť z jeho vnútra. Každý sudca, ktorý disponuje aspoň s minimálnou mierou sebareflexie, a ktorý je spôsobilý vnímať objektívne kritické reakcie zo svojho okolia, si ale podľa môjho presvedčenia musí uvedomovať, že kvalita výsledných produktov rozhodovacej činnosti, či už senátov alebo pléna ústavného súdu je minimálne vážne ohrozená. Realisticky treba totiž priznať, že

a) **výsledné produkty (rozhodnutia) ústavného súdu sú čoraz viac výsledkom práce poradcov ústavného súdu**, než jeho sudcov (sudca v horšom prípade len vezme materiály pripravené jeho poradcami na rokovanie pléna, či senátu ústavného súdu, v lepšom prípade si ich naštuduje a príp. aj upraví a doplní o vlastnú argumentáciu, a len vo výnimočných prípadoch rozhodnutie skoncipuje a pripraví osobne, pričom pri nadmernom nápade nových vecí sa žiaľ pre duševné zdravie sudcu javí ako najlepší prvý prípad),

b) **sudcovia sa sústreďujú na vlastné rozhodnutia, t. j. rozhodnutia, ktoré im boli pridelené ako sudcom spravodajcom**, na minimum sa znižuje „kolektívna tvorba rozhodnutia“, teda aktívna ingerencia sudcu do rozhodnutia pripraveného jeho kolegom za účelom jeho skvalitnenia (sudcovia sa spravidla obmedzujú len nato, aby upozornili na zásadnejšie excesy, či iné vážne nedostatky),

c) **rozhodnutia o ústavných sťažnostiach sa čoraz viac začínajú z hľadiska svojej štruktúry ale aj podstatnej časti svojho obsahu** (najmä tej, ktorá tvorí všeobecnú argumentáciu), **až príliš podobat'** hoci ide o typovo neporovnateľné sťažnosti, keďže sa v pracovnom strese nie zriedka volí čo najjednoduchší prístup k spracovaniu rozhodnutia, v rámci ktorého sa v úvodnej časti mechanicky (použitím ctrl. c + v) uvedú podstatné časti sťažnosti, v ďalšej časti rutinným spôsobom stabilizovaná judikatúra ústavného súdu, príp. ESLP (Súdneho dvora EÚ) aplikovateľná na predmetnú vec, potom nasleduje citácia podstatných častí napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej moci a rozhodnutie vyúsťuje do stručného záveru, podľa ktorého je sťažnosťou napadnuté rozhodnutie z ústavného hľadiska akceptovateľné a udržateľné (a preto sa odmieta),

d) **v dôsledku rutinných a šablónovitých prístupov sa nemôže rozvíjať ani kultivovať judikatúra ústavného súdu**, znižuje sa počet

¹⁵ K tomu OROSZ, L.: *Rast moci ústavných súdov – limity a úskalia*. In.: JERMANOVÁ, H. – MASOPIUST, Z. (eds.): *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha Ústav státu a práva 2008, s. 201.

fundovaných odlišných stanovísk (sudcovia v dôsledku návalu práce spravidla rezignujú na ich spracovanie), zostáva minimum času na vzdelávanie, štúdium judikatúry iných súdov, štúdium odbornej literatúry, teda osobnostný rast sudcov,

e) **prehľbuje sa nejednotnosť judikatúry jednotlivých senátov a to jednak z objektívnych dôvodov** (pri enormnom náraste nápadu a počtu vydaných rozhodnutí nie je vôbec jednoduché postrehnúť, že k porovnateľnej veci iný senát už formuloval odchylný právny názor), **ale nie zriedka aj zo subjektívnych dôvodov** [príslušný sudca, či senát síce zistí, že už existuje odchylný právny názor, ale tvári sa, že o tom nevie, pretože v opačnom prípade by musel podstúpiť tortúru postupu podľa § 6 zákona o ústavnom súde, ktorá taktiež predstavuje značnú prácu nad rámec bežných pracovných povinností, pričom jej výsledky sú často vnímané zo strany kolegov až príliš emotívne (neschopnosť prijať kritiku, uznať si chybu, ješitnosť), pričom konečné rozhodnutie (stanovisko zjednocujúce odchylné právne názory) je v lepšom prípade výsledkom kompromisu, a v horšom prípade výsledkom mocenského rozhodnutia (rozhodnutia väčšiny)],¹⁶

f) geometrickým nárastom nápadu ústavných sťažností **trpia rozhodnutia vo všetkých typoch konaní pred ústavným súdom, a zvlášť tie , ktoré patria do pôsobnosti pléna ústavného súdu,** ktoré by si objektívne vyžiadali vyšší stupeň súčinnosti a spolupráce sudcov a to aj preto, že spravidla majú dopad na ďaleko širší okruh adresátov, ako je to v prípade ústavných sťažností.¹⁷

III. Čo s tým ?

Možnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky nájsť efektívne riešenie naznačených problémov, ktoré spôsobuje enormný nárast nápadu vo vlastnej réžii sú obmedzené. Popri účelných organizačných opatreniach (ktoré už boli podľa môjho názoru v značnej miere vyčerpané

¹⁶ Z štatistiky vyplýva, že zatiaľ prebehlo konanie o zjednocovaní odchylných právnych názorov senátov podľa § 6 zákona o ústavnom súde len 14 krát, pričom 13 z týchto konaní sa uskutočnilo po roku 2007, kedy bola do funkcií vymenovaná väčšina sudcov v súčasnosti pôsobiaceho ústavného súdu . Z podrobnejšej analýzy týchto konaní ale možno zistiť, že povinnosť predložiť návrh na zjednotenie odchylných právnych názorov plénu ústavnému súdu uplatňuje len časť sudcov, resp. senátov.

¹⁷ Sudcom spravodajcom možno len ťažko zazlievať, že v záujme predísť psychickému stresu sa usilujú o výraznejšie zníženie počtu živých vecí práve uprednostnením vybavenia ústavných sťažností na úkor plenárnych vecí, ktorých nie je tak veľa, ale sú spravidla oveľa zložitejšie a vyžadujú vyššie časové i odborné nároky na svoje vybavenie. Navyše pri plenárnych veciach je sudca spravodajca menej viditeľný, pretože jeho zodpovednosť za kvalitu finálneho rozhodnutia sa primerane rozkladá na plecia všetkých členov pléna, pričom vyššia miera osobnej zodpovednosti za kvalitu senátneho rozhodnutia v praxi (paradoxne) vedie sudcu k tomu, aby kládol vyšší dôraz na prípravu senátnych rozhodnutí.

a navyše sú limitované rozpočtovým rámcem), ich možno stále vidieť popri obmedzovaní neprímeraného súdneho aktivizmu a zvyšovaní dôrazu na zachovanie jednotnosti judikatúry, v tvorbe vzorových a pritom presvedčivých rozhodnutí k typovo rovnakým sťažnostiam,¹⁸ sformovaní rozhodovacích doktrín a ustálenej judikatúry k typovo rovnakým veciam a v neposlednom rade tiež vo vytváraní priaznivej pracovnej atmosféry, ktorá zaručuje vnútornú i vzájomnú stimuláciu sudcov k vyšším a kvalitnejším výkonom.¹⁹

Paradoxne väčší priestor a možnosti k riešeniu naznačených problémov majú v rukách iné orgány verejnej moci, a to predovšetkým Národná rada Slovenskej republiky ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky, ktorá tak ako vo väčšine iných štátov ustanovuje zákonom procesné pravidlá konania pred ústavným súdom a rozhoduje o jeho rozpočte (aj keď na základe návrhu ústavného súdu, ktorý ale nemusí byť akceptovaný), čím môžu (ne) vytvárať podmienky na skvalitnenie jeho materiálneho (nevyhnutné organizačno-technické zabezpečenie, kvalitne vybavená knižnica a iné informačné zdroje) a personálneho zabezpečenia (vytváranie finančných možností pre získanie optimálneho počtu kvalitných odborných zamestnancov ústavného súdu – poradcov, analytikov a pod.). Netreba osobitne pripomínať, že „rozpočtová závislosť“ ústavného súdu od orgánov výkonnej a zákonodarnej moci môže za určitých okolností vyústiť v lepšom prípade do sťaženia podmienok na plnenie jeho ústavných funkcií a v horšom ohroziť jeho nezávislosť a nepriamo „usmerňovať“ jeho rozhodovaciu činnosť, čo je v podmienkach právneho štátu zjavne neakceptovateľné.

V záujme byť viac konštruktívny a konkrétny sa pokúsim stručne zrekapitulovať, ale aj zhodnotiť možnosti, ktoré sa za účelom „odbremenenia“ ústavného súdu (a tým aj zabezpečenia efektívneho a kvalitného výkonu jeho ústavných funkcií) ponúkajú :

¹⁸ V ostatnom období takéto vzorové rozhodnutia už Ústavný súd Slovenskej republiky už vyprodukopal, pričom v ďalších rozhodnutiach o typovo rovnakých sťažnostiach (od tých istých sťažovateľov) ústavný súd na ne len poukazuje a zdôrazňuje, že sťažovateľovi z jeho predchádzajúcich rozhodnutí musí byť známe, ako bude o jeho ďalších sťažnostiach rozhodnuté. Ak za týchto okolností niektorí notorickí sťažovatelia naďalej „zásobujú“ ústavný súd stovkami, či tisícami nových v podstate identických sťažností, tak je namieste položiť si otázku, čo tým sledujú (?); kolaps systému ústavnej ochrany, alebo sú dôvody takéhoto konania oveľa prozaickejšie (....), ale o to viac zavrhnúť hodné (!).

¹⁹ K prostriedkom, ktoré by mohli urýchliť vybavovanie rozhodovacej agendy bez vážnejšieho negatívneho dopadu na kvalitu rozhodnutí, by sa mohla stať aj špecializácia sudcov na určitý druh rozhodnutí zodpovedajúcich ich odbornému a osobnostnému profilu. Aj keď tento námet má aj svoje úskalía (ešte výraznejší príklon k rutine), treba v prvom rade poznamenať, že by mohol byť (je) minimálne v napätí so základným právom na zákonného sudcu (zvlášť v senátnych veciach), ktorého dodržiavanie sa okrem iného garantuje aj pridelovaním vecí náhodným výberom, čo explicitne ustanovuje aj zákon o ústavnom súde (§29 ods. 1).

1. Návrat k pôvodnému zneniu čl. 127 ústavy, teda do ústavného stavu, ktorý platil pred novelizáciou ústavy vykonanou ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z.. Túto možnosť si dovoľím *a priori* odmietnuť, keďže by predstavovala zásadný krok späť - zásadné obmedzenie prístupu fyzických osôb a právnických osôb k ochrane ľudských práv a základných slobôd, čo by už samo osebe bolo v napätí s niektorými ústavnými princípmi. Navyše sa domnievam, že analyzovaná ústavná zmena z roku 2001 bola krokom správnym smerom, keďže umožnila efektívnu mimo inštančnú vnútroštátnu kontrolu aj nad všeobecnými súdmi, ktoré občas vyprodukujú rozhodnutie, ktoré „vyráza dych“ a je v extrémnom rozpore s ústavou (relatívne nízky počet kasačných náleзов ústavného súdu a naopak vysoký počet odmietnutých sťažností sám osebe nie je dostatočným dôvodom na zrušenie ústavnej kontroly nad rozhodnutiami všeobecných súdov).

2. K redukcii nápadu by zrejme výrazne prispelo odňatie oprávnenia priznávať sťažovateľom primerané finančné zadost'učinenie. Aj keď zastávam názor, že úsilie získať čo najvyššie finančné zadost'učinenie nemôže byť hlavným motívom podávateľov ústavných sťažností (sťažovateľov), resp. ich právnych zástupcov (na to by mohol a mal ústavný súd v konkrétnych okolnostiach posudzovanej veci prihliadať), domnievam, že aj tento námet treba *a priori* odmietnuť, keďže zrušenie oprávnenia ústavného súdu priznávať úspešným sťažovateľom PFZ by v svojej podstate taktiež znamenalo výrazne zníženie existujúceho štandardu ústavnej ochrany ľudských práv a základných slobôd, pričom je veľmi otázne ako by na túto redukcii vnútroštátnej ústavnej ochrany reagoval EŠLP. Navyše sa domnievam, že v ústavodarnom orgáne by pokus odňať ústavnému súdu oprávnenie priznávať sťažovateľom PFZ celkom zjavne nezískal potrebnú podporu.

3. Redukcia niektorých iných ústavných právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky, a to predovšetkým tých, ktorých výkon mu nemusí byť nevyhnutne zverený, keďže by ich mohli vykonávať aj všeobecné súdy (navyše by sa nemala zavrňovať myšlienka zriadiť Najvyšší správny súd, resp. sústavu správnych súdov s nemo). Už pred viacerými rokmi som vyslovil názor, že okruh právomocí, ktoré by mohli byť odňaté ústavnému súdu tvorí najmä sféra rozhodovania o volebných sťažnostiach, sťažnostiach proti výsledku referenda, resp. proti výsledku ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta a tiež rozhodovacia agenda vyplývajúca z ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.²⁰ V súčasnosti už nejde o ojedinelý

²⁰ Pozri napr. GAJDOŠÍKOVÁ, E. – LUBY, J. – MOCHNÁČOVÁ, M. – MACKO, R.: opak. c. d., s. 273, alebo OROSZ, L. a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice UPJŠ 2009, s. 120.

názor, naopak v ostatnom čase zaznieva aj z úst najvyšších ústavných činiteľov,²¹ aj keď žiaľ bez výraznejšieho efektu. Naopak aj ostatná novelizácia ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. (mimochodom vykonaná bez akejkolvek „konzultácie“ s ústavným súdom) „prifarila“ ústavnému súdu rozhodovaciu agendu, ktorej kvantitatívne rozmery je len veľmi ťažko odhadovať [rozhodovanie podľa čl. 154d ods. 2 ústavy o sťažnostiach proti uzneseniam Súdnej rady Slovenskej republiky „o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti ...“ (tzv. bezpečnostné previerky sudcov)].

Aj keď realizáciu námetu založeného na redukcii rozhodovacích právomocí ústavného súdu nepovažujem za nereálnu, treba jedným dychom uviesť, že počet návrhov na začatie konania, ktoré smerujú do tej sféry právomocí ústavného súdu, ktorej výkon by perspektívne mohol byť zverený do právomoci iných orgánov verejnej moci, síce nie je zanedbateľný (najmä volebné sťažnosti), ale v porovnaní s počtom ústavných sťažností vyznieva marginálne. Z uvedeného dôvodu by realizácia tohto námetu síce mohla byť prospešná, ale sama osebe by neprimerané zaťaženie ústavného súdu nemohla zásadnejšie zmeniť.

4. Spoplatnenie konanie pred ústavným súdom. Už vyššie som uviedol, že za jednu z príčin vysokého nápadu ústavných sťažností možno považovať aj skutočnosť, že konanie pred ústavným súdom je, na rozdiel od väčšiny konaní pred všeobecnými súdmi, oslobodené od súdnych poplatkov (§ 35 zákona o ústavnom súde). Paušálne spoplatnenie konaní pred ústavným súdom by taktiež znižovalo existujúce štandardy ústavnej ochrany a nebolo by navyše kompatibilné ani s právnymi úpravami v tradičných demokraciách. Napriek tomu, by som tento námet úplne nezavrhol a to predovšetkým z hľadiska toho, že ústavný súd je zahltený množstvom ústavných sťažností, ktoré sú už na prvý pohľad zjavne neopodstatnené a motívy ich podania sú minimálne diskutabilné. Za týchto okolností by mohlo prichádzať do úvahy aspoň spoplatnenie opakujúcich sa, resp. typovo identických (hromadných) sťažností a snáď aj celkom zjavne neopodstatnených sťažností.

5. Zvýšenie počtu sudcov ústavného súdu. O tomto námete sa v nedávnej minulosti tiež diskutovalo na „najvyššej úrovni“, pričom zvýšenie počtu ústavného súdu o dvoch ďalších sudcov (na 15) sa aj verejne prezentovalo, ako vec, na ktorej podporu v zásade existuje potrebný politický konsenzus (z tohto pohľadu vyznieva nanajvýš paradoxné, že v súčasnosti pôsobí ústavný súd už niekoľko mesiacov v nekompletnej

²¹ Pozri MACEJKOVÁ, I.: *Právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky po dvadsiatich rokoch*. In.: Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Postavenie ústavných súdov a ich vplyv na právny poriadok štátu. Košice 9. apríl 2013. Košice EQUILIBRIA, s. r. o. 2013, s. 36.

zostave 11 sudcov).²² Zvýšenie počtu sudcov sa na prvý pohľad javí ako najjednoduchšie a najefektívnejšie riešenie, keďže by reálne umožňovalo rozložiť pracovnú záťaž na plecia viacerých osôb. Napriek tomu má tento námet svoje úskalia a limity. V prvom rade sa žiada poukázať nato, že už aj v súčasnosti ustanoveným počtom sudcov patrí slovenský ústavný súd k najpočetnejším v Európe, pričom zvyšovanie počtu sudcov sa vo svojej podstate negatívne dotýka rozhodovania vecí, ktoré patria do pôsobnosti pléna ústavného súdu, a to predovšetkým vzhľadom na sťažené podmienky formovania nevyhnutného konsenzu. Zvyšovanie počtu sudcov za týchto okolností podľa môjho názoru (ale aj praktických skúseností) vzdiaľuje mechanizmus rokovania a rozhodovania o návrhoch na začatie konania od klasického sudcovského rozhodovania a nebezpečne ho približuje k parlamentnému typu konania a rozhodovania.²³

Diskutabilný je aj námet zvýšiť počet sudcov ústavného súdu práve na 15, keďže k reálnemu odbremeneniu sudcov by mohlo dôjsť len zvýšením počtu plnohodnotných senátov ústavného súdu zo štyroch (v súčasnosti vzhľadom na neobsadenie dvoch sudcovských miest pôsobia len tri senáty) na päť, čo celkový počet pätnástich sudcov zjavne neumožňuje, keďže predseda ústavného súdu vzhľadom na svoje iné pracovné povinnosti zjavne nemôže byť plnohodnotným členom senátu. Zároveň treba brať do úvahy, že zvyšovanie počtu rozhodovacích grémií (senátov) môže reálne vyvolávať ešte výraznejšie nejednotnosť judikatúry, čo môže v konečnom dôsledku viesť ešte k väčšiemu spochybňovaniu profesionálnej autority ústavného súdu.

6. Posilnenie odborného zázemia ústavného súdu spočívajúce v poskytnutí dostatočných rozpočtových prostriedkov na zvýšenie počtu poradcov²⁴, ale príp. tiež iných kvalifikovaných odborných pracovníkov ústavného súdu (analytikov, prekladateľov cudzojazyčnej judikatúry, informatikov a pod.) a predovšetkým zásadné zlepšenie ich odmeňovania.

²² Ak v súčasnosti táto diskusia už nerezonuje, tak si možno položiť aj otázku, či skutočným motívom úvah o zvýšení počtu sudcov ústavného súdu bolo odbremenenie ústavného súdu, alebo iné, možno skôr politické motívy (?).

²³ V tejto súvislosti by sa možno dalo „pracovne“ uvažovať aj o koncepcionom prebudovaní organizácie ústavného súdu, spočívajúcom napr. v jeho rozdelení do „grémií“, ktoré má v náplni práce výhradne abstraktnú kontrolu ústavnosti a rozhodovacie grémiá (senáty), ktoré poskytujú ochranu ústavnosti v individuálnych (konkrétnych) prípadoch, teda najmä rozhodujú o ústavných sťažnostiach (ide o „horúci“ námet, ktorý ešte nie je zďaleka ani mnou domyslený, napriek tomu považujem za vhodné poukázať nato, že prvky obdobného riešenia možno hľadať napr. v organizácii práce Spolkového ústavného súdu SRN).

²⁴ Treba brať do úvahy aj limity zvyšovania počtu poradcov, ktoré spočívajú predovšetkým v tom, že v konečnom dôsledku výsledky ich práce musí „absorbovať“ sudca, ktorý nesie za každé rozhodnutie (teda aj rozhodnutie „komplexne“ pripravené poradcom) ústavnú zodpovednosť. Pri neprímeranom zvyšovaní návrhov rozhodnutí vypracovaných poradcami by sa sudca vo svojej podstate mohol stať len formálnym článkom rozhodovacieho mechanizmu (v takejto pozícii sú nie zriedka poslanci zákonodarného zboru).

Vzhľadom na vysoko odborný charakter pracovných úloh, ktoré by plnia súdni poradcovia je nevyhnutné vytvoriť podmienky k tomu, aby bola funkcia poradcu ústavného súdu aj materiálne prítťažlivá. Domnievam sa, že za podmienok, keď štandardnou úlohou poradcov ústavného súdu je kritická analýza a komplexné zhodnotenie ústavnej kvality rozhodnutí najvyšších ústavných orgánov, vrátane parlamentu, či najvyššieho súdu a na tomto základe nie zriedka aj relatívne samostatná príprava rozhodnutí o ich zrušení, by bolo podľa môjho názoru primerané, aby ich platové pomery boli minimálne na úrovni priemerných plátov sudcov okresných súdov, nehovoriac pritom o motivačných zložkách ich odmeňovania. Realita je žiaľ opačná, v ostatných rokoch nielenže nedošlo k zlepšeniu odmeňovania zamestnancov, ktorí tvoria odborné zázemie ústavného súdu, ale v dôsledku rozpočtových škrtov k nevyhnutnosti odňať im osobné príplatky (!).

Záver

Sumarizujúc doterajšie úvahy sa mi zdá vhodné pripomenúť slová predsedníčky ústavného súdu I. Macejkovej, ktoré vyslovila vo svojom príspevku na medzinárodnej vedeckej konferencii organizovanej z príležitosti 20-tého výročia konštituovania Ústavného súdu Slovenskej republiky, keď na základe porovnávacej analýzy formulovala záver, že slovenský ústavný súd má v porovnaní s ostatnými ústavnými súdmi strednej Európy „*najväčší nápad podaní, najviac rozhodnutí, ako aj najviac kompetencií. Napriek najširšiemu okruhu právomocí, ako i najvyššej zaťažnosti sa však ...z hľadiska materiálneho (vrátane finančného) a personálneho zabezpečenia ... pohybuje na dolnej hranici.*“²⁵ Kľúčovým cieľom môjho príspevku bolo podrobnejšie analyzovať citovaný záver a pokúsiť sa hľadať východiská zo súčasného stavu, ktorý bez „vonkajšieho“ zásahu reálne môže v blízkej budúcnosti viesť až ku kolapsu súdnej ochrany ústavnosti v Slovenskej republike.

Nezastupiteľnou úlohou ústavodarcu, ako aj zákonodarcu je nielen vymedziť ústavné postavenie ústavného súdu, teda spôsob jeho kreovania, základné zásady jeho organizácie, okruh právomocí a postavenie jeho sudcov, ale tiež vytvárať legislatívne a rozpočtové podmienky k tomu, aby mohol reálne a pritom efektívne plniť svoje ústavné funkcie. Domnievam sa, že Národná rada Slovenskej republiky, ako aj iné orgány verejnej moci si túto úlohu už dlhodobo neplnia.

²⁵ MACEJKOVÁ, I.: opak. c. d., s. 35.

Ústavný súd Slovenskej republiky ako manufaktúra na ústavné sťažnosti

Resumé:

Autor analyzuje vývoj právnej úpravy ústavnej sťažnosti v Slovenskej republike a jej praktické dopady na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktoré sa v ostatnom období prejavujú v mimoriadne vysokom narastajúcom počte doručovaných sťažností, ktorý spôsobuje neprimeranú zaťaženosť ústavného súdu a stavia ho do pozície manufaktúry na ústavné sťažnosti. V ďalšej časti príspevku autor analyzuje príčiny a dôsledky tohto stavu a pokúša sa o hľadanie východísk.

The Constitutional Court of Slovak Republic as manufacture for constitutional complaints

Resumé

The author analyses the evolution of constitutional complaint legal regulation in Slovak Republic and its practical consequences on decision-making of the Constitutional Court of Slovak Republic, that have become evident recently in extreme increase in number of submitted complaints causing unreasonable burden for constitutional court and giving rise to perception of constitutional court as manufacture for constitutional complaints. Further on the author analyses causes and consequences of such situation and tries to seek a solution.

Inkompatibilita mandátu poslanca obecného zastupiteľstva vo svetle novej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky

JUDr. Jozef Tekeli, PhD.

Katedra ústavného práva a správneho práva
UPJŠ v Košiciach

V oblasti obecnej samosprávy je **nezlučiteľnosť výkonu funkcií a činností** obecných funkcionárov (*d'alej len „inkompatibilita“*) premetom úpravy zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (*d'alej len „zákon o obecnom zriadení“*), ktorý má, pokiaľ sa jedná o režim inkompatibility, charakter osobitného predpisu vo vzťahu k ústavnému zákonu č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z. (*d'alej len „ústavný zákon o ochrane verejného záujmu“*).

Inštitút inkompatibility funkcie poslanca obecného zastupiteľstva upravuje ustanovenie § 11 ods. 2 zákona o obecnom zriadení.

Funkcia poslanca obecného zastupiteľstva je **nezlučiteľná s funkciou**

- a) starostu,
- b) zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený,
- c) štatutárneho orgánu rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou, v ktorej bol zvolený,
- d) podľa osobitného zákona.

Podľa § 25 ods. 2 písm. h) „*Mandát poslanca zaniká v prípadoch podľa § 11 ods. 2*“.

U poslancov **mestských zastupiteľstiev slovenských miest a poslancov miestnych zastupiteľstiev mestských častí Bratislavy a Košíc** je inštitút inkompatibility poslancov doplnený aj právnou úpravou *ústavného zákona o ochrane verejného záujmu*.

V praktickej rovine je však potrebné, rovnako ako u starostu obce, aj u poslanca zastupiteľstva dôsledne **rozlišovať** medzi

- nezlučiteľnosťou funkcií na strane jednej a
- nemožnosťou kandidovať na funkciu poslanca obecného zastupiteľstva na strane druhej. To znamená, že na funkciu poslanca obecného zastupiteľstva môže **kandidovať každý, kto spĺňa zákonné**

podmienky pasívneho volebného práva (t. j. volič, u ktorého nenastali prekážky vo výkone volebného práva podľa § 2 ods. 2 písm. b) a d) zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov) a **nezlučiteľnosť funkcií sa skúma až v momente začatia jeho funkčného obdobia**. Základné právo na nediskriminačný prístup k voleným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy SR ako predpoklad realizácie základného práva podieľať sa priamo na správe vecí verejných podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy SR totiž nemôže byť odopreté ani osobám, ktoré v čase uchádzania sa o volenú funkciu vykonávajú činnosť nezlučiteľnú s touto volenou funkciou. Zmyslu a účelu čl. 30 ods. 1 a 4 Ústavy SR odporuje taký výklad podmienky inkompatibility výkonu funkcie poslanca obecného zastupiteľstva s nezlučiteľnou činnosťou podľa § 11 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, ktorý by fakticky odňal možnosť uchádzať sa o výkon volenej funkcie poslanca osobám vykonávajúcim funkciu alebo činnosť podľa § 11 ods. 2 písm. a) až d) zákona o obecnom zriadení.

Poslanec obecného zastupiteľstva nesmie v tej istej obci z dôvodu narušenie del'by a rovnováhy moci medzi orgánmi obce vykonávať aj funkciu **starostu obce**.

Poslanec obecného zastupiteľstva nemôže byť ani **zamestnancom obce**, v ktorej bol zvolený. Pod zamestnancom obce sa pritom v zmysle § 11 zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce rozumie „*fyzická osoba, ktorá v pracovnoprávných vzťahoch, a ak to ustanovuje osobitný predpis, aj v obdobných pracovných vzťahoch vykonáva pre zamestnávateľa závislú prácu.*“ Z uvedeného vyplýva, že pod zamestnancom obce nemožno v žiadnom prípade rozumieť len osobu vykonávajúcu prácu v pracovnom pomere na základe pracovnej zmluvy. Zákonník práce totiž ustanovuje **štyri druhy pracovnoprávných vzťahov**, a to:

- *pracovný pomer, ktorý sa zakladá písomnou pracovnou zmluvou medzi zamestnancom a zamestnávateľom,*
- *pracovnoprávny vzťah založený písomnou dohodou o vykonaní práce,*
- *pracovnoprávny vzťah založený písomnou dohodou o pracovnej činnosti a*
- *pracovnoprávny vzťah založený písomnou dohodou o brigádnickej práci študentov.*

Z uvedeného teda vyplýva, že poslanec obecného zastupiteľstva nesmie uzavrieť s obcou, v ktorej je poslancom nielen pracovnú zmluvu, ale ani žiadnu inú dohodu o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, t. j. ani dohodu o vykonaní práce, ani dohodu o pracovnej činnosti a ani dohodu o brigádnickej práci študentov.

S ohľadom na množiace sa prípady aplikačnej praxe obecných samospráv, navyše masovokomunikačnými prostriedkami prezentované

v širokej verejnosti ako „*snaha o zbavenie sa nepohodlných poslancov*“, chceme osobitne poukázať práve na špecifickosť inkompatibility poslanca obecného zastupiteľstva a zamestnanca obce. Táto špecifickosť sa prejavuje v tom že **bežným jazykovým výkladom nemožno dôjsť k správnej a právne konformnej interpretácii § 11 ods. 2 písm. b) a § 25 ods. 2 h) zákona o obecnom zriadení.**

V poslednom období sa totiž v praxi čoraz častejšie začali objavovať situácie, keď v obciach na základe paragrafov § 11 ods. 2 písm. b) a § 25 ods. 2 písm. h) zákona o obecnom zriadení došlo k zániku mandátu poslanca, alebo viacerých poslancov obecných zastupiteľstiev. Uplatneným dôvodom bola najčastejšie nezlučiteľnosť funkcie poslanca s pracovnoprávnym vzťahom poslanca k obci na základe **dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru** (dohoda o vykonaní práce, dohoda o pracovnej činnosti, dohoda o brigádnickej práci študenta) (*dalej len „dohoda“*). **Vo viacerých prípadoch však došlo k uplatneniu týchto zákonných ustanovení nesprávne a v rozpore s Ústavou SR, v dôsledku čoho v skutočnosti mandát poslancov obecných zastupiteľstiev nezanikol.**

Uvedený stav vyplýva z veľmi náročnej právnej interpretácie ustanovení § 11 ods. 2 písm. b) a § 25 ods. 2 h) zákona o obecnom zriadení, v rámci ktorej **nemožno vychádzať len zo striktného jazykového (gramatického) výkladu týchto ustanovení zákona o obecnom zriadení.** Správna interpretácia zákona, ktorá nevychádza len z doslovného jazykového výkladu a naopak zohľadňuje aj ducha a zmysel zákona (*ratio legis*), však spravidla presahuje spôsobilosť volených predstaviteľov obce s laickým prvkom, právnu normu správne vyložiť.

V zmysle ustálenej judikatúry Ústavného súdu SR (napr. ÚS SR č. III. ÚS 341/2007-38) pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je nepochybne potrebné vychádzať prvotne z ich doslovného znenia. Takáto doslovná aplikácia znenia zákonného ustanovenia však nemôže byť absolútna! **Od doslovného znenia právneho textu sa je možné odchýliť v takom závažnom dôvode, ak vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov** (čl. 152 ods. 4 Ústavy SR). Je nepochybne nutné vyvarovať sa svojvôle (arbitrážnosti) a interpretácia právnej normy musí byť založená na racionálnej argumentácii.

Ústavný súd SR zdôrazňuje, že k výkladu právnych predpisov a ich inštitútov nemožno pristupovať len z hľadiska textu zákona, a to ani v takom prípade, keď sa text môže javiť ako jednoznačný a určitý, ale predovšetkým podľa zmyslu a účelu zákona, ako aj v záujme ochrany ústavnoprávných princípov vrátane ochrany základných práv. **Jazykový výklad môže totiž v zmysle ustálenej judikatúry Ústavného súdu SR**

predstavovať len prvotné priblíženie sa k obsahu právnej normy, ktorej nositeľom je interpretovaný právny predpis; na overenie správnosti či nesprávnosti výkladu, resp. na jeho doplnenie či spresnenie potom slúžia ostatné interpretačné prístupy postavené na roveň gramatickému výkladu, najmä teleologický a systematický výklad vrátane ústavne konformného výkladu, ktoré sú spôsobilé v kontexte racionálnej argumentácie predstavovať významný korektív pri zistení obsahu a zmyslu aplikovanej právnej normy (I. ÚS 351/2010, m. m. I. ÚS 306/2010).

Viazanosť verejno-mocenských orgánov zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 Ústavy SR totiž neznamená výlučnú a bezpodmienečnú nevyhnutnosť doslovného gramatického výkladu aplikovaných zákonných ustanovení. **Ustanovenie čl. 2 ods. 2 Ústavy SR nepredstavuje iba viazanosť orgánov textom, ale aj zmyslom a účelom zákona.** V prípade nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu (umožňujúceho napr. viac verzií interpretácie) alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a účelom príslušného ustanovenia, o ktorého jednoznačnosti niet pochybnosti, možno **uprednostniť výklad „e ratione legis“ pred doslovným gramatickým (jazykovým) výkladom.**

Hoci to teda zo zákon o obecnom zriadení výslovne nevyplýva, je vo vzťahu k inkompatibilite poslanca obecného zastupiteľstva a zamestnanca obce potrebné **rozlíšiť dve situácie:**

- 1. Pracovnoprávny vzťah osoby k obci existoval pred zložením sľubu poslanca a trvá aj v čase zloženia sľubu.**
- 2. Pracovnoprávny vzťah k obci vznikol po zložení sľubu poslanca.**

Obe tieto situácie vyvolávajú podľa textu zákona **iba zdanlivo** (t. j. uplatnením výlučne gramatického výkladu) rovnaké právne účinky spočívajúce v automatickom zániku mandátu poslanca.

Uplatnením **správnej právnej interpretácie** však nastávajú **rozdielne právne účinky v závislosti od konkrétnych skutkových i právnych okolností daného prípadu.**

1. Pokiaľ sa jedná o prvú uvedenú situáciu, t. j. že **pracovnoprávny vzťah osoby k obci existoval pred zložením sľubu poslanca a trvá aj v čase zloženia sľubu**, považujeme pre účely výkladu za kľúčový prelomový **nález Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 92/2012-36 zo dňa 10. mája 2012.** Toto rozhodnutie má zásadný dopad na aplikačnú prax.

Skutkový základ spočíval v tom, že sťažovateľ uzatvoril s obcou S. **dohodu o pracovnej činnosti** na dobu určitú od 4. januára 2010 do 30. decembra 2010, ktorou sa zaviazal v určených intervaloch roznášať lokálne noviny do rómskej osady, pričom posledná činnosť sťažovateľa podľa uvedenej dohody bola distribúcia novín v dňoch 5. až 6. decembra 2010. Vo voľbách do obecného zastupiteľstva obce S. (*dalej len „obecné zastupiteľstvo“*) vyhlásených na 27. november 2010 kandidoval sťažovateľ

za poslanca do obecného zastupiteľstva, pričom dosiahol počet hlasov potrebných na zvolenie. Na ustanovujúcom zasadnutí obecného zastupiteľstva konanom 27. decembra 2010 zložil sťažovateľ predpísaný sľub poslanca obecného zastupiteľstva. Na nasledujúcom zasadnutí obecného zastupiteľstva však dal iný poslanec na vedomie ostatným poslancom obecného zastupiteľstva, ako aj starostovi obce, že mandát poslanca sťažovateľovi zanikol v zmysle § 11 ods. 2 písm. b) zákona o obecnom zriadení, nakoľko v čase zloženia sľubu bol sťažovateľ v pracovnom pomere s obcou S. Obec S. o tejto skutočnosti následne oboznámila sťažovateľa písomným oznámením.

Ústavný súd SR sa preto v konaní považoval za potrebné venovať aj **otázke nadväznosti ustanovení § 11 ods. 2 písm. b) a § 25 ods. 2 písm. h) zákona o obecnom zriadení na základné práva podľa čl. 30 ods. 1 a 4 Ústavy SR, posudzované v ich vzájomnej súvislosti.** (Poznámka autora: okrem posúdenia iných skutočností, ktoré boli dôvodom zrušenia rozhodnutia Krajského súdu v K. ako všeobecného súdu preskúmavajúceho postup obce S.)

V zmysle rozhodnutia Ústavného súdu SR vyššie opísaným postupom bolo **porušené základné právo sťažovateľa podľa čl. 30 ods. 1 a 4 Ústavy SR.**

Podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy SR „*občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov*“.

Podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy SR „*občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám*“.

Podľa právneho názoru Ústavného súdu SR, ak zákonodarcovia vytvorí mechanizmy, ktorými sa má chrániť verejný záujem na riadnom, nezávislom a nestrannom výkone verejnej funkcie určením činností, ktoré sú nezlučiteľné s výkonom verejnej funkcie, vyplýva mu z čl. 30 ods. 1 a 4 Ústavy SR povinnosť vytvoriť takú právnu úpravu, ktorá by uchádzačovi o volenú funkciu **umožňovala ukončiť činnosť nezlučiteľnú s funkciou voleného funkcionára až potom, ako bol na výkon funkcie zvolený**, a tak, aby sa výkonu volenej funkcie mohol riadne ujať. Ak takáto právna úprava neexistuje, je úlohou súdu, povinnosťou ktorého je poskytnúť ochranu základným právam a slobodám, **interpretovať príslušné právne normy tak, aby nedošlo k neprípustnému popretiu základného práva podľa čl. 30 ods. 4 ústavy.**

Zákon o obecnom zriadení, ani iný právny predpis upravujúci pracovnoprávne vzťahy, **nepredpokladá** automatické skončenie pracovnoprávneho vzťahu zamestnanca s obcou potom, ako bol riadne zvolený za obecného poslanca. Ústavný súd SR **na porovnanie** dodáva, že v zmysle § 13a ods. 1 písm. h) zákona o obecnom zriadení v prípade, ak nastane dôvod nezlučiteľnosti mandátu **starostu** s inou aktivitou,

nedochádza k zániku jeho mandátu okamžite, ale až potom, ako starosta *do 30 dní* odo dňa vzniku nezlučiteľnosti funkcie neurobí relevantný úkon na odstránenie tohto rozporu. Rovnakú lehotu a možnosť realizovať úkon na odstránenie dôvodu nezlučiteľnosti predpokladá *aj ústavný zákon o ochrane verejného záujmu*, ktorý sa vzťahuje na starostov obcí, primátorov miest, poslancov mestských a miestnych zastupiteľstiev.

Aj podľa nášho názoru nie je z hľadiska kritérií materiálneho právneho štátu žiaden logický argument pre uplatňovanie rozdielnych právnych režimov v tejto otázke nezlučiteľnosti medzi poslancami mestských zastupiteľstiev a poslancami obecných zastupiteľstiev.

Z uvedeného dôvodu pre *vzťah ustanovení § 11 ods. 2 písm. b) a § 25 ods. 2 písm. h) zákona o obecnom zriadení* Ústavný súd SR vyslovil **právnu vetu**:

„Zmyslu a účelu čl. 30 ods. 1 a 4 Ústavy SR odporuje taký výklad ustanovení zákona o obecnom zriadení, ktorý by zvolenému poslancovi upieral právo ukončiť svoj pracovnoprávny vzťah s obcou či právo inak odstrániť dôvod nezlučiteľnosti mandátu poslanca, ako aj taký výklad, ktorý by viedol k zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, hoci by tento urobil právne úkony potrebné na ukončenie pracovnoprávneho vzťahu, avšak tento pracovnoprávny vzťah by vzhľadom na plynutie lehôt potrebných na jeho ukončenie ešte nezanikol pred ustanovujúcou schôdzou obecného zastupiteľstva, alebo sa zvolený funkcionár bez svojho zavinenia spoliehal na to, že pracovnoprávny vzťah zanikol, hoci tento v rozhodujúcom čase ešte trvá.“

Navyše, v prípade ak by pracovnoprávny vzťah skončil v dôsledku uplynutia doby, na ktorú bol uzatvorený, bolo by **nadbytočným** vyžadovať, aby zvolený poslanec obecného zastupiteľstva ešte aj uskutočnil právny úkon smerujúci k ukončeniu pracovnoprávneho vzťahu, ktorý by však dĺžku trvania pracovnoprávneho vzťahu (v dôsledku nevyhnutnosti uplynutia výpovednej doby) neskrátil.

Z rozhodnutia Ústavného súdu SR je možné navyše vyvodit' právny názor, že v závislosti od okolností konkrétneho prípadu je vždy potrebné za účelom dosiahnutia správnej právnej interpretácie (teleologický výklad) noriem obsiahnutých v § 11 ods. 2 písm. b) a § 25 ods. 2 písm. h) zákona o obecnom zriadení zohľadniť aj **mieru intenzity ohrozenia verejného záujmu vyplývajúcu z konkrétneho prípadu nezlučiteľnosti**.

Možný rozpor záujmov je totiž podstatne vyšší napr. v prípade nezlučiteľnosti prednostu obecného úradu ako zamestnanca obce a poslanca obecného zastupiteľstva, než v prípade nezlučiteľnosti inštalátora ako zamestnanca obce a poslanca obecného zastupiteľstva, a pod.

Možný rozpor záujmov je podstatne vyšší aj napr. ak nezlučiteľnosť trvá niekoľko málo dní, alebo trvá po dlhú dobu.

Presnú hranicu a mieru tejto intenzity však nie je možné na tomto mieste identifikovať, keďže vo vzťahu k **poslancom obecného zastupiteľstva** ju platná právna úprava *nestanovuje expressis verbis* (na rozdiel od starostov – 30 dní odo dňa vzniku nezlučiteľnosti a verejných funkcionárov podľa ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, t. j. starostov a poslancov mestských zastupiteľstiev – 30 dní odo dňa ustanovenia do verejnej funkcie).

V praxi môže nastať množstvo zaujímavých alternatívnych prípadov. Vždy teda bude potrebné vychádzať z **okolností konkrétneho prípadu**. Ako dobrý názorný príklad slúži aj analyzovaný prípad obce S.

V danom prípade obce S. bola voči sťažovateľovi uplatnená nezlučiteľnosť výkonu funkcie poslanca obecného zastupiteľstva s pracovnoprávnym vzťahom s obcou **takej zanedbateľnej intenzity**, že neodôvodňuje zásah orgánov verejnej moci, ktorý by narušal podstatu základného práva priamo sa zúčastňovať na správe vecí verejných. Dôvod nezlučiteľnosti mohol trvať iba v rozmedzí štyroch dní, t. j. od pondelka 27. decembra 2010 (deň, keď sťažovateľ zložil sľub poslanca obecného zastupiteľstva) do štvrtka 30. decembra 2010, v období, keď sa nekonalo žiadne zasadnutie obecného zastupiteľstva, a teda v čase, keď nemohli dôsledky „dobiehajúceho“ pracovnoprávneho vzťahu s obcou **žiadnym spôsobom reálne ovplyvniť výkon volenej funkcie zvoleného poslanca obecného zastupiteľstva**. Navyše sťažovateľ fakticky svoju prácu už vykonal v dňoch 5. a 6. decembra 2010 a od obce ako zamestnávateľa už pokyny neprijímal a nebol viac ani v takom postavení vo vzťahu k obci, ktoré by ohrozovalo záujem na nestrannom a nezávislom výkone mandátu poslanca obecného zastupiteľstva (roznos lokálnych novín). K reálnemu konfliktu medzi výkonom mandátu poslanca obecného zastupiteľstva a prácou pre obec spĺňajúcou podmienky by preto v okolnostiach danej veci nemohlo dôjsť, ani keby sťažovateľ úkon ku skončeniu pracovnoprávneho vzťahu nebol urobil.

V obci S. bol preto právny následok zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva sťažovateľa a s tým spojené obmedzenie jeho základného práva podľa čl. 30 ods. 1 v spojitosti so základným právom podľa čl. 30 ods. 4 ústavy v danej veci neprímeraným a neodôvodneným zásahom do označených základných práv sťažovateľa a bol výsledkom formalistického výkladu ustanovení zákona o obecnom zriadení.

Výklad uvedený vyššie potvrdil našu hypotézu, že sa jedná o **náročnú právnu interpretáciu**, ktorá vyžaduje dostatočnú úroveň právneho vedomia. Tento výklad má byť preto v danej otázke nezlučiteľnosti funkcie poslanca a inkompatibilnej činnosti podľa § 11 ods. 2 zákona o obecnom zriadení **dobрым názorným príkladom schopnosti správnej právnej interpretácie**. Ústavne konformným právnym výkladom možno totiž

predísť mnohým zbytočným aplikačným pochybeniam pri nezlučiteľnosti funkcie poslanca obecného zastupiteľstva a následným napätiam v danej obecnej samospráve.

Ustanovenia zákona o obecnom zriadení o nezlučiteľnosti mandátu poslanca obecného zastupiteľstva **nemožno vykladať príliš formalisticky**, pričom by nebol zohľadnený ich účel a zmysel a nebola by vyhodnotená intenzita ohrozenia verejného záujmu na nestrannom a nezávislom výkone verejnej funkcie oproti zásadnému zásahu do základného práva sťažovateľa na nediskriminačný prístup k verejným funkciám a na účasť na správe vecí verejných.

2. Principiálne odlišnú právnu situáciu predstavuje prípad, ak pracovnoprávny vzťah poslanca k obci vznikol po zložení sľubu poslanca obecného zastupiteľstva.

V takomto prípade uzatvorenie **právneho vzťahu, ktorý spĺňa tak formálne, ale najmä obsahové znaky pracovnoprávneho vzťahu** poslanca k obci, podľa nášho názoru, nemožno ospravedlniť a priamo ex lege (zo zákona) podľa § 25 ods. 2 písm. h) zákona o obecnom zriadení nastáva zánik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva.

Napriek uvedenému konštatovaniu možno však v aplikačnej praxi aj v takejto právnej situácii badať snahy o odlišnú právnu interpretáciu. Takéto opačné výklady sa snažia ospravedlniť pracovnoprávne vzťahy poslancov zastupiteľstiev minimálnej intenzity z hľadiska možného ohrozenia verejného záujmu.

Pri posúdení, či došlo k inkompatibilite z dôvodu stretu poslaneckého mandátu s pracovnoprávnym vzťahom poslanca k obci je však vždy nutné posúdiť, či konkrétny výkon práce naplňa **pojmové znaky závislej práce** podľa § 1 ods. 2 a 3 a § 11 ods. 1 Zákonníka práce, t. j. zjednodušene, či poslanec bol skutočne de iure zamestnancom. *„Závislá práca je práca vykonávaná vo vzťahu nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, osobne zamestnancom pre zamestnávateľa, podľa pokynov zamestnávateľa, v jeho mene, v pracovnom čase určenom zamestnávateľom, za mzdu alebo odmenu. Závislá práca môže byť vykonávaná výlučne v pracovnom pomere, v obdobnom pracovnom vzťahu alebo výnimočne za podmienok ustanovených v tomto zákone aj v inom pracovnoprávnom vzťahu. Závislá práca nemôže byť vykonávaná v zmluvnom občianskoprávnom vzťahu alebo v zmluvnom obchodnoprávnom vzťahu podľa osobitných predpisov. Zamestnanec je fyzická osoba, ktorá v pracovnoprávnych vzťahoch, a ak to ustanovuje osobitný predpis, aj v obdobných pracovných vzťahoch vykonáva pre zamestnávateľa závislú prácu.“* Ako príklad možno uviesť rozsudok Krajského súdu v N. č. k. 11 S 52/2009-89 z 8. septembra 2009, ktorým vyhovel návrhu žalobcu (poslanca

mestského zastupiteľstva mesta Z. M.) a zakázal mestu Z. M. pokračovať v porušovaní práva žalobcu uplatňovať mandát poslanca mestského zastupiteľstva v Z. M. na základe listiny mesta Z. M. s názvom Zánik mandátu poslanca Mestského zastupiteľstva Z. M. a prikázal mestu Z. M. umožniť žalobcovi uplatňovať mandát poslanca mestského zastupiteľstva. Dotknutý poslanec vykonával mandát poslanca mestského zastupiteľstva mesta Z. M. od 3. decembra 2006. Dňa 19. februára 2007 uzavrel s mestom Z. M. dohodu o vykonaní práce (§ 226 Zákonníka práce), predmetom ktorej bola asistencia pri odchyte túlavých psov a ich utratenie v spolupráci s Mestskou políciou pri Mestskom úrade v Z. M. v období od 1. marca 2007 do 31. decembra 2007. Poslanec vykonával samostatnú zárobkovú činnosť súkromného veterinárneho lekára. Pri výkone asistencie v rámci odchyty túlavých psov a pri úkonoch súvisiacich s ich následným utratením si plnil povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov, a nie podľa citovanej dohody, na túto činnosť používal svoje osobné motorové vozidlo, a teda nebol zamestnancom obce, v ktorej bol zvolený, pretože neboli splnené kritéria podľa § 11 Zákonníka práce v nadväznosti na 1 ods. 2 Zákonníka práce. Za daného skutkového stavu Krajský súd v N. teda dospel k záveru, že poslanec mestského zastupiteľstva bol ukrátený na svojich právach a právom chránených záujmoch nezákonným zásahom orgánu verejnej správy.

Od pracovnoprávneho vzťahu poslanca obecného zastupiteľstva je potrebné odlíšiť aj také činnosti, ktoré tvoria de jure obsah mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, napr. úkony pri občianskych obradoch (sobáše, úmrtia, a pod.). Poslancom obecného zastupiteľstva sa pri zabezpečovaní týchto úloh poskytuje odmena najmä vzhľadom na úlohy a časovú náročnosť výkonu funkcie na základe zásad odmeňovania poslancov schválených obecným zastupiteľstvom podľa § 11 ods. 4 písm. k) zákona o obecnom zriadení, a to bez potreby založenia pracovnoprávneho vzťahu medzi poslancom a obcou.

Pri zastupovaní obce/mesta pri občianskom obrade alebo akte nevystupujú poslanci obecných/mestských zastupiteľstiev ako subjekty v závislom postavení a v pozícii pracovnoprávnej podriadenosti voči obci/mestu, ale ako reprezentanti tohto subjektu územnej samosprávy pri realizácii jeho výsostného postavenia ako samostatného územného samosprávneho a správneho celku, pričom na tejto skutočnosti nemôže nič meniť ani fakt, že poslanci formalizujú túto svoju účasť na občianskych obradoch a aktoch uzatváraním dohôd o vykonaní práce alebo pracovnej činnosti (hoci ako bolo uvedené v predchádzajúcom odseku, uzatvorenie dohody o vykonaní práce alebo pracovnej činnosti je nadbytočné, keďže

právnym základom odmeňovania za aktivity pre obec/mesto majú byť priamo zásady odmeňovania poslancov).

Obdobné možno aplikovať i na výklad ustanovení § 11 ods. 2 písm. b) v spojení s § 25 ods. 2 písm. h) zákona o obecnom zastupiteľstve v súvislosti s možnosťou vzniku zákonnej fikcie zániku mandátu poslanca realizujúceho pôsobnosť obce/mesta vo verejnoprávnej oblasti pri účasti na občianskych obradoch a aktoch. Teda predmetné právne ustanovenia treba vykladať spôsobom, aby bolo **jednak zabezpečené riadne a plnohodnotné plnenie úloh obcí/miest na tomto úseku a súčasne nedochádzalo k obmedzovaniu a neprimeranému zásahu do výkonu poslaneckého mandátu poslancov obecných/mestských zastupiteľstiev pre ich účasť na akciách súvisiacich s výkonom samosprávneho postavenia subjektov územnej samosprávy.**

Pre posúdenie právneho vzťahu medzi poslancom zastupiteľstva a obcou nie je rozhodujúce v akej forme bol tento vzťah upravený, ale obsah daného vzťahu.

Ak v naznačených otázkach nedôjde k zmene právnej úpravy, odpovede na tieto interpretačne náročné otázky bude musieť aj v budúcom období poskytovať postupne ustáľujúce sa **precedentálne právo**, t. j. ustálenie rozhodovacej praxe súdov a dozorovej činnosti prokuratúry SR - rozsudky Krajského súdu v Košiciach č. 6S/62/2008-61 z 26. marca 2009, 6S/65/2008-69 z 26. marca 2009, VI/3 Gd 166/13 – KP T., obdobne i VI/2 Gd 306/13 – KP T., mesto T. T.

Podľa nášho právneho názoru sa však v prípade, ak sú **naplnené pojmové znaky závislej práce a nejde ani o úkony a úlohy, ktoré tvoria štandardne obsah poslaneckého mandátu**, resp. nejde o úlohy pri reprezentácii obecnej samosprávy a teda o realizáciu pôsobnosti obce poslancom, tak sa poslanec obecného zastupiteľstva **nemôže ospravedlniť neznalosťou zákona**, keďže podľa § 2 zákona č. 1/1993 o Zbierke zákonov v znení neskorších predpisov „*O všetkom, čo bolo v Zbierke zákonov uverejnené, platí domnienka, že dňom uverejnenia sa stalo známym každému, koho sa to týka; domnienka o znalosti vyhlásených všeobecne záväzných právnych predpisov je nevyvrátiteľná.*“, t. j. zjednodušene nevyvrátiteľná domnienka, že neznalosť práva neospravedľuje. Navyše § 11 a § 25 spolu s ustanovením § 12 zákona o obecnom zriadení predstavujú elementárny právny základ znalostí, ktoré sú nevyhnutné na výkon funkcie poslanca obecného zastupiteľstva. Tieto ustanovenia tvoria najzákladnejší právny rámec fungovania obecného zastupiteľstva a právneho statusu jeho členov, t. j. poslancov obecného zastupiteľstva. Bez znalostí aspoň týchto ustanovení zákona o obecnom zriadení poslanec obecného zastupiteľstva ani nemôže riadne naplniť svoj mandát. V prípade inkompatibility z dôvodu vzniku pracovnoprávneho vzťahu po zložení sľubu poslanca obecného

zastupiteľstva sa **nemožno dovoliť ani analógie k inštitútu nezlučiteľnosti funkcie starostu obce** podľa zákona o obecnom zriadení alebo k ustanoveniam ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, keďže tieto neobsahujú odlišnú právnu úpravu vo vzťahu k starostovi obce a poslancom mestských a miestnych zastupiteľstiev.

Túto právnu interpretáciu je potrebné rešpektovať z dôvodu, aby sa v snahe o čo najextenzívnejší výklad uplatňovania práva na výkon poslanskeho mandátu, v aplikačnej praxi nevžila nesprávna akceptácia pracovnoprávných vzťahov poslancov k obci, ktoré by mohli viesť k vzniku konfliktu záujmov alebo uprednostňovaniu (zvýhodňovaniu) poslancov pri uzatváraní pracovnoprávných vzťahov s obcou pred inými osobami. Netreba totiž zabúdať na skutočnosť, že zmyslom a odôvodnením inštitútu inkompatibility je záujem spoločnosti na zamedzení a maximálnom predchádzaní možného rozporu súkromných a verejných záujmov.

Z uvedeného výkladu teda vyplýva nepochybný záver, že stret pracovnoprávneho vzťahu osoby k obci s výkonom jej poslanskeho mandátu je potrebné skúmať a hodnotiť vždy ad hoc od prípadu k prípadu podľa skutočného obsahu toho-ktorého právneho vzťahu.

Zákon o obecnom zriadení v § 11 ods. 2 pod písm. c) a d) vymedzuje ďalšie prípady inkompatibility poslanca obecného zastupiteľstva. Poslanec obecného zastupiteľstva nesmie z dôvodu možného rozporu záujmov vykonávať **funkciu štatutárneho orgánu rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou**, v ktorej bol zvolený. Z uvedeného vyplýva, že poslanec obecného zastupiteľstva nemôže byť napr. riaditeľom základnej školy alebo školského zariadenia s právnou subjektivitou v zriaďovateľskej pôsobnosti obce, avšak môže byť ich bežným zamestnancom napr. v pozícii učiteľa.

Zaujímavou právnou skutočnosťou je to, že zákon o obecnom zriadení na jednej strane stanovuje inkompatibilitu funkcie poslanca obecného zastupiteľstva a funkcie štatutárneho orgánu rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie obce, ale na strane druhej **nestanovuje nezlučiteľnosť funkcie poslanca obecného zastupiteľstva s funkciou štatutárneho orgánu právnickej osoby založenej obcou alebo právnickej osoby s majetkovou účasťou obce**. Podľa nášho názoru by v *rovine de lege ferenda* vo vzťahu k založeným právnickým osobám majúcim charakter podnikateľských subjektov, t. j. obchodným spoločnostiam založeným obcou alebo s majetkovou účasťou obce mal zákonodarca z dôvodu predchádzania možného konfliktu záujmov rovnako zaviesť inštitút inkompatibility poslanskeho mandátu s funkciou štatutárneho orgánu takýchto právnických osôb.

Funkcia poslanca je nezlučiteľná **s funkciou podľa osobitného zákona**,

napr. prokurátora, sudcu, ai. Podľa § 11 ods. 1 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení neskorších predpisov „*Výkon funkcie prokurátora je nezlučiteľný s výkonom funkcie ... v orgánoch územnej samosprávy...*“ Podľa § 24 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov „*Výkon funkcie sudcu sa prerušuje aj dňom, keď sa sudca zaregistruje ako kandidát vo voľbách ... do orgánov územnej samosprávy. Prerušenie trvá ešte tri mesiace po vyhlásení výsledkov volieb, ak sudca nebol zvolený, alebo ešte tri mesiace po skončení výkonu funkcie, do ktorej bol vo voľbách zvolený.*“

Osobitným spôsobom je upravená nezlučiteľnosť výkonu funkcie poslanca obecného zastupiteľstva a príslušníka Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Národného bezpečnostného úradu a Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky. Podľa § 44 ods. 2 písm. o) zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov sa výkon funkcie príslušníka týchto zborov prerušuje na čas výkonu **volenej platenej funkcie poslanca obecného zastupiteľstva** a starostu obce. Pod pojem volenej platenej funkcie poslanca obecného zastupiteľstva na účely nezlučiteľnosti podľa zákona č. 73/1998 Z. z. je pritom potrebné zahrnúť výlučne poslanca obecného zastupiteľstva, ktorý

- buď podľa § 25 ods. 8 zákona o obecnom zriadení je **dlhodobe plne uvoľnený zo zamestnania** na výkon funkcie zástupcu starostu, a ktorému patrí namiesto mzdy alebo inej odmeny v zamestnaní primeraný plat od obce,
- alebo podľa § 13b ods. 4 zákona o obecnom zriadení je **zástupcom starostu, ktorý plní úlohy starostu v plnom rozsahu, z dôvodu, že zanikol mandát starostu pred uplynutím funkčného obdobia** a z tohto dôvodu mu patrí plat podľa zákona č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších predpisov.

Argumentum a contrario z uvedeného vyplýva, že príslušník Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby a Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky **môže byť** „radovým“ poslancom obecného zastupiteľstva, no aj zástupcom starostu obce za predpokladu, že nepoberá plat od obce z dôvodu, že je buď dlhodobe plne uvoľnený zo zamestnania na výkon funkcie zástupcu starostu obce alebo že po predčasnom zániku mandátu starostu vykonáva jeho funkcie v plnom rozsahu.

V prípade, že **dôjde k zákonom zakázanému stretu funkcií**, dochádza podľa § 25 ods. 2 písm. h) zákona o obecnom zriadení **ex lege** (priamo zo zákona) **k zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva.**

K takémuto zániku, keďže **nastáva priamo zo zákona**, nie je už potrebné žiadne ďalšie rozhodnutie orgánu obce. Túto právnu skutočnosť obecne zastupiteľstvo už len vezme na vedomie a na uprázdnený mandát nastupuje poslanecký náhradník.

Osobitná úprava zániku mandátu je u poslancov **mestských zastupiteľstiev slovenských miest a poslancov miestnych zastupiteľstiev mestských častí Bratislavy a Košíc**, ak títo **vykonávali** nezlučiteľnú funkciu, zamestnanie alebo činnosť **v čase ustanovenia do verejnej funkcie** (čiže nie, ak až následne v priebehu výkonu funkcie poslanca začali vykonávať nezlučiteľnú funkciu, zamestnanie alebo činnosť). Poslanci mestských zastupiteľstiev slovenských miest a poslanci miestnych zastupiteľstiev mestských častí Bratislavy a Košíc **sa považujú za verejných funkcionárov** na účely *ústavného zákona o ochrane verejného záujmu*, podľa čl. 5 ods. 7 ktorého ak verejný funkcionár vykonáva nezlučiteľnú funkciu, zamestnanie alebo činnosť v čase ustanovenia do verejnej funkcie, je **povinný do 30 dní odo dňa ustanovenia do verejnej funkcie takú funkciu, zamestnanie alebo činnosť skončiť alebo vykonať** **zákonom ustanovený právny úkon smerujúci k jej skončeniu**.

Resumé

Článok je zameraný na inštitút nezlučiteľnosti výkonu funkcií a činností tzv. obecných funkcionárov. Autor však svoju pozornosť zužuje iba na nezlučiteľnosť poslancov obecných zastupiteľstiev. Tento článok sa teda nevenuje inkompatibilite starostu obce. Dôvodom je skutočnosť, že autor chcel ponúknuť dôslednú právnu analýzu problému, ktorý sa v poslednom období stal mimoriadne diskutovaným v odbornej verejnosti, ako i predmetom judikatúry. Tento problém dokonca presiahol úzko profesionálny rámec, vnútil sa mu politický podtext a stal sa objektom záujmu širokej občianskej verejnosti. Naznačeným problémom je inkompatibilita poslanca obecného zastupiteľstva s jeho pracovnoprávnym vzťahom k obci. Mimoriadne náročná právna analýza tohto vzťahu totiž v zásade presahuje schopnosti predstaviteľov samosprávy ústavne konformne aplikovať príslušné ustanovenia zákona o obecnom zriadení.

The article is focused on the Institute incompatibility performance of the functions and activities so. municipal officials. However, the author narrows his attention only on the incompatibility of members of municipal councils. This article is therefore not address incompatibility mayor. The reason is that the author wanted to offer a thorough legal analysis of the problem, which has recently become particularly discussed in the professional community, as well as the subject of case law. This problem

even exceeded closely professional framework, forced on him political overtones and became the object of interest to the general public civil. Problems indicated the incompatibility member of the municipal council of his employment relationship with the village. Extremely complicated legal analysis of this relationship, in principle, beyond the ability of local government representatives in conformity constitutionally apply the relevant provisions of the Act on Municipalities.

AKTUÁLNE OTÁZKY SPRÁVNEHO SÚDNICTVA

JUDr. JOZEF KRAVEC, CSc.

PRÁVNICKÁ FAKULTA UNIVERZITY PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA
V KOŠICIACH

ÚVOD

Správne súdnictvo Slovenskej republiky je pevnou súčasťou súdnej moci a postupne sa začína formovať do samostatného druhu súdnictva v rámci tejto moci. Existencia správneho súdnictva v rámci „trojdelenia“ štátnej moci je konečným výsledkom naplnenia teórie deľby štátnej moci, na moc zákonodarnú, výkonnú a súdnu.¹ Základy správneho súdnictva u nás boli položené za prvej ČSR zákonom č. 3/1918 Sb. o Najvyššom správnom súde a riešení kompetenčných konfliktov. Takto začatý vývoj správneho súdnictva u nás bol prerušený v období ľudovodemokratického a socialistického typu štátu. Správne súdnictvo tu síce existovalo, no vo veľmi obmedzenom rozsahu v rámci všeobecného súdnictva. Najvyšší správny súd v Československu prakticky existoval v období rokov 1918 až 1953. Po roku 1989 nastalo obnovenie správneho súdnictva v rámci spoločného štátu Čechov a Slovákov založenom na princípe všeobecných súdov. Po vzniku samostatnej SR (ďalej len SR) v roku 1993, správne súdnictvo sa stalo nevyhnutnou súčasťou súdnej moci. Správne súdnictvo SR bolo založené opäť na princípe všeobecných súdov. V súčasnom období sa správne súdnictvo SR nachádza v akomsi „prechodnom“ období, ktoré je charakteristické množstvom právnych predpisov, ktoré tzv. správne súde musia aplikovať, ako pri samotnom konaní, tak aj pri plnení jednotlivých funkcií v rámci súdnej moci. Preto správne súdnictvo v podmienkach SR nie je jasne vyformulované, ako po stránke legislatívnej, po stránke organizačnej, ako aj po stránke procesnej. Ani Ústava SR nemá výslovné ustanovenie o existencii správneho súdnictva u nás. Správne súdnictvo SR veľmi chýba kompletná právna úprava týkajúca sa organizácie správnych súdov, ako aj konania pred nimi. A tak správne súde SR sú vlastne všeobecné civilné súde a konanie pred nimi má povahu občianskeho súdneho konania s určitými zvláštnosťami. Preto slovenské správne súdnictvo v súčasnosti nemá povahu „verejného súdnictva,“ ako je to vo

¹ Bližšie pozri: Montesquieu, CH.: O duchu zákonů, Praha, 1947

väčšine štátov Európskej únie (ďalej len EÚ). Slovenskému správne súdnictvu chýba jednotný model (typ), ktorý je charakteristický pre klasické správne súdnictvo existujúce v EÚ. Preto podľa súčasnej právnej úpravy existuje u nás správne súdnictvo právne zakotvené v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len OSP) v podobe typu (modelu) generálnej klauzuly a v podobe typu enumeratívneho. Zároveň naše správne súdy rozhodujú (spolurozhodujú) čiastočne aj vo veciach volebných, komunálnych a vo veciach politických strán a politických hnutí, ktoré patria do právomoci Ústavného súdu.

Takáto rozmanitosť predmetu konania pred správnymi súdmi zákonite vyvoláva neustále zmeny v procesných i hmotnoprávných predpisoch. Určitým pokrokom vo vývoji správneho súdnictva SR, čo do kvality rozhodovania, je existencia špecializovaných správnych senátov a špecializovaných správnych samosudcov v rámci jednotlivých druhov súdov. Terajšia sústava správnych súdov SR nestačí procesne, ani inak, reagovať na neustále sa meniacu štruktúru verejnej moci podmienenú decentralizáciou štátnej správy i neustálym rozširovaním právomocí samosprávy. Znamená to, že správne súdnictvo SR sa tým stáva málo účinnou „brzdou“ výkonnej moci. Hlavným poslaním správneho súdnictva je ochrana základných práv a slobôd, ako fyzických osôb, tak aj osôb právnických. Zároveň správne súdnictvo musí zabezpečovať dodržiavanie zákonnosti v postupe a rozhodovaní všetkých orgánov verejnej správy, hlavne formou právnej kontroly, ktorá sa uskutočňuje v konaní pred správnymi súdmi. Správne súdnictvo sa preto tým stáva v podmienkach právneho štátu významným nástrojom posilňovania demokracie, na úkor partokracie. V súvislosti s rekodifikáciou civilného práva procesného sa počíta aj s čiastočnou reformou doterajšieho správneho súdnictva SR. Zmeny správneho súdnictva hlavne po stránke legislatívnej úpravy a čiastočne aj po stránke štrukturálnej, by mali dostať jeho doterajší stav, do polohy európskeho štandardu. Zmeny v správnom súdnictve SR vyžaduje, ako jeho existujúca doterajšia prax, tak aj mienka odbornej verejnosti. Tento príspevok by chcel aspoň čiastočne upozorniť hlavne na terajšie nedostatky v legislatívnej organizačnej i rozhodovacej činnosti správnych súdov. Zároveň v tejto súvislosti je treba poukázať na nový Správny súdny poriadok, ktorý v súčasnosti v podobe legislatívneho návrhu je daný na verejnú diskusiu.²

² Tento príspevok je pisaný v právnom stave ku dňu 1.09.2014

II. FUNKCIE SPRÁVNEHO SÚDNICTVA SR

Správne súdnictvo ako súčasť štátnej moci sa v modernom právnom štáte stáva jeho charakteristickou črtou. Toto právne postavenie robí zo správneho súdnictva rovnocenný druh, ako súdnicstvu ústavnému, trestnému a civilnému.³ Pochopenie podstaty fungovania správneho súdnictva v systéme štátnej moci v mnohom závisí od vymedzenia jeho pojmu a vymedzenia funkcií, ktoré vykonáva. Vymedziť pojem „správne súdnictvo“ bolo vždy a je veľmi zložitú. Zložitosť vymedzenia tohto pojmu je determinovaná jeho modelom (typom a druhom), jeho právomocou, povahou konania pred správnymi súdmi, inštančnosťou tohoto konania a nakoniec i jeho samotnou organizačnou štruktúrou. Všetky tieto atribúty vyplývajú zo samotnej právnej úpravy správneho súdnictva i z jeho doterajšieho historického vývoja. Preto dnešná existencia správneho súdnictva sa musí zákonite odvodzovať od existencie štátnej moci a právneho systému toho - ktorého štátneho útvaru.

a) K POJMU SPRÁVNE SÚDNICTVO

Vymedziť pojem „správne súdnictvo“ sa pokúšali mnohí predstavitelia právnej vedy i právnej praxe ako v minulosti, tak aj teraz. Tieto pokusy vychádzali z toho, že neexistuje jednotné zákonné vymedzenie tohto pojmu. Správne súdnictvo je v zákonoch jednotlivých štátov vymedzené iba z hľadiska svojho predmetu, povahy konania pred správnymi súdmi, či samotnej organizačnej štruktúry. Pri pokuse o vymedzenie pojmu „správne súdnictvo“ treba vychádzať z doterajších pokusov niektorých predstaviteľov právnej vedy i právnej praxe, ktorých názory mali a majú vplyv aj na podobu správneho súdnictva SR. Emil Hácha, bývalý prezident Najvyššieho správneho súdu ČSR považoval správne súdnictvo za výsledok judicializácie verejnej správy.⁴ Významný predstaviteľ správneho práva J. Hoetzel považoval správne súdnictvo za inštitút, ktorý má garantovať dobrú aplikáciu verejného práva.⁵ Ďalší významný predstaviteľ vedy správneho práva F. Weyr chápal správne súdnictvo ako právnu kontrolu činnosti jednej skupiny úradov, skupinou inou.⁶ Podľa neho správne súdnictvo je inštitútom slúžiacim na ochranu občanov proti prehmatoť výkonnej moci. Novodobí predstavitelia právnej vedy už chápu správne súdnictvo ako činnosť súdov vo vzťahu k

³ Bližšie pozri: Winterová, A. a kol.: *Civilní právo procesní*, 6. Vyd. Praha: Linde, 2011, s. 24-25.

⁴ Hácha, E.: *Správní soudnictví*, In.: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek IV., Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1938, s.589.

⁵ Hoetzel, J.: *Československé správní právo*. Praha: Melantrich, 1937, s. 404

⁶ Weyr, F.: *Československé právo správní. Část obecná*. Brno: nákl. Spolku Právník, 1922, s. 110

fungovaniu štátnej moci. Medzi novodobých predstaviteľov právnej vedy patrí aj V. Mikule, ktorý chápe správne súdnictvo ako činnosť súdov, ktorej predmetom sú správne záležitosti.⁷ K významným predstaviteľom civilného práva procesného patrili aj J. Macur, ktorý správne súdnictvo chápal ako činnosť osobitných správnych súdov v zmysle inštitucionálnom a ako systém súdneho preskúmavania administratívnych aktov v zmysle funkčnom.⁸ V. Mazanec chápe správne súdnictvo ako nástroj k nastoleniu a udržaniu rovnováhy medzi mocou súdnou a mocou výkonnou a do určitej miery taktiež medzi mocou súdnou a mocou zákonodarnou.⁹ Významný predstaviteľ rakúskej právnej teórie A. Merkl, správne súdnictvo chápal ako súdnictvo, ktorého predmetom rozhodovania je verejná správa.¹⁰ Ako vyplýva z uvedených názorov jednotlivých predstaviteľov právnej vedy, správne súdnictvo treba chápať ako súčasť súdnej moci a ako vzťah tejto moci, k moci výkonnej, ktorá má povahu právnej kontroly.

Ako už bolo spomínané, správne súdnictvo v dnešnej podobe sa už stáva samostatným druhom súdnictva, popri trestnom, civilnom a ústavnom súdnictve. Vychádzajúc z historického hľadiska, správne súdnictvo vznikalo buď odčlenením od moci výkonnej (od štátnej správy) alebo postupným odčleňovaním sa od všeobecného súdnictva.

Preto správne súdnictvo v súčasnom období môže existovať v podobe:¹¹

- administratívnych orgánov oddelených od výkonnej moci, ktoré právna teória i legislatíva nazýva administratívne tribunály alebo administratívne rady (Francúzsko, Taliansko),
- administratívnych tribunálov s plnou jurisdikciou, ktoré pôsobia ako odvolacie orgány proti rozhodnutiam orgánom verejnej správy (Veľká Británia),
- osobitných správnych súdov, ako súčasť súdnej moci, v jednej alebo viacerých inštanciách (Rakúsko, Nemecko),
- všeobecných súdov, ako súčasť súdnej moci v jednej alebo viacerých inštanciách (Slovensko),
- všeobecných súdov a osobitných správnych súdov, ako súčasť súdnej moci v jednej alebo viacerých inštanciách (Česko).

⁷ Mikule, V.: Správní soudnictví – ano, či ne? Právnik 1968, č. 9

⁸ Macur, J.: Správní soudnictví. Brno: Univerzita J.E. Purkyně, 1986, s. 7

⁹ Mazanec, M.: Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996, s. 13

¹⁰ Merkl, A.: Obecné správné právo. Díl druhý. Praha, Brno: Orbis, 1931, s. 229

¹¹ K tomu pozri: Kravec, J.: Správne súdnictvo a perspektívy jeho vývoja v podmienkach SR. In. Pocta profesorovi Gašparovi.. Zborník, Košice, Univerzita P.J.Šafárika, 2008, s. 160-167

Vychádzajúc z toho čo bolo uvedené, môžeme správne súdnictvo charakterizovať ako sústavu súdnych orgánov s plnou jurisdikciou, kde predmetom konania pred nimi je preskúmavanie zákonnosti postupov a rozhodnutí orgánov verejnej správy v rámci jednej alebo viacerých inšancií, s cieľom poskytnutia ochrany hlavne základným právam a slobodám fyzických a právnických osôb.

Podľa rozsahu prieskumnej právomoci (súdnej kontroly) správnych súdov môžeme správne súdnictvo rozdeliť na:

- jednoinštančné (jednostupňové), kedy rozhodnutie správneho súdu je v danej veci konečné,
- dvojinštančné, kedy proti rozhodnutiu správneho súdu prvej inštancie (I. stupňa) je možné podať opravný prostriedok,
- trojinštančné, ktoré sa vyskytuje v podmienkach zloženého štátu (federácie), kedy proti rozhodnutiu správneho súdu druhej inštancie (II. stupňa) je prípustný ďalší opravný (mimoriadny) prostriedok.

b) FUNKCIE SPRÁVNEHO SÚDNICTVA

Povaha a význam správneho súdnictva v právnom systéme štátu sa najlepšie posudzuje podľa funkcií, ktoré vykonáva.¹² Obsah, rozsah i povaha jednotlivých funkcií správneho súdnictva sú podmienené povahou štátu, povahou právneho systému štátu i samotnou právnou úpravou správneho súdnictva štátu. Funkcie správneho súdnictva podľa ich obsahu môžeme rozdeliť na :

- a. všeobecné funkcie správneho súdnictva
- b. osobitné funkcie správneho súdnictva

a. Medzi všeobecné funkcie správneho súdnictva možno zaradiť:

1. ochrannú funkciu
2. kontrolnú funkciu
3. sankčnú funkciu

1. Obsahom tejto funkcie správneho súdnictva je zabezpečenie ochrany základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb. K realizácii tejto funkcie správneho súdnictva dochádza vtedy, ak fyzická, či právnická osoba ako subjekt verejného práva a s tým spojeného i súkromného práva, bola postupom i následným rozhodnutím orgánu verejnej správy ukrátená vo svojich právach, či slobodách. Pri realizácii tejto funkcie správne súdy musia v spolupráci s inými orgánmi štátnej

¹² K tomu pozri: Seman, T.: Správne súdnictvo v Slovenskej republike. Aktuálny stav, problémy a perspektívy. In.: Ústavný systém Slovenskej republiky. Košice, Univerzita P.J.Šafárika, Právnická fakulta 2009, s. 203-204

moci (prokurátor, štátny zástupca) zabezpečovať aj ochranu objektívneho práva (zákonosti). Z hľadiska rozsahu výkonu tejto funkcie, správne súdnictvo zabezpečuje tým aj ochranu del'by štátnej moci.

2. Veľmi dôležitou všeobecnou funkciou správneho súdnictva je funkcia právnej kontroly. Obsahom tejto funkcie správneho súdnictva je kontrola činnosti, vrátane nečinnosti, a postupov orgánov verejnej správy. Procesne povedané obsahom kontrolnej funkcie správneho súdnictva je súdna kontrola právoplatných i neprávoplatných rozhodnutí orgánov verejnej správy, ako aj procesného postupu, ktorý tomu predchádzal.

3. Obsahom sankčnej (kárne) funkcie správneho súdnictva je uloženie povinností orgánu verejnej správy, aby postupoval pri výkone svojich práv a povinností v súlade so zákonom (zákonne). Druhou stránkou tejto funkcie je ukládanie sankcií správnym súdom vtedy, ak orgán verejnej správy nerešpektoval povinnosť, už mu uloženú správnym súdom. Najčastejšou sankciou v týchto prípadoch je ukládanie pokút správnym orgánom.

b. Medzi osobitné funkcie správneho súdnictva je možné zaradiť:

1. funkciu vymožitelnosti práva vo verejnej správe
2. funkciu posilňovania demokracie v právnom štáte
3. funkciu právnoregulačnú

1. Obsahom tejto funkcie správneho súdnictva je skutočnosť, že konečné rozhodnutie správneho súdu sa stáva titulom pre vymoženie zákonosti postupu a rozhodovania orgánov verejnej správy a vymoženie práv fyzických a právnických osôb, do ktorých zasiahol orgán verejnej správy svojím postupom a vydaným rozhodnutím. Osobitný význam má táto funkcia správneho súdnictva pri vymožitelnosti základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb.

2. Obsahom funkcie posilňovania demokracie v právnom štáte je ochrana pred nezákonným postupom a rozhodovaním orgánov verejnej správy, ktorý môže dosahovať intenzitu svojvôle, či ignoranciu alebo arogancie vo vzťahu k verejnému, či súkromnému právu. Svojevôľa, či arogancia pri postupe a rozhodovaní orgánov verejnej správy môže vážne obmedziť, či narušiť základy demokracie. Tento nezákonný stav môže spôsobiť ignoranciu verejných záujmov a tak nastoliť stav presadzovania skupinových, či záujmov politických strán, alebo politických hnutí. Takáto situácia môže privodiť stav partokracie, čiže vládu politických strán alebo politických hnutí, nerešpektujúcu vôľu príslušného štátu (hlavne občanov). Za takéhoto nezákonného stavu demokraciu by mohla vystriedať partokracia.

3. Obsahom právnoregulačnej funkcie správneho súdnictva je predchádzanie stavu nezákonnosti v konaní a rozhodovaní orgánov

verejnej správy tým, že správne súdy publikujú svoje rozhodnutia vo verejných zbierkach, ktoré sú dostupné každému subjektu práva. Ide tu o druh verejnej publicity a transparentnosti rozhodnutí správnych súdov. Druhou stránkou tejto funkcie správneho súdnictva je inštitút záväznosti správneho orgánu právnym názorom súdu, ktorý je daný v rozhodnutí správneho súdu. Záväznosť právnym názorom správneho súdu pre orgán verejnej správy môže vo vzťahu k výkonnej moci a nepriamo i k moci zákonodárnej vyvolať zmenu doterajšej právnej úpravy, či iniciovanie prijatia novej právnej úpravy. Správne súdnictvo v rámci tejto funkcie tak významnou mierou prispieva k zlepšovaniu kvality legislatívy, ktorá upravuje činnosť orgánov verejnej moci.

III. SÚČASNÝ STAV SPRÁVNEHO SÚDNICTVA SR

Legislatívny základ správneho súdnictva SR je daný ústavou, ako základným zákonom štátu. Právna úprava správneho súdnictva vychádza všeobecne z ustanovenia článku 46 ods.2 a 4 v spojení s článkom 142 ods.1 Ústavy. Vychádzajúc z tohto ústavného zakotvenia, správne súdnictvo SR vychádza z materiálneho chápania právneho štátu vyžadujúceho, aby verejná správa (moc) bola (mohla byť) kontrolovaná súdnou mocou.¹³ Na rozdiel od právnej úpravy správneho súdnictva Českej republiky (ďalej len ČR), na Slovensku správne súdnictvo nie je v ústave uvedené *expressis verbis*.¹⁴ Výslovná právna úprava správneho súdnictva SR je aj po stránke procesnej uvedená v OSP, ktorého piata časť, ustanovenia §§244-250zg, má názov „Správne súdnictvo.“ Právna úprava správneho súdnictva SR je ďalej uvedená v osobitných zákonoch, ktoré majú povahu hmotnoprávnu alebo procesnoprávnu. Znamená to, že terajšiemu správne súdnictvu SR chýba ucelená právna úprava, ako po stránke štruktúrálnej (organizačnej), tak aj po stránke funkčnej (procesnej). Dnešná rozsiahla právna úprava správneho súdnictva sa zdá byť už veľmi nevyhovujúca, čo výraznou mierou prispieva k určitým rozhodovacím problémom v praxi správnych súdov. Pri formovaní správneho súdnictva SR výraznú úlohu zohrával aj jeho historický vývoj i procesný vývoj, jednak v podmienkach československej štátnosti, ako aj v podmienkach samostatnej SR. Preto v dnešnej podobe sa správne súdnictvo SR vyskytuje ako typ (model) založený na princípe generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou alebo ako typ (model) založený na princípe pozitívnej enumerácie. Do právomoci správneho súdnictva, okrem vecí týkajúcich sa preskúmania právoplatných

¹³ Števec, M. a kolektív: Civilné právo procesné. Základné konanie a správne súdnictvo. (2.zmenené a doplnené vydanie), Bratislava: Eurokódex, s.r.o., 2013, s. 531

¹⁴ Blžšie pozri: Ústavný zákon č. 1/1993 Sb. (Ústava ČR), článok č. 91 ods. 1.

rozhodnutí orgánov verejnej správy, patria aj veci týkajúce sa preskúmania neprávoplatných rozhodnutí orgánov verejnej správy a veci týkajúce sa nečinnosti orgánov verejnej správy, ako aj veci týkajúce sa ochrany pred nezákonným zásahom orgánov verejnej správy. Takto široko vymedzená právomoc tvorí súčasť, tzv. všeobecného správneho súdnictva. Do právomoci správnych súdov v podmienkach právneho poriadku SR patria aj veci týkajúce sa volebného práva, veci týkajúce sa komunálneho práva a veci týkajúce sa práv politických strán a hnutí. Takto daná právomoc správneho súdnictva je právne upravená v siedmej hlave, piatej časti OSP. V takej forme vymedzená právomoc správneho súdnictva tvorí súčasť, tzv. osobitného správneho súdnictva. Do právomoci správneho súdnictva SR patrí aj konanie týkajúce sa vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov. Toto konanie nútene bolo zaradené do právomoci správneho súdnictva s účinnosťou od 1. Januára 2003 z dôvodu záväzkov vyplývajúcich pre SR z medzinárodných zmlúv, ktoré sú súčasťou právneho poriadku SR. Z hľadiska organizačnej štruktúry, súčasťou správneho súdnictva SR sú všetky druhy súdov určené zákonom. To znamená, že ako správne súdy v súčasnosti vystupujú okresné súdy, krajské súdy a Najvyšší súd SR. Vecná príslušnosť správnych súdov je teda daná výlučne zákonom a je založená na princípe krajských súdov. Správne súdnictvo SR z hľadiska inštančnosti konania v súčasnosti je jednoinštančné aj dvojinštančné. Inštančnosť správneho súdnictva vyplýva jednoznačne zo zákona. Konanie pred NS SR, ako správnym súdom, je vždy jednoinštančné. Rozhodovacia činnosť správnych súdov SR je založená na kasačnom princípe. Výnimkou je stav, kedy správny súd rozhoduje s plnou jurisdikciou, vtedy tu prichádza do úvahy revízny (reformačný) rozhodovací princíp. Predmetom rozhodovania správnych súdov SR sú rozhodnutia a postupy orgánov verejnej správy.¹⁵ Rozhodnutiami orgánov verejnej správy treba v zmysle ustanovenia §244 ods.3 OSP, rozumieť správne rozhodnutia vydané v správnom konaní (podľa správneho poriadku) alebo rozhodnutia vydané v správnom konaní „sui generis“ podľa osobitných procesných predpisov (vo veciach daňových, odvodových, colných, vo veciach priestupkov a pod.) a niektoré rozhodnutia orgánov záujmovej samosprávy vydané v tzv. disciplinárnom konaní. V zmysle ustanovenia §244 ods.2 OSP medzi orgány verejnej správy treba zaradiť orgány:

- štátnej správy,
- územnej samosprávy,
- záujmovej samosprávy, ak tak ustanovuje osobitný zákon,

¹⁵ Občiansky súdny poriadok pre vymedzenie pojmu orgán verejnej správy používa aj legislatívnu skratku „správny orgán“.

- ako aj ďalšie fyzické a právnické osoby, ktorým zákon zveril rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb.

Súdy v správnom súdnictve rozhodujú buď v podobe špecializovaných samosudcov v rámci okresných súdov, alebo ako špecializované senáty, zložené z troch profesionálnych sudcov v rámci krajských súdov a NS SR. Pre začatie konania pred správnym súdom platí výlučne dispozičný princíp, t. j. konanie sa môže začať iba na základe podanej žaloby, či návrhu. Konanie pred správnymi súdmi, keďže je procesne upravené v OSP, má povahu občianskeho súdneho konania s určitými odlišnosťami stanovenými v piatej časti OSP a osobitnými právnymi predpismi. Ako už bolo spomínané, vecná príslušnosť správneho súdnictva je založená na princípe krajských súdov. Najvyšší súd SR ako správny súd prvej inštancie je vecne príslušný:

- na preskúmavanie rozhodnutí a postupov ústredných orgánov štátnej správy a iných orgánov s pôsobnosťou pre celé územie SR, ak to stanoví zákon,
- na konanie proti nečinnosti a konanie o ochrane pred nezákonným zásahom, ak je žalovaným ústredný orgán štátnej správy alebo iný orgán s pôsobnosťou pre celé územie SR.

Okresné súdy sú vecne príslušné ako správne súdy:

- vo volebných veciach,
- vo veciach združovania občanov, pri preskúmaní orgánov združenia,
- vo veciach rozhodnutia disciplinárnej komisie Notárskej komory SR.

Miestna príslušnosť správnych súdov je vymedzená trojakým spôsobom v závislosti od druhu konania. Všeobecne je miestna príslušnosť správneho súdnictva daná súdom, v ktorého obvode má sídlo správny orgán, ktorého rozhodnutie a postup sa preskúmava, ak nie je osobitným zákonom ustanovené inak.¹⁶ Ak ide o rozhodnutie orgánu s pôsobnosťou pre celé územie SR, okrem ústredných orgánov štátnej správy, miestne príslušným je krajský súd (ako správny súd), v ktorého obvode je všeobecný súd navrhovateľa. V konaniach, kde sa uplatňuje správne súdnictvo založené na princípe pozitívnej enumerácie je miestne príslušný všeobecný súd navrhovateľa alebo krajský súd, v ktorého obvode sa nachádza tento súd. Tretí spôsob vymedzenia miestnej príslušnosti správneho súdu sa týka

¹⁶ Za osobitný zákon tu treba považovať každý iný zákon ako OSP. Takto daná miestna príslušnosť správneho súdu prichádza do úvahy pri enumeratívnom type správneho súdnictva, ako aj pri osobitnom správnom súdnictve.

nehnutelností a správneho rozhodnutia viažúceho sa k nim. V týchto prípadoch je miestne príslušným správny súd, v obvode ktorého sa nachádza predmetná nehnuteľnosť.

Ako už bolo uvedené správne súdnictvo SR z hľadiska jeho historického i procesného vývoja, z hľadiska teraz platnej právnej úpravy i procesnej povahy jednotlivých konaní pred správnymi súdmi môžeme rozdeliť na:

- všeobecné správne súdnictvo
- osobitné správne súdnictvo

Všeobecné správne súdnictvo (klasické správne súdnictvo) je charakteristické tým, že existuje podoba (model, typ) správneho súdnictva založená na princípe generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou vyjadrenou priamo v OSP¹⁷ a podoba pozitívnej enumerácie daná taxatívnym výpočtom v rámci jednotlivých osobitných zákonov. Tento stav správneho súdnictva SR vyvoláva stále komplikovanejšia právna úprava, ktorá je veľmi rozsiahla a vo veľkej miere ovplyvňovaná aj politizáciou orgánov verejnej správy. Medzi konania patriace do právomoci všeobecného správneho súdnictva zaraďujeme:

- rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov (§§247-250k OSP)
- rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov (§§250t – 250s OSP)
- konanie o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu o zaistení (§250sa)¹⁸
- konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy (§§250t – 250u OSP)
- konanie o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy §250v OSP

Osobitné správne súdnictvo je charakteristické tým, že tu nemôžeme výslovne hovoriť o modeloch správneho súdnictva. Toto správne súdnictvo je prejavom kontrolnej funkcie ako prostriedku právnej kontroly zákonnosti vo verejnej správe. Konania patriace do osobitného správneho súdnictva sú procesne upravené v siedmej hlave, piatej časti OSP, ktorá má názov „Osobitné konania.“

Konania patriace do osobitného správneho súdnictva sa týkajú vecí:

¹⁷ K tomu bližšie pozri ustanovenie §248 OSP

¹⁸ Bližšie k tomu pozri aj: Kravec, J.: Správne súdnictvo Slovenskej republiky, súčasnosť a perspektívy. In. Pôsobenie práva v 21. storočí. Súkromné právo v súčasnosti a perspektíve. Univerzita P. J. Šafárika, Právnická fakulta. Košice 2013, s.126-143.

- volebných,
- politických strán a hnutí,
- komunálnych,
- iných.

Medzi konania patriace do osobitného správneho súdnictva zaraďujeme¹⁹:

- konanie vo veciach zoznamov voličov (§250z OSP)
- konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do Národnej rady SR a pre voľby do Európskeho parlamentu (§250za. OSP)
- konanie vo veciach prijatia návrhu na kandidáta na funkciu prezidenta Slovenskej republiky (§250zc OSP)
- konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávneho kraja (§250zd. OSP)
- konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávy obcí (§250zb. OSP)
- konanie vo veciach registrácie politických strán a politických hnutí (§250ze OSP)
- konanie o preskúmaní zákonitosti, uznesení obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku (§250zf OSP)
- konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce a vyššieho územného celku so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy (§250zfa OSP)
- konanie vo veciach dohôd obcí o spolupráci s územnými celkami alebo orgánmi iných štátov a členstva v medzinárodnom združení (§250zg OSP)
- konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov (§§250w – 250ya OSP)

IV. NOVÝ MODEL SPRÁVNEHO SÚDNICTVA SR

Ako už bolo spomínané výsledkom rekodifikácie OPP je okrem návrhu zákonov o Civilnom sporovom poriadku a Civilnom mimosporovom poriadku, aj návrh zákona o správnom konaní súdnom (legislatívna skratka, Správny súdny poriadok).²⁰ Tento návrh vypracovalo a predložilo do legislatívneho procesu Ministerstvo spravodlivosti SR na základe uznesenia

¹⁹ Bližšie k tomu pozri: Zákon č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov

²⁰ Obdobná právna úprava v Českej republike je daná zák. č. 150/2002 Sb. soudní řád správní.

vlády SR č. 283 z 5. júna 2013.²¹ Na základe tohoto návrhu by sa malo správne súdnictvo u nás vyvíjať ako samostatný druh súdnictva a konanie pred správnym súdom by malo mať povahu občianskeho súdneho konania „sui generis“. Preto pre toto konanie sa subsidiárne bude používať aj Civilný sporový poriadok. Predložený návrh tohoto zákona má aj inú štruktúru ako terajší Občiansky súdny poriadok i aj ako Civilný sporový poriadok i Civilný mimosporový poriadok. Tento návrh zákona sa skladá zo šiestich častí. Vo všeobecnosti je treba konštatovať, že okrem existencie osobitnej právnej úpravy, zavádza jednotný typ správneho súdnictva založený na princípe generálnej klauzuly a jednoinštančné konanie. Medzi zásadné zmeny patrí aj zavedenie nových opravných prostriedkov, ktoré majú povahu z procesnej teórie, mimoriadnych opravných prostriedkov. Doterajšie delenie opravných prostriedkov na riadne a mimoriadne tým stráca procesný význam. Konanie pred správnym súdom by sa malo riadiť 11 zásadami, ktoré sú dané týmto zákonom.

Medzi tieto zásady patria:

- zásada záruky ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov správneho konania
- zásada ochrany zákonnosti a verejného záujmu
- zásada rozhodovania a postupu správneho súdu v súlade s platnými a účinnými právnymi predpismi
- zásada verejnosti
- zásada rýchlosti a hospodárnosti konania
- zásada ústnosti
- zásada rovnosti účastníkov konania
- zásada viazanosti (záväznosti) orgánov verejnej správy rozhodnutiami správnych súdov
- zásada nadväznosti konania pred správnym súdom na výkon oprávnení prokurátora
- zásada neposkytnutia ochrany právam a oprávneným záujmom a povinnostiam fyzických osôb a právnických osôb na základe šikanózneho žaloby alebo žaloby ktorou sa sleduje zneužitie práva

V konaní pred správnym súdom budú subsidiárne platiť aj zásady na ktorých je založený Civilný sporový poriadok. Nová právna úprava rozširuje právomoc správnych súdov tak, že správne súdy preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí, opatrení a iných zásahov orgánov

²¹ Úplné znenie tohoto návrhu sa nachádza na webových stránkach Ministerstva spravodlivosti SR.

verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach stanovených týmto zákonom. Znamená to, že do právomoci správnych súdov by mali patriť tieto konania:

- a) o správnych žalobách
- b) o správnych žalobách vo veciach správneho trestania
- c) o správnych žalobách v sociálnych veciach
- d) o správnych žalobách vo veciach azylu, zaistenia a pobytu cudzincov
- e) o žalobách proti nečinnosti orgánu verejnej správy
- f) o žalobách proti inému zásahu orgánu verejnej správy
- g) o žalobách vo volebných veciach
- h) o žalobách vo veciach územnej samosprávy
- i) o žalobách vo veciach politických strán
- j) o žalobách kompetenčných
- k) o návrhoch v iných veciach
- l) o ukladaní pokút v zmysle tohoto zákona

Budúce správne súdnictvo by malo existovať opäť v rámci všeobecného súdnictva založené na princípe krajských súdov. Návrh zákona pri príslušnosti správnych súdov zavádza nový druh príslušnosti, a to kauzálnu príslušnosť. Kauzálna príslušnosť je daná tak, že:

- o správnej žalobe v oblasti hospodárskej súťaže a jadrových udalostiach bude rozhodovať Krajský súd v Bratislave
- o správnej žalobe v oblasti priemyselného vlastníctva bude rozhodovať Krajský súd v Banskej Bystrici
- o správnej žalobe vo veciach azylu, zaistenia a pobytu cudzincov budú rozhodovať Krajský súd v Bratislave a Krajský súd v Košiciach.

Správne sudy by mali tak ako doteraz rozhodovať vo veci samej rozsudkom, inak uznesením. Proti uzneseniu správneho súdu vydanému súdnym úradníkom je prípustná sťažnosť, ako prostriedok ochrany, o ktorej rozhoduje súd, ktorý ju vydal. Konanie pred správnym súdom sa začína na základe správnej žaloby. Z hľadiska právomoci, účastníkov konania i priebehu konania pred správnym súdom môžeme správne súdnictvo SR podľa tohoto návrhu rozdeliť na:

A: všeobecné

B: osobitné

A: Do všeobecného správneho súdnictva by mali patriť tieto konania:

- konanie o správnej žalobe
- konanie o správnej žalobe vo veciach správneho trestania
- konanie o správnej žalobe v sociálnych veciach
- konanie vo veciach azylu
- konanie vo veciach zaistenia

- konanie vo veciach pobytu cudzincov

B: Do osobitného správneho súdnictva by mali patriť tieto konania:

- konanie o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy
- konanie o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy
- konanie vo veciach zoznamov voličov a zoznamov oprávnených občanov na hlasovanie v referende
- konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do Národnej rady SR alebo do Európskeho parlamentu
- konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávy obcí
- konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávneho kraja
- konanie vo veciach prijatia návrhu na kandidáta na funkciu prezidenta SR
- konanie a preskúmanie zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva samosprávneho kraja
- konanie o preskúmaní zániku funkcie starostu, primátora a predsedu samosprávneho kraja
- konanie o preskúmaní zániku funkcie hlavného kontrolóra
- konanie o preskúmaní zákonnosti uznesenia obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva samosprávneho kraja
- konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja so zákonom, nariadením vlády, a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy
- konanie o vypovedaní dohody o spolupráci alebo členstve v združení
- konanie vo veciach registrácie politických strán a politických hnutí
- konanie o žalobe generálneho prokurátora na rozpustenie politickej strany alebo politického hnutia
- konanie vo veciach združovania občanov
- konanie vo veciach zhromažďovania občanov

Do právomoci správneho súdnictva sú navrhované aj konania, ktoré majú úplne odlišnú povahu ako je povaha konania pred správnym súdom. Medzi tieto konania by mali patriť:

- konanie o kompetenčných žalobách
- konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy

- konanie o vydaní súhlasu s inšpekciou

Ako už bolo spomínané navrhovaná právna úprava zavádza v podmienkach SR jednoinštančné konanie pred správnym súdom. Z tohoto dôvodu sa mení aj povaha zákonom prípustného opravného konania. A tak medzi opravné prostriedky mimoriadneho charakteru by mali patriť:

- kasačná sťažnosť
- žaloba na obnovu konania

Osobitosť i procesná zvláštnosť týchto konaní o opravných prostriedkoch nedávajú záruku, že ide o konanie v druhej inštancii, hoci určité prvky opravného konania tam existujú. Navrhovaný zákon prináša aj ďalšie nové prvky konania pred správnym súdom, týkajúce sa organizácie a zloženia správnych súdov, účastníkov konania, oprávnení prokurátora, osôb zúčastnených na konaní a pod.

ZÁVER

Navrhovaná právna úprava správneho súdnictva SR má svoje klady aj nedostatky. Je potešujúce, že správne súdnictvo bude mať konečne samostatnú právnu úpravu, ktorej však chýba úprava organizačnej štruktúry. Je odvážne zaviesť jednoinštančné správne súdnictvo založené na princípe všeobecných súdov. Moderné právne úpravy správneho súdnictva v štátoch EÚ sú založené na princípe osobitných správnych súdov závislých na inštančnosti konania. Navrhovaná právna úprava zaťažuje všestranne konanie a rozhodovanie všeobecných civilných súdov, ktoré už dnes enormne zápasia s priet'ahmi v konaní. Podľa navrhovanej úpravy napr. Najvyšší súd bude súdom prvostupňovým, odvolacím, dovolacím, kasačným i kompetenčným. Špecializácia sudcov na verejnú správu nepomôže kvalite rozhodovania a odstraňovaniu priet'ahov v konaní. Vychádzajúc z uvedeného v SR nie sú stále dostatočne doceňované funkcie správneho súdnictva. Veď existencia správneho súdnictva ako samostatného druhu, je vlastne výsledkom dokončenia del'by štátnej moci v právnom štáte. Na druhej strane správne súdnictvo výraznou mierou sa podieľa na obmedzovaní partokracie, či ochrane demokracie v právnom štáte. Správne súdnictvo SR treba už konečne začať budovať na princípe osobitného súdnictva upraveného osobitným zákonom o jeho organizačnej štruktúre. Typ správneho súdnictva by mal byť jeden, založený na princípe generálnej klauzuly. Predmetom správneho súdnictva by mala byť právna kontrola a zabezpečenie ochrany základných práv a slobôd v celom rozsahu pre jej rozdelenia medzi Ústavný a správny súd. Zároveň treba zosúladiť právnu úpravu správneho súdnictva s úpravami týkajúcimi sa správneho konania,

volebných, komunálnych a politických vecí. Existenciu správneho súdnictva treba vyslovene uviesť v Ústave SR ako základnom zákone štátu.

Abstrakt

Na Slovensku v súčasnosti prebieha rekodifikácia súkromného práva. V rámci nej prebieha zároveň aj rekodifikácia Občianskeho práva procesného. Znamená to, že občianske súdne konanie bude právne upravené na základe troch procesných kódexov: Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku. Predkladaný príspevok je venovaný hlavne problematike správneho súdnictva, ktoré bude právne upravené Správnym súdnym poriadkom. Tento kódex by mal položiť základy správneho súdnictva ako samostatného druhu súdnictva. Vybudovanie správneho súdnictva ako samostatného druhu súdnictva je aj charakteristickou črtou moderného právneho štátu. Tento príspevok je teda venovaný základným charakteristickým črtám nového správneho súdnictva v rámci súdnej moci Slovenskej republiky.

Abstrakt

There is an ongoing process of private law recodification in Slovakia. Within the recodification there is also an ongoing civil procedural law recodification. It means, that new civil proceeding will be legally regulated due to three procedural codices:

- *civil dispute procedure*
- *civil extradispute procedure*
- *administrative law procedure*

Presented report is mainly about administrative law judiciary which will be legally customised by administrative law procedure.

The codex should lay the foundations of Administrative law judiciary as an independent type of judiciary. Building of administrative law judiciary as an independent type of judiciary is also a characteristic of a modern state legitimacy. The report is about basic characteristic features of new administrative law judiciary within the juridical authority of Slovakia.

Súdy v správnom súdnictve ako porušovatelia základných práv a slobôd

JUDr. Tibor Seman, PhD.

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

1. Všeobecne o správnom súdnictve

Správne súdnictvo ako dôležitá súčasť systému ochrany práv fyzických osôb a právnických osôb sa v podmienkach Slovenskej republiky vyvíja a v súčasnosti predstavuje neodmysliteľnú súčasť čoraz viac využívaného súhrnu prostriedkov nápravy pochybení orgánov verejnej správy. Fyzické osoby a právnické osoby ako verejnou mocou spravované subjekty v oblasti verejného práva sú adresátmi individuálnych správnych aktov - rozhodnutí, ktoré zasahujú do sféry subjektívnych práv. V rámci zákonných možností domáhania sa nápravy v správnom konaní¹ sú pre dotknuté subjekty, účastníkov konania, dané pomerne široké možnosti, a to riadne a mimoriadne opravné prostriedky. Bez ohľadu na to, či orgány verejnej správy skutočne zasiahli nedovoleným spôsobom do sféry subjektívnych práv spravovaných subjektov, tieto spravované subjekty majú právo na preskúmanie postupu a výsledku konania orgánov verejnej správy. Zásadne všetky prvostupňové individuálne právne akty vydané orgánmi verejnej správy sú preskúmateľné na základe riadnych opravných prostriedkov, okrem tých individuálnych právnych aktov, u ktorých je toto preskúmanie vylúčené zákonom. Takto sa jednotlivá vec, ktorá je predmetom správneho konania, prejednáva pred správnymi orgánmi vo dvoch stupňoch. Nie vždy však nutne po podaní riadneho opravného prostriedku² dochádza k devolúcii kompetencie, pretože správne orgány sú oprávnené pri splnení zákonných podmienok samy rozhodnúť o podanom riadnom opravnom prostriedku. Výsledkom autoremedúry je teda nové

¹ Na myslí máme správne konanie ako zákonom upravený postup orgánov verejnej správy voči spravovaným subjektom predovšetkým pri aplikácii právnych noriem, ukončený administratívnym rozhodnutím, ktorým sa zasahuje do práv, právom chránených záujmov fyzických alebo právnických osôb, alebo ktorým sa týmto osobám ukladajú povinnosti.

² Riadnym opravným prostriedkom, t. j. ktorým sa podáva proti ešte neprávoplatnému rozhodnutiu, je nielen odvolanie (rozklad), ale aj ďalšie podania, napr. odpor či námietka podľa tej - ktorej konkrétnej zákonnej úpravy.

rozhodnutie, ktorým prvostupňový správny orgán sám rozhodne o podanom riadnom opravnom prostriedku, avšak so zachovaným právom účastníkov konania opäť proti tomuto novému prvostupňovému rozhodnutiu podať riadny opravný prostriedok. Využitie alebo nevyužitie práva na riadne opravné konanie je v dispozícii účastníkov konania. Zákonná úprava **riadnych opravných prostriedkov** v oblasti verejnej správy znamená **dvojstupňové konanie**, keď po podaní riadneho opravného prostriedku nenasleduje samooprava rozhodnutia prvostupňovým správnym orgánom, ale vo veci koná orgán ďalšieho stupňa. Okrem riadnych opravných prostriedkov právny poriadok Slovenskej republiky upravuje v oblasti verejnej správy aj mimoriadne opravné prostriedky. Takto sú právoplatné rozhodnutia preskúmateľné na základe zákonom ustanovených **mimoriadnych opravných prostriedkov**. Z hľadiska právnej istoty, samozrejme, je podávanie mimoriadnych opravných prostriedkov obmedzené prekluzívnymi lehotami. Možnosť podania mimoriadnych opravných prostriedkov však predstavuje kvázi ďalší stupeň v rámci správneho konania. Ani tento reálne tretí stupeň konania nemusí znamenať definitívne ukončenie konania, pretože aj v konaní o mimoriadnych opravných prostriedkoch prichádza do úvahy využitie riadnych opravných prostriedkov.³ A využitie tohto práva je fakticky možné považovať za kvázi ďalší stupeň konania. Z uvedeného vyplýva, že dotknuté subjekty, najmä účastníci správneho konania, sa už vo sfére verejnej správy môžu domáhať nápravy využívaním riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov.

Pokiaľ ide správne súdnictvo, ktoré je predmetom úpravy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, tento inštitút predstavuje zákonnú ingerenciu inej moci, a to moci súdnej, do činnosti moci výkonnej. Zohľadňujúc klasické členenie štátnej (verejnej) moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu, v správnom súdnictve ide o vyjadrenie vzťahu súdnej moci voči moci výkonnej. V správnom súdnictve sú sudy ako inštitúcie súdnej moci v pozícii orgánu rozhodujúceho o činnosti iného nositeľa moci, ktorý patrí do sféry výkonnej. Kým vo sfére výkonnej moci sú fyzické osoby a právnické osoby v procese správneho konania ako spravované subjekty vo vzťahu k nositeľom výkonnej moci nerovnocenné, v súdnom konaní sa ich postavenie principiálne mení, pretože pred súdom sa orgány

³ Napríklad podľa ustanovenia § 63 ods. 5 vety prvej zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správy poriadok), v znení neskorších predpisov, proti rozhodnutiu o **obnove konania** možno podať odvolanie (rozklad). Podobne podľa ustanovenia § 68 ods. 2 vety prvej zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správy poriadok), v znení neskorších predpisov, proti rozhodnutiu, ktorým sa zrušuje alebo mení rozhodnutie **mimo odvolacieho konania**, sa možno odvolať (podať rozklad). A tiež, podľa ustanovenia § 69 ods. 4 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správy poriadok), v znení neskorších predpisov, proti rozhodnutiu o **proteste prokurátora** sa môžu účastníci konania odvolať (podať rozklad).

verejnej správy stávajú rovnakým účastníkom súdneho konania ako sú skorší účastníci správneho konania.

Správne súdnictvo teda možno chápať ako špecifický druh výkonu súdnej moci, ako osobitý spôsob preskúvania administratívnych rozhodnutí a postupov, ako jeden z prostriedkov na zabezpečenie zákonnosti v činnosti verejnej správy. Správne súdnictvo je dôležitým inštitútom plniacim v rámci deľby moci funkciu jednej z brzd a protiváh. Správne súdnictvo funguje popri iných prostriedkoch nápravy rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy a predstavuje možnosť zásahu súdnej moci voči výkonnej moci. Služi na realizáciu oprávnenia dotknutej fyzickej osoby alebo právnickej osoby pri splnení zákonom ustanovených podmienok obrátiť sa na súd vo veci, ktorá patrí do sféry výkonnej moci.

Jedným z meradiel demokracie v štáte je aj existencia možnosti súdneho preskúmania rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy spolu s možným rozsahom preskúmania a následnými oprávneniami smerujúcimi k náprave. Správne súdnictvo sa vyznačuje osobitým postavením orgánu verejnej správy, kde v konaní pred súdom sa z účastníka správneho konania, respektíve z osoby, voči ktorej orgán verejnej správy uplatňuje administratívny postup, stáva účastník súdneho konania, tu postavený na roveň orgánu verejnej správy, totiž stávajú sa obaja rovnocennými účastníkmi súdneho konania, čím sa vertikálny vzťah v konaní orgánu verejnej správy voči účastníkovi konania mení v konaní pred súdom na vzťah horizontálny.

Často využívaným inštitútom je žaloba na preskúmanie právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy a postupu, ktorý vydaniu rozhodnutia predchádzal. Pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní je predpokladom postupu podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, aby šlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť. Niet zákonnej požiadavky, že by riadne opravné prostriedky museli byť, za určitých okolností, vyčerpané výhradne žalobcom. Ak správny orgán rozhoduje v poslednom stupni a nekvalifikovane oznámi rozhodnutie niektorému z viacerých účastníkov správneho konania, rozhodnutie nie je právoplatné a podmienka jeho preskúmania v čase súdneho konania o žalobe iného účastníka nie je splnená.⁴

⁴ K problematike právoplatnosti preskúmaného rozhodnutia pozri bližšie SEMAN, T.: *Niektoré otázky preskúmania právoplatných rozhodnutí v správnom súdnictve na základe žaloby podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku*. In: *Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty. Zborník príspevkov vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej 7. – 8. marca 2011 v Trnave*. EUROUNION, spol. s r.o. – IKARUS.SK, Bratislava 2011, ISBN 978-80-970760-0-9, s. 238 - 245.

Správne súdnictvo reálne možno považovať za akoby ďalšie stupne konania o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach účastníkov správneho konania. Rozhodnutia v správnom konaní sa vyznačujú možnosťami preskúmania tak na základe riadnych ako aj mimoriadnych opravných prostriedkov. Napriek tomu, že administratívne rozhodnutie môže byť preskúmané na rôznych úrovniach a stupňoch, to znamená orgánmi verejnej správy, prokurátorom i súdmi, nemožno vylúčiť úvahu o možnom porušení základných práv a slobôd.

2. Aktuálna prieskumná právomoc v správnom súdnictve

Správne súdnictvo je upravené v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku⁵ a zahrnuje široký okruh preskúmovacích oprávnení. Rozhodovacia právomoc všeobecných súdov obsahuje rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov,⁶ rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov,⁷ konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy,⁸ konanie o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy.⁹ Do správneho súdnictva je zahrnutá aj úprava vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov.¹⁰ Správne súdnictvo obsahuje úpravu osobitných konaní.¹¹ Ide o konanie vo volebných veciach, konkrétne o konanie vo veciach zoznamu voličov, konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky a pre voľby do Európskeho parlamentu, konanie vo veciach prijatia návrhu na kandidáta na prezidenta Slovenskej republiky, konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávnych krajov, konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávy obcí, konanie vo veciach registrácie politických strán a politických hnutí, konanie o preskúmaní zákonnosti uznesení obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva

⁵ Ide o ustanovenia § 244 až § 250zg zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok, v znení neskorších predpisov.

⁶ V Občianskom súdnom poriadku ide o ustanovenia druhej hlavy piatej časti, a to § 247 až § 250k.

⁷ Ide o ustanovenia tretej hlavy piatej časti, a to § 250l až § 250sa Občianskeho súdneho poriadku.

⁸ Úprava je obsiahnutá v ustanoveniach štvrtej hlavy piatej časti, a to v § 250t až § 250u Občianskeho súdneho poriadku.

⁹ Toto konanie je upravené v ustanoveniach piatej hlavy piatej časti, a to v § 250v Občianskeho súdneho poriadku.

¹⁰ Táto úprava je obsiahnutá v ustanoveniach § 250w až 250ya (šiesta hlava piatej časti) Občianskeho súdneho poriadku.

¹¹ Predmet úpravy osobitných konaní sa nachádza v § 250z až § 250zg, teda v celej siedmej hlave piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

vyššieho územného celku. Medzi osobitné konania patrí aj konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce a vyššieho územného celku so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, a napokon konanie vo veciach dohôd obcí o spolupráci s územnými celkami alebo orgánmi iných štátov a členstva v medzinárodnom združení.

3. Porušovanie základných práv a slobôd všeobecnými súdmi v správnom súdnictve podľa judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky

Druhá hlava Ústavy Slovenskej republiky upravuje základné práva a slobody. V siedmom oddieli tejto hlavy je upravené právo na súdnu a inú právnu ochranu. Podľa článku 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky. Podľa článku 46 ods. 2 ústavy kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Všeobecné súdy sú v oblasti správneho súdnictva poskytovateľmi ochrany práv, do ktorých bolo zasiahnuté činnosťou či nečinnosťou orgánov verejnej správy. Ústavný súd Slovenskej republiky na základe podaní fyzických osôb i právnických osôb, ktoré sa predtým domáhali ochrany svojich práv v správnom súdnictve, v mnohých prípadoch dal zapravdu týmto fyzickým osobám i právnickým osobám a konštatoval porušenie konkrétnych práv všeobecnými súdmi konajúcimi vo veciach správneho súdnictva.

3.1 Právo na dostatočné odôvodnenie súdneho rozhodnutia v správnom súdnictve

V správnom súdnictve konajú všeobecné súdy a ich rozhodnutia musia mať náležité odôvodnenie. **"Rozhodnutie všeobecného súdu musí uviesť dostatočné dôvody, na základe ktorých je založené."** (III. ÚS 119/03)¹² Ústavný súd Slovenskej republiky uviedol, že taktiež podľa

¹² Porov. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 119/03 zo 16. septembra 2003, ktorým vyslovil, že "základné právo sťažovateľa podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 38 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Sž 98/02 z 27. novembra 2002 porušené bolo", tento rozsudok zrušil a vec vrátil tomuto súdu, aby v nej znovu konal a rozhodol. Ústavný súd sa nevyjadroval k vecnej správnosti alebo nesprávnosti rozsudku vo veci

doterajšej judikatúry ústavného súdu (II. ÚS 50/01, II. ÚS 236/02, I. ÚS 3/01) "Základnému právu podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky preto zodpovedá taký postup súdu, v rámci ktorého skúma nielen formálne znaky (povahu) rozhodnutia predloženého mu na súdne preskúmanie, ale takisto aj či sa toto rozhodnutie svojím obsahom nedotýka niektorého zo základných práv alebo slobôd účastníkov konania". Ústavný súd pri rozhodovaní o sťažnosti sťažovateľa predovšetkým zobral do úvahy, že tento namietal porušenie svojho základného práva na súdnu ochranu, ktoré je v demokratickej spoločnosti natoľko závažné, že pri jeho výkone neprichádzajú do úvahy (zo strany súdov) ani jeho zužujúci výklad a ani také formálne interpretačné postupy, následkom ktorých by mohlo byť jeho neodôvodnené (svojoľné) obmedzenie, či dokonca popretie. Podľa právneho názoru ústavného súdu preto ústavne súladný výklad zákonov týkajúcich sa rozhodovacej činnosti súdov predstavuje neoddeliteľnú súčasť ich rozhodovacej činnosti a ako taký jedine zodpovedá základnému právu každého na súdnu ochranu podľa čl. 46 ústavy (I. ÚS 24/00). Ústavný súd okrem iného uviedol, že z odôvodnenia napadnutého rozsudku nie je zrejmé, **aké dôkazy hodnotil súd** pri svojom konkrétnom skutkovom zistení, ako i to, **ktoré príslušné ustanovenia zákona použil pri posúdení skutkového stavu veci**, že súd sa pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu zameral len na konštatovanie skutkového zistenia bez náležitého odôvodnenia, o čo toto skutkové zistenie oprel, **aké právne úvahy ho viedli k jeho rozhodnutiu**, nepreskúmal komplexne sťažovateľove procesné a hmotné námietky, postupoval nedôsledne, a tým porušil právo sťažovateľa na spravodlivý a riadny proces, právo domáhať sa zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a zásadu spravodlivého procesu podľa článku 46 odseku 1 a článku 38 odseku 2 Listiny. Požiadavky na spravodlivý proces a odôvodnenie rozhodnutí podľa článku 46 odseku 1 ústavy sa zásadne vzťahujú aj na správne súdnictvo realizujúce článok 46 odsek 2 ústavy. Ústavný súd už vyslovil, že **"súčasťou obsahu základného práva na spravodlivý proces je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, t.j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu"** (IV. ÚS 115/03). Ústavný súd ďalej uviedol, že v dôsledku uvedených zistení, východísk a záverov ústavného súdu je potrebné konštatovať, že **napadnuté rozhodnutie svojimi účinkami porušilo základné právo**

samej, pričom zároveň konštatoval, že porušenie vyššie uvedených ustanovení Občianskeho súdneho poriadku zo strany najvyššieho súdu je zároveň porušením čl. 51 ods. 1 ústavy.

sťažovateľa na súdnu ochranu, ktorého reálne uplatnenie, zabezpečenie a realizácia vylučujú taký postup a rozhodnutie, ktoré súd v správnom súdnictve vyniesol. Vzhľadom na to, že ústavný súd považoval napadnutý rozsudok súdu za rozporný s ústavnými princípmi spravodlivého procesu, bolo potrebné rozhodnúť o porušení základného práva sťažovateľa.¹³ Podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde ak sa základné právo alebo sloboda porušili rozhodnutím alebo opatrením, ústavný súd také rozhodnutie alebo opatrenie zruší. Na základe citovaného ustanovenia zákona o ústavnom súde preto ústavný súd zrušil napadnutý rozsudok súdu a vrátil mu vec na ďalšie konanie.¹⁴

Ústavný súd vo svojej judikatúre konštantne zdôrazňuje, že pri uplatňovaní svojej právomoci nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti nemôže zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov. Sú to teda všeobecné súdy, ktorým ako "pánom zákonov" prislúcha chrániť princípy spravodlivého procesu na zákonnej úrovni. Táto ochrana sa prejavuje v tom, že **všeobecný súd odpovedá na konkrétne námietky účastníka konania, keď jasne a zrozumiteľne dá odpoveď na všetky kľúčové právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany**. Všeobecný súd nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov sporu uvádzaných účastníkmi konania. Rovnako Európsky súd pre ľudské práva pripomenul, že súdne rozhodnutia musia v dostatočnej miere uvádzať dôvody, na ktorých sa zakladajú. Článok 6 odsek 1 dohovoru však nemožno chápať tak, že vyžaduje podrobnú odpoveď na každý argument, pričom odvolací súd sa pri zamietnutí odvolania môže obmedziť na prevzatie odôvodnenia rozhodnutia nižšieho súdu (García Ruiz proti Španielsku z 21. januára 1999).¹⁵ Úloha ústavného súdu pri

¹³ Išlo o porušenie základného práva sťažovateľa, ako je uvedené v prvom bode výrokovvej časti Nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 119/03 zo 16. septembra 2003.

¹⁴ Ústavný súd vrátil vec súdu na ďalšie konanie, v ktorom je viazaný právnym názorom ústavného súdu vysloveným v tomto náleze (§ 56 ods. 3 písm. b) ods. 6 zákona o ústavnom súde. Viazanosť najvyššieho súdu sa vzťahuje na ústavne súladný výklad a použitie ustanovení Občianskeho súdneho poriadku o odôvodnení rozhodnutia, predvolaní sťažovateľa ako účastníka konania, tak ako sú uvedené v bode III tohto nálezu.

¹⁵ Porov. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 241/07 z 18. septembra 2008 vo veci sťažnosti spoločnosti N., a.s., G., ktorou namietala porušenie svojho základného práva podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 141 ods. 1 a čl. 144 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd rozhodnutím Krajského súdu v Trnave č. k. 14 S 103/2004-87 a rozhodnutím Najvyššieho súdu Slovenskej

rozhodovaní o sťažnosti pre porušenie práva na súdnu ochranu rozhodnutím súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách najmä v tom smere, **či závery všeobecných súdov sú dostatočne odôvodnené, resp. či nie sú arbitrárne, s priamym dopadom na niektoré zo základných ľudských práv** (napr. I. ÚS 19/02, I. ÚS 27/04, I. ÚS 74/05). Príslušné ustanovenia ústavy a dohovoru, ktoré sa týkajú spravodlivého procesu, treba interpretovať tak, že **kvalita procesu musí zodpovedať právam a povinnostiam, o ktorých sa koná**. Z ústavnoprávneho hľadiska a z požiadaviek, ktoré vyplývajú z ochrany ústavnosti, je zrejmé, že **rozsahu a spôsobu súdnej kontroly správnych aktov treba venovať dostatočnú a výraznú pozornosť rovnako ako treba v dostatočnej miere a presvedčivým spôsobom odôvodniť súdne rozhodnutia**.¹⁶

Ústavný súd vzhľadom na princíp subsidiarity zakotvený v článku 127 odseku 1 ústavy nemá právomoc na preskúmanie rozhodnutí orgánov verejnej správy, ale ani namietaných rozsudkov krajských súdov, keďže preskúmanie týchto rozhodnutí patrí do právomoci najvyššieho súdu, rozhodujúceho o odvolaní v rámci správneho súdnictva. Na základe toho ústavný súd v súlade s ústavným obmedzením svojho zasahovania do rozhodovacej činnosti všeobecných súdov posudzuje len rozsudok najvyššieho súdu a konanie, ktoré mu predchádzalo. V právomoci ústavného súdu zostáva teda posúdenie, či účinky výkonu právomoci najvyššieho súdu v súvislosti s jeho rozhodnutím o odvolaní sťažovateľa sú zlučiteľné s označenými článkami ústavy a dohovoru. Podstata základného práva na súdnu ochranu podľa článku 46 odseku 1 ústavy spočíva v oprávnení každého domáhať sa ochrany svojich práv na súde. Tomuto oprávneniu zodpovedá povinnosť súdu nezávisle a nestranne vo veci konať tak, aby

republiky sp. zn. 5 SžoKS 70/2006. V tejto veci ústavný súd rozhodol, že: 1. Základné právo spoločnosti N., a.s., na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 141 ods. 1 a čl. 144 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 SžoKS 70/2006 z 27. apríla 2007 bolo porušené, 2. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 SžoKS 70/2006 z 27. apríla 2007 zrušuje a vec mu vracia na ďalšie konanie, 3. Sťažnosti spoločnosti N., a.s., vo zvyšnej časti nevyhovuje.

¹⁶ V Náleze sp. zn. I. ÚS 241/07 z 18. septembra 2008 Ústavný súd Slovenskej republiky skonštatoval, že podľa § 157 Občianskeho súdneho poriadku v odôvodnení rozsudku súd uvedie, čoho sa žalobca domáhal a z akých dôvodov, ako sa vyjadril žalovaný, stručne a jasne a výstižne vysvetlí, ktoré skutočnosti považuje za preukázané a ktoré nie, z ktorých dôkazov vychádzal a akými úvahami sa pri hodnotení dôkazov riadil, prečo nevykonal ďalšie navrhované dôkazy a ako vec právne posúdil. Súd dbá aj o to, aby odôvodnenie rozsudku bolo presvedčivé. Z textu odôvodnenia tohto nálezu je jednoznačné, že citované zákonné ustanovenie platí aj pre rozhodnutia súdov v správnom súdnictve.

bola právu, ktorého porušenie sa namieta, poskytnutá zodpovedajúca ochrana.¹⁷

*"Súčasťou obsahu základného práva na spravodlivé konanie (obsiahnutého v základnom práve na súdnu ochranu) podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a v čl. 6 ods. 1 dohovoru je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany (napr. III. ÚS 209/04, III. ÚS 95/06, III. ÚS 260/06, III. ÚS 153/07)."*¹⁸ Článok 46 odsek 2 Ústavy Slovenskej republiky totiž zaručuje ústavné právo fyzických osôb a právnických osôb, ktoré *obhájiteľným spôsobom tvrdia*,¹⁹ že boli na svojich právach ukrátené rozhodnutím orgánu verejnej správy, obrátiť sa na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak, pričom z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Ustanovenie článku 46 odseku 2 ústavy teda zaručuje ústavné právo fyzických osôb a právnických osôb na prístup k súdu, pokiaľ ide o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy spôsobilých zasiahnuť do práv alebo právom chránených záujmov

¹⁷ V Náleze sp. zn. I. ÚS 241/07 z 18. septembra 2008 Ústavný súd Slovenskej republiky tiež uviedol: *"Takýto výklad hmotno-právnych noriem najvyšším súdom a odôvodnenie jeho rozsudku sú však ústavne neakceptovateľné. Ak najvyšší súd dospel k záveru o neplatnosti predmetných právnych úkonov, bolo jeho povinnosťou dať v odôvodnení rozsudku jasnú a zrozumiteľnú odpoveď na otázku, prečo sú tieto zmluvy neplatné. Odpoveď súdu musí byť zrejmalá, jasná a zrozumiteľná nielen súdu, ale aj účastníkovi konania, keďže súd rozhoduje o jeho právnej veci. Konštatovanie absolútnej neplatnosti zmluvy, či iného právneho úkonu musí byť spojené s odkazom na konkrétnu právnu normu, ktorá uvedený nedostatok právneho úkonu sankcionuje neplatnosťou. V posudzovanom prípade to tak nebolo, a preto možno uzavrieť, že rozsudok najvyššieho súdu vykazuje vysoký stupeň arbitrárnosti. V odôvodnení rozsudku neuvádza najvyšší súd ani jedno konkrétne ustanovenie (§ Obchodného zákonníka či Občianskeho zákonníka, na základe ktorého dospel k záveru o neplatnosti lízinguových zmlúv. Ústavnému súdu neprislúcha v konaní o sťažnosti riešiť otázku platnosti alebo neplatnosti lízinguových zmlúv. To prislúcha všeobecnému súdu, ktorý však musí dať v odôvodnení svojho rozhodnutia ústavne akceptovateľnú odpoveď na otázku, ako vec právne posúdil (§ 157 ods. 1 OSP). Možno však prisvedčiť sťažovateľke, že právny poriadok pripúšťa celý rad platných právnych úkonov, keď v čase uzavretia zmluvy účastník zmluvy, ktorý má voči druhému účastníkovi niečo plniť ešte nie je vlastníkom, ba ani držiteľom či detentorom k predmetu svojho plnenia (§ 595 OZ, § 151d ods. 4 OZ, ale aj § 410 ods. 1 Obchodného zákonníka)."*

¹⁸ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 305/08 z 25. novembra 2008.

¹⁹ Obhájiteľnosť tvrdenia v danom prípade znamená, že vzhľadom na právnu úpravu a na okolnosti prípadu bolo konkrétne rozhodnutie orgánu verejnej správy spôsobilé zasiahnuť do práv alebo právom chránených záujmov fyzických osôb alebo právnických osôb, ktoré tvrdia, že boli rozhodnutím orgánu verejnej správy dotknuté.

týchto osôb.²⁰ Podstata základného práva na súdnu ochranu podľa článku 46 odseku 1 ústavy spočíva v oprávnení každého domáhať sa ochrany svojich práv na súde. Tomuto oprávneniu zodpovedá **povinnosť súdu** nezávisle a nestranne vo veci **konat' tak, aby bola právu**, ktorého porušenie sa namieta, **poskytnutá ochrana v medziach zákonov**, ktoré tento článok ústavy o základnom práve na súdnu ochranu vykonávajú (článok 46 odsek 4 ústavy v spojení s článkom 51 odsekom 1 ústavy). Reálne uplatnenie základného práva na súdnu ochranu predpokladá, že účastníkovi súdneho konania sa táto ochrana dostane **v zákonom predpokladanej kvalite**, pričom výklad a používanie zákonných ustanovení príslušných právnych predpisov musí v celom rozsahu rešpektovať základné právo účastníkov na súdnu ochranu podľa článku 46 odseku 1 ústavy. Súd musí vykladať a používať ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku a ďalších zákonných predpisov v súlade s účelom základného práva na súdnu ochranu s cieľom poskytnúť materiálnu ochranu zákonnosti tak, aby bola zabezpečená spravodlivá ochrana práv a oprávnených záujmov účastníkov.²¹ Obsah základného práva na súdnu ochranu podľa článku 46 odseku 1 ústavy však nespočíva iba v oprávnení každého domáhať sa ochrany svojich práv na súde. Zahŕňa taktiež **právo na určitú kvalitu súdneho konania** definovanú procesnými garanciami spravodlivého súdneho konania, ako sú požiadavky rešpektovania zásad kontradiktórnosti alebo rovnosť zbraní, či **právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, ktorá má byť v konkrétnom prípade poskytnutá**. Zásada spravodlivosti obsiahnutá v práve na spravodlivé súdne konanie, ktoré vyplýva z článku 46 odseku 1 ústavy, totiž vyžaduje, **aby súdy založili svoje rozhodnutia na dostatočných a právne relevantných dôvodoch zodpovedajúcich konkrétnym okolnostiam prerokúvanej veci**. Aj v prípadoch, keď právo na prístup k súdu účastníka súdneho konania má svoj ústavný základ v článku 46 odseku 2 ústavy,²² je súd konajúci vo veci viazaný princípmi spravodlivého súdneho konania vyplývajúcimi z článku 46 odseku 1

²⁰ V tomto rozsahu (pokiaľ ide o garantovanie práva na prístup k súdu) predstavuje ustanovenie článku 46 odseku 2 ústavy *lex specialis* vo vzťahu k všeobecnejšiemu ustanoveniu článku 46 odseku 1 ústavy.

²¹ Ustanovenie § 1 Občianskeho súdneho poriadku, obdobne napr. IV. ÚS 1/02, II. ÚS 174/04, III. ÚS 117/07.

²² Článok 46 odsek 2 Ústavy Slovenskej republiky znie: *"Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd."*

ústavy.²³ V prípadoch posudzovaných ústavným súdom nemusí byť vôbec predmetom konania pred ním námietka odmietnutia súdnej ochrany (odopretia prístupu k súdu), pokiaľ ide o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy. Predmetom posúdenia bývajú tvrdenia sťažovateľa, že táto **súdna ochrana nebola poskytnutá ústavne konformným spôsobom, zodpovedajúcim právu na spravodlivé súdne konanie.**²⁴ Aj keby z obsahu sťažovateľovej argumentácie prednesenej ústavnému súdu v sťažnosti bolo zrejmé, že podstata ním namietaného porušenia jeho základných práv a slobôd tkvie v namietanej neodôvodnenosti a nesprávnosti záverov súdu obsiahnutých v napádanom rozhodnutí, je potrebné prihliadať na Ústavu Slovenskej republiky, konkrétne na jej článok 142 odsek 1, článok 124, článok 127. Podľa článku 142 odseku 1 ústavy súdy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach; súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon. Podľa článku 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Z uvedeného ústavného vymedzenia postavenia a kompetencií všeobecných súdov a ústavného súdu v Slovenskej republike vyplýva, že preskúmanie zákonností rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonností rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, patrí v rozsahu ustanovenom zákonnými predpismi do právomoci všeobecných súdov. Ústavný súd nie je súdom vyššej inštancie rozhodujúcim o opravných prostriedkoch v rámci sústavy všeobecných súdov. V zásade preto nie je oprávnený posudzovať správnosť skutkových a právnych názorov všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov v

²³ Článok 46 odsek 1 Ústavy Slovenskej republiky znie: *"Každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky."*

²⁴ Nálezom sp. zn. III. ÚS 305/08 z 25. novembra 2008 Ústavný súd Slovenskej republiky vo veci namietaného porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a práva na spravodlivé súdne konanie podľa článku 6 odseku 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sžf 64/2007 zo 14. februára 2008 rozhodol tak, že (podľa prvého výroku) *"Základné právo spoločnosti O., na súdnu ochranu zaručené v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sžf 64/2007 zo 14. februára 2008 porušené bolo."* Ústavný súd druhým výrokom nálezu tento rozsudok zrušil a vec vrátil Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky na ďalšie konanie a rozhodnutie. V citovanom náleze ústavný súd námietku najvyššieho súdu (ktorého sťažnosťou napadnuté rozhodnutie bolo vydané v správnom súdnictve) o neaplikovateľnosti článku 46 odseku 1 ústavy na daný prípad neakceptoval.

konkrétnom prípade viedli k rozhodnutiu.²⁵ Do právomoci ústavného súdu v konaní podľa článku 127 ústavy však patrí kontrola zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou, prípadne medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách. **Skutkové a právne závery súdu môžu byť predmetom kontroly zo strany ústavného súdu vtedy, ak by vyvedené závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedlňiteľné a neutržateľné a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody.**²⁶ O zjavnej neodôvodnenosti alebo arbitrárnosti súdneho rozhodnutia v súvislosti s právnym posúdením veci možno hovoriť spravidla vtedy, ak ústavný súd zistí interpretáciu a aplikáciu právnej normy zo strany súdu, ktorá zásadne popiera účel a význam aplikovanej právnej normy, alebo ak dôvody, na ktorých je založené súdne rozhodnutie, absentujú, sú zjavne protirečivé alebo popierajú pravidlá formálnej a právnej logiky, prípadne ak sú tieto dôvody zjavne jednostranné a v extrémnom rozpore s princípmi spravodlivosti.²⁷

V zmysle požiadavky vyplývajúcej z článku 46 odseku 1 ústavy a článku 6 odseku 1 dohovoru, aj s ohľadom na ustanovenie § 157 odsek 2 Občianskeho súdneho poriadku, **je povinnosťou súdov uviesť v rozhodnutí dostatočné a relevantné dôvody, na ktorých svoje rozhodnutie založili.**²⁸

V správnom súdnictve sú súdy povinné svoje závery náležite a konkrétne odôvodniť v súlade s požiadavkami vyplývajúcimi z § 157 odseku 2 Občianskeho súdneho poriadku, článku 46 odseku 1 ústavy a článku 6 odseku 1 dohovoru.²⁹

²⁵ Obdobne napr. III. ÚS 78/07.

²⁶ Mutatis mutandis I. ÚS 13/00, I. ÚS 139/02, III. ÚS 180/02, III. ÚS 271/05, III. ÚS 153/07.

²⁷ Porov. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 305/08 z 25. novembra 2008.

²⁸ Ústavný súd v náleze III. ÚS 305/08 uviedol, že odôvodnenie označeného sťažnosťou napádaného rozsudku najvyššieho súdu nezodpovedá požiadavke vyplývajúcej z článku 46 odseku 1 ústavy a článku 6 odseku 1 dohovoru, v zmysle ktorej je, aj s ohľadom na ustanovenie § 157 odsek 2 Občianskeho súdneho poriadku, povinnosťou súdov uviesť v rozhodnutí dostatočné a relevantné dôvody, na ktorých svoje rozhodnutie založili. Ústavný súd ďalej skonštatoval, že dôvody uvedené najvyšším súdom v označenom rozhodnutí si navyše odporujú a nie sú preskúmateľné a že tento rozsudok je preto arbitrárny.

²⁹ V náleze III. ÚS 305/08 ústavný súd uviedol, že podľa článku 152 odseku 4 ústavy výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou. Ďalej uviedol: *"Z uvedených dôvodov ústavný súd vyslovil porušenie základného práva sťažovateľa na súdnu ochranu (čl. 46 ods. 1 ústavy) a jeho práva na spravodlivé súdne konanie (čl. 6 ods. 1 dohovoru) tak, ako to je uvedené vo výrokovvej časti tohto rozhodnutia, a v zmysle čl. 127 ods. 2 ústavy rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 3 Sžf 64/2007 zo 14. februára 2008 zrušil a vec mu vrátil*

"Podľa § 157 Občianskeho súdneho poriadku v odôvodnení rozsudku uvedie súd podstatný obsah prednesov, stručne a jasne vyloží, ktoré skutočnosti má preukázané a ktoré nie, o ktoré dôkazy oprel svoje skutkové zistenia a akými úvahami sa pri hodnotení dôkazov správal, prečo nevykonal i ďalšie dôkazy, a posúdi zistený skutkový stav podľa príslušných ustanovení, ktoré použil (odsek 2). V záujme výchovného pôsobenia rozsudku dbá súd na to, aby odôvodnenie rozsudku bolo presvedčivé a zaoberalo sa príčinami sporu (odsek 3)."³⁰ Ústavný súd teda poukazuje na jednoznačnú povinnosť dodržiavať ustanovenia zákona (Občianskeho súdneho poriadku³¹) o náležitostiach odôvodnenia aj súdmi v správnom súdnictve. "Toto zákonné ustanovenie je potrebné z hľadiska práva na súdnu a inú právnu ochranu, ako aj práva na spravodlivé súdne konanie v zmysle čl. 46 ods. 1 ústavy (ktorého dôležitým aspektom je právo na rovnosť účastníkov v konaní podľa čl. 47 ods. 3) a podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru vykladať a uplatňovať s ohľadom na príslušnú judikatúru ESJP (pozri napr. rozsudok Garcia Ruiz v. Španielsko z 21. januára 1999, § 26) tak, že rozhodnutie súdu musí uviesť dostatočné dôvody, na základe ktorých je založené. Rozsah tejto povinnosti sa môže meniť podľa povahy rozhodnutia a musí sa posúdiť vo svetle okolností každej veci. Z citovaných článkov ústavy a dohovoru však nemožno vyvodzovať, že dôvody uvedené súdom sa musia zaoberať zvlášť každým bodom, ktorý niektorý z účastníkov konania môže považovať za základný pre svoju argumentáciu (mutatis mutandis I. ÚS 56/01)."³² Príslušné ustanovenia ústavy a dohovoru, ktoré sa týkajú spravodlivého procesu, treba interpretovať tak, že kvalita procesu musí zodpovedať právam a povinnostiam, o ktorých sa koná. Z ústavnoprávneho hľadiska a z požiadaviek, ktoré vyplývajú z ochrany ústavnosti, rozsahu a spôsobu súdnej kontroly správnych aktov, treba

na ďalšie konanie. V tomto konaní bude potrebné opätovne posúdiť dovolanie sťažovateľa a závery najvyššieho súdu aj náležite a konkrétne odôvodniť v súlade s požiadavkami vyplývajúcimi z § 157 ods. 2 OSP, čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru."

³⁰ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 238/06 zo 16. decembra 2008.

³¹ Ustanovenie § 157 odsek 2 Občianskeho súdneho poriadku znie: "V odôvodnení rozsudku súd uvedie, čoho sa navrhovateľ (žalobca) domáhal a z akých dôvodov, ako sa vo veci vyjadril odporca (žalovaný), prípadne iný účastník konania, stručne, jasne a výstižne vysvetlí, ktoré skutočnosti považuje za preukázané a ktoré nie, z ktorých dôkazov vychádzal a akými úvahami sa pri hodnotení dôkazov riadil, prečo nevykonal ďalšie navrhnuté dôkazy a ako vec právne posúdil. Súd dbá na to, aby odôvodnenie rozsudku bolo presvedčivé." Ustanovenie § 157 odsek 3 Občianskeho súdneho poriadku znie: "Ak je na pojednávaní vyhlásený rozsudok za prítomnosti všetkých účastníkov alebo ich zástupcov, ktorí sa vzdajú odvolania, uvedie súd v odôvodnení rozsudku iba predmet konania a ustanovenia zákona, podľa ktorých rozhodol."

³² Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 238/06 zo 16. decembra 2008.

venovať rozhodnutiam dostatočnú a výraznú pozornosť, rovnako ako ich **treba v dostatočnej miere a presvedčivým spôsobom odôvodniť**.

3.2 Právo na prerokovanie vecí v správnom súdnictve bez zbytočných priet'ahov

Ochrana subjektívnych práv má význam vtedy, ak je dostatočne rýchla, čomu zodpovedá právo na prerokovanie vecí bez zbytočných priet'ahov. **Právo na prerokovanie vecí bez zbytočných priet'ahov podľa článku 48 odseku 2 ústavy sa vzťahuje aj na konanie v správnom súdnictve.** Ústava a ani procesné predpisy upravujúce činnosť súdov v občianskych veciach totiž nevynímajú súdy z ich povinnosti konať bez zbytočných priet'ahov v žiadnej veci, ktorej môže byť poskytnutá súdna ochrana (I. ÚS 70/98).³³

3.3 Chybné právne posúdenie právomoci v správnom súdnictve

Za odopretie ústavou upraveného práva na súdnu ochranu podľa článku 46 odseku 2 Ústavy Slovenskej republiky treba považovať **zastavenie konania** z dôvodu nedostatku procesnej podmienky v postupe všeobecného súdu, ku ktorému došlo **v dôsledku chybného právneho posúdenia právomoci v správnom súdnictve**.³⁴ Otázku právomoci všeobecného súdu z hľadiska ústavou upraveného práva na súdnu ochranu (článok 46 odsek 2 ústavy) treba posudzovať v zmysle článku 152 odseku 4 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého výklad a uplatňovanie

³³ Ústavný súd už rozhodol, že právo na prerokovanie vecí bez zbytočných priet'ahov podľa článku 48 odseku 2 ústavy sa vzťahuje nielen na konanie prvostupňového súdu, ale aj na konanie odvolacieho a dovolacieho súdu, ďalej na konanie v správnom súdnictve, ako aj na konanie o výkon rozhodnutia. Ústava a ani procesné predpisy upravujúce činnosť súdov v občianskych veciach totiž nevynímajú súdy z ich povinnosti konať bez zbytočných priet'ahov v žiadnej veci, ktorej môže byť poskytnutá súdna ochrana (I. ÚS 70/98). Uvedené konštatovanie Ústavného súdu Slovenskej republiky sa nachádza aj v ďalších jeho rozhodnutiach (napr. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 54/02 z 13. novembra 2002, Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 24/03 z 3. apríla 2003).

³⁴ Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojom náleze sp. zn. I. ÚS 37/95 z 20. decembra 1995 konštatuje, že zastavenie konania z dôvodu nedostatku procesnej podmienky v postupe všeobecného súdu, ku ktorému došlo v dôsledku chybného právneho posúdenia právomoci v správnom súdnictve treba považovať za odopretie ústavou upraveného práva na súdnu ochranu podľa článku 46 odseku 2 Ústavy Slovenskej republiky.

ústavných zákonov, zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.³⁵

3.4 Povinnosť verejného vyhlásenia rozsudku v správnom súdnictve

Vo veciach správneho súdnictva je nevyhnutné dodržiavať **povinnosť verejného vyhlásenia rozsudku**. *"Z verejnosti súdneho konania ako jednej z ústavných a procesných záruk práva na súdnu a inú právnu ochranu existujú výnimky, ktoré sa vzťahujú na súdne pojednávanie, nie však na verejné vyhlásenie rozsudku. Povinnosť verejného vyhlásenia rozsudku je bezvýnimčná, ako to vyplýva z čl. 142 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky."*³⁶ Nedodržanie tejto povinnosti je porušením základného práva podľa článku 6 odseku 1 Dohovoru v spojení s článkom 142 odsekom 3 Ústavy Slovenskej republiky.

3.5 Vykonanie dôkazu, ktorý mohol obsahovať zistenie významné pre rozhodnutie o zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu, všeobecným súdom v správnom súdnictve

Podľa § 250i odseku 1 Občianskeho súdneho poriadku *"Pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutia je pre súd rozhodujúci skutkový stav,*

³⁵ Ústavný súd Slovenskej republiky o podnete M.S., zastúpeného advokátom JUDr. J.O., vo veci porušenia základného práva na súdnu ochranu uznesením Krajského súdu v Banskej Bystrici sp. zn. 23 S 394/94 zo 4. novembra 1994, rozhodol, že Krajský súd v Banskej Bystrici rozhodnutím sp. zn. 23 S 394/94 zo 4. novembra 1994, ktorým pre nedostatok právomoci zastavil konanie o preskúmanie rozhodnutia Okresného úradu životného prostredia v Žiline sp. zn. 1/1004-1/3/94-Mi z 18. júla 1994, porušil základné právo M.S. na súdnu ochranu podľa článku 46 odseku 2 v spojitosti s článkom 2 odsekom 2 Ústavy Slovenskej republiky. (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 37/95 z 20. decembra 1995)

³⁶ Porov. 2. výrok Nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 88/01 z 18. apríla 2002. V 3. výroku ústavný súd vyslovil, že základné právo obce Vitanová podľa článku 6 odseku 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v spojení s článkom 142 odsekom 3 Ústavy Slovenskej republiky postupom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý v konaní sp. zn. 6 Sž 188/95 **nevyhlásil verejne rozsudok**, porušené bolo, a vo 4. Výroku Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky ústavný súd prikazuje, aby rozsudok prijatý v konaní sp. zn. 6 Sž 188/95 verejne vyhlásil. V časti III odôvodnenia nálezu ústavný súd vyslovil, že vzhľadom na rozsah a spôsob, ktorým najvyšší súd porušil základné právo sťažovateľa v konaní sp. zn. 6 Sž 188/95, ústavný súd nevyhovел jeho žiadosti o zrušenie tohto rozsudku, vrátenie veci na ďalšie konanie, ako aj priznanie náhrady trov konania titulom trov právneho zastúpenia. Vychádzajúc zo svojej právomoci priznanej čl. 127 ods. 2 ústavy ústavný súd však najvyššiemu súdu prikázal verejne vyhlásiť rozsudok prijatý v konaní sp. zn. 6 Sž 188/95, a tak odstrániť porušenie základného práva sťažovateľa podľa článku 6 odseku 1 Dohovoru v spojení s článkom 142 odsekom 3 ústavy.

ktorý tu bol v čase vydania napadnutého rozhodnutia. **Súd môže vykonať dôkazy nevyhnutné na preskúmanie napadnutého rozhodnutia.**" Podľa § 250i odseku 2 Občianskeho súdneho poriadku "Ak správny orgán podľa osobitného zákona rozhodol o spore alebo o inej právnej veci vyplývajúcej z občianskoprávných, pracovných, rodinných a obchodných vzťahov (§ 7 ods. 1) alebo rozhodol o uložení sankcie, súd pri preskúmaní tohto rozhodnutia nie je viazaný skutkovým stavom zisteným správnym orgánom. **Súd môže vychádzať zo skutkových zistení správneho orgánu, opätovne vykonať dôkazy už vykonané správnym orgánom alebo vykonať dokazovanie podľa tretej časti druhej hlavy.**" Podľa § 250q odseku 1 Občianskeho súdneho poriadku "Ak nedôjde k vybaveniu opravného prostriedku spôsobom uvedeným v § 250f, 250o alebo 250p, nariadi súd pojednávanie. **Súd môže vykonať dôkazy nevyhnutné na preskúmanie napadnutého rozhodnutia.**"

Judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky prikladá dokazovaniu v správnom súdnictve význam už dve desiatky rokov a aj zo staršej judikatúry sú zrejmé dôležité závery. "Z obsahu základného práva podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky nevyplýva pre všeobecný súd ústavná povinnosť vykonať dôkazy, ktoré označil účastník konania. Ak však všeobecný súd v správnom súdnictve vykonal dôkaz, ktorý mohol obsahovať zistenie významné pre rozhodnutie o zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu, bol ho povinný podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vykonať tak, aby účastník konania v súlade so zákonom ustanoveným postupom (§ 123 v spojení s § 122 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku) mal možnosť k nemu sa aj vyjadriť. (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 75/96 zo 16. apríla 1997)"³⁷ Aj v správnom súdnictve je nutné rešpektovať **základné právo vyjadriť sa k všetkým vykonaným dôkazom** podľa článku 48 odseku 2 Ústavy Slovenskej republiky.³⁸ Článok 48 odsek 2 Ústavy Slovenskej republiky priznáva každému právo "vyjadriť sa k všetkým vykonávaným dôkazom". Toto ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky je potrebné vykladať vo väzbe na jej článok 46 odseky 1 a 2 tak, že **v každom konaní, v ktorom súd vykonal dôkaz, má účastníkovi konania umožniť, aby sa k nemu mohol vyjadriť.** Uvedené sa preto v plnom rozsahu **vzťahuje aj na správne súdnictvo, pokiaľ v ňom súd vykonal dôkaz.**³⁹ Ústavný súd tiež

³⁷ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 75/96 zo 16. apríla 1997.

³⁸ Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn. I. ÚS 75/96 zo 16. apríla 1997 vyslovil, že Najvyšší súd Slovenskej republiky svojím konaním vo veci vedenej pod spisovou značkou 4 Sž 13/96 porušil základné právo sťažovateľa vyjadriť sa k všetkým vykonaným dôkazom podľa článku 48 odseku 2 Ústavy Slovenskej republiky.

³⁹ Porov. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 75/96 zo 16. apríla 1997.

uvádza: "Za súčasť základného práva vyjadriť sa k vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy nemožno... považovať aj povinnosť súdu vykonať dôkazy označené účastníkmi súdneho konania" a tiež: "Rozhodnutie o tom, či je v správnom súdnictve potrebné vykonať alebo zopakovať dôkaz, ktorý je na posúdenie zákonnosti rozhodnutia nevyhnutný... však patrí výlučne príslušnému súdu a netvorí obsah základného práva podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky" (I. ÚS 72/96). Ak si však súd v správnom súdnictve vyžiadal a aj zadovážil dôkaz, ktorý pre svoje rozhodnutie o zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu považoval za nutný a z ktorého aj vychádzal (zobral ho do úvahy) pri svojom rozhodnutí, na základe článku 48 odseku 2 ústavy ho bol povinný vykonať tak, aby sa účastník konania v súlade so zákonom ustanoveným postupom (§ 123 v spojení s § 122 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku) mal k nemu možnosť vyjadriť. Hoci zo základného práva podľa článku 48 odseku 2 Ústavy Slovenskej republiky pre všeobecný súd nevyplýva aj povinnosť vykonať dôkazy, ktoré označil účastník konania, v prípade, že si súd vyžiadal a aj zadovážil dôkaz, z ktorého pri svojom rozhodovaní o zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu vychádzal, bolo jeho povinnosťou vykonať ho tak, aby sa k nemu žalobca mohol vyjadriť.⁴⁰ Ak si súd po vyžiadaní a preštudovaní správneho spisu od žalovaného následne vyžiada a aj zadováži ďalší dôkaz, z ktorého aj vychádza pri posúdení zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu, má účastníkovi konania (žalobcovi) dať možnosť k tomuto dôkazu sa vyjadriť v súlade so zákonom ustanoveným postupom. Inak by súd porušil základné právo účastníka súdneho konania podľa článku 48 odseku 2 Ústavy Slovenskej republiky.⁴¹ Pretože podľa článku 48 odsek 2 ústavy **"Každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných prietahov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Verejnosť možno vylúčiť len v prípadoch ustanovených zákonom."**

3.6 Interpretácia právnych noriem súdom musí zohľadniť súvisiace normy obsiahnuté v zákone, ako aj logické väzby medzi nimi a zásady interpretácie noriem správneho práva súdom

⁴⁰ Porov. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 75/96 zo 16. apríla 1997.

⁴¹ V náleze I. ÚS 75/96 Ústavný súd Slovenskej republiky vyslovil: "V prípade navrhovateľa (...) vedenom na Najvyššom súde pod sp. zn. 4 Sž 13/96 si tento po vyžiadaní a preštudovaní správneho spisu (...) od nej následne vyžiadal a aj zadovážil ďalší dôkaz, z ktorého aj vychádzal pri posúdení zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu, bez toho, aby bol účastníkovi konania (žalobcovi) dal možnosť k tomuto dôkazu sa vyjadriť v súlade so zákonom ustanoveným postupom. Takýmto konaním porušil jeho základné právo podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky."

Výklad práva je nevyhnutný na pochopenie a použitie právneho predpisu. Interpretácia právnych noriem je osobitne dôležitá pre aplikačnú činnosť súdov.⁴² **Súdy majú povinnosť interpretovať právne normy zohľadňujúc súvisiace normy obsiahnuté v zákone, ako aj logické väzby medzi nimi.** Opačný postup pri interpretácii právnych noriem je nezlučiteľný s Ústavou Slovenskej republiky.⁴³ Zisťovanie obsahu a zmyslu právnej normy je nevyhnutnou súčasťou rozhodovacej činnosti súdov zahŕňajúcej aplikáciu abstraktných právnych noriem na konkrétne okolnosti individuálnych prípadov. Realizuje sa uplatňovaním jednotlivých metód

⁴² Podrobnejšie sa základmi výkladu práva zaoberajú odborné publikácie z oblasti teórie práva (napr. Alexejev, S. S.: *Mechanism pravovogo regulirovanija*. Moskva 1996; Alesy, R.: *Theorie der juristischen Argumentation*, Frankfurt (M.) 1991; Berka, K.: *K pojmu interpretace*. Stát a právo, 1989, č. 27; Boguszak, J.: *Teorie státu a práva*. Praha 1967; Bund, U.: *Juristische Logik und Argumentation*. Freiburg i. Br. 1983; Čapek, J.: *Interpretace socialistického práva*. Praha 1983; Harvánek, J.: *Základy právní teorie*. Brno 1991; Khol, J.: *Interpretační procesy: podstata, pojetí, užití*. Stát a právo 1989, č. 27; Knapp, V.: *Interpretace v právu*. Stát a právo 1989, č. 27; Kořenský, J.: *Právní jazyk, právní komunikace a interpretace*. Stát a právo, 1989, č. 27; Peczenik, A.: *Grundlagen der juristischen Argumentation*. Wien - Nex York 1983; Veverka, V. a kol.: *Základy teorie práva*. Praha 1991; Weyr, F.: *Teorie práva*. Brno - Praha 1936) ako aj právnické slovníky (napr. Hromada, J. a kol.: *Právnícký slovník II*. Orbis, Praha 1972, s. 987 - 988; Madar, Z. a kol.: *Právnícký slovník II*. Panorama, Praha 1978, s. 537 - 538).

⁴³ Porov. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 70/09 z 2. júna 2009. Uvedeným nálezom ústavný súd vyslovil, že *"Interpretácia právnych noriem Najvyšším súdom Slovenskej republiky musí zohľadniť súvisiace normy obsiahnuté v zákone, ako aj logické väzby medzi nimi. Opačný postup pri interpretácii právnych noriem je nezlučiteľný s Ústavou Slovenskej republiky."* Citovaným nálezom ústavný súd tiež vyslovil, že *"Začaté správne konania nepretransformovanej zdravotnej poisťovne po zostávajúci čas jej pôsobenia až do jej zániku prebiehajú u nej. Po jej zániku 30. septembra 2005 právoplatne neskončené správne konania prechádzajú na Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou. Takáto interpretácia zákona vyplýva z ustanovení § 2 a § 84 zákona č. 581/2004 Z.z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov."* Ústavný súd vo výrokovvej časti nálezu vyslovil, že základné právo sťažovateľa na súdnu ochranu podľa článku 46 odseku 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sžnč 1/2008 z 5. augusta 2008 porušené bolo, zrušil toto uznesenie a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Súdne konanie sa týkalo návrhu sťažovateľa, ktorý návrhom z 22. januára 2008 inicioval na najvyššom súde konanie proti nečinnosti Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou podľa ustanovenia § 250t Občianskeho súdneho poriadku. V konaní sp. zn. III. ÚS 70/09 Ústavný súd Slovenskej republiky skúmal namietané porušenie sťažovateľom označených práv interpretáciou a aplikáciou príslušných noriem zákona č. 581/2004 Z.z., ktoré znie: *"Začaté správne konania doterajšej zdravotnej poisťovne právoplatne neskončené do dňa vydania právoplatného povolenia na základe tohto zákona dokončí úrad. Ak doterajšia zdravotná poisťovňa na základe schváleného transformačného projektu nezaloží akciovú spoločnosť do 31. marca 2005, začaté správne konania právoplatne neskončené do 30. septembra 2005 prechádzajú na úrad 1. októbrom 2005."*

výkladu práva. Ide spravidla o taký spôsob objasňovania zmyslu interpretovaného textu, v rámci ktorého sa jednotlivé metódy výkladu uplatňujú vo vzájomnom prepojení, pričom žiadna z nich nemá mať absolútnu prednosť. Jednotlivé uplatnené metódy by sa mali navzájom dopĺňať a viesť k zrozumiteľnému a racionálne zdôvodnenému vysvetleniu textu právneho predpisu. Východiskom v procese interpretácie a aplikácie práva je síce gramatický výklad textu právneho predpisu, interpret však musí tiež zohľadniť účel zákona, systematickú súvislosť a logické väzby medzi jednotlivými normami zákona. Jednou zo základných interpretačných metód ústavného súdu je príkaz ústavne konformnej interpretácie jednoduchého práva, najmä v prípade, ak ustanovenie právneho predpisu umožňuje rozdielnu interpretáciu. Úlohou súdu v tomto prípade je interpretovať sporné ustanovenie zákona ústavne konformným spôsobom.

Súd nemôže interpretovať normu zákona bez toho, aby zohľadnil súvisiace normy obsiahnuté v zákone a logické väzby medzi nimi. Takáto interpretácia právnych noriem je nezlučiteľná s ústavou.⁴⁴ Ústavný súd už vo svojej judikatúre zdôraznil, že prípadné porušenie základných práv sťažovateľa v konaní o sťažnosti podľa článku 127 odseku 1 ústavy dôsledne vychádza z podstaty materiálneho právneho štátu, keď na zásah do rozhodovacej činnosti všeobecných súdov vyžaduje kumulatívne splnenie dvoch podmienok. Prvou podmienkou je, že skutkové a právne závery konajúceho súdu musia byť zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, a druhou je požiadavka, aby tieto závery mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (napr. I. ÚS 13/00, III. ÚS 151/05, III. ÚS 344/06).⁴⁵

Orgány aplikujúce správne právo a spomedzi nich osobitne **sudcovia pri rozhodovaní v správnom súdnictve sú oprávnení nedostatky zákonnej právnej úpravy svojím výkladom odstraňovať**. Takéto odstraňovanie však nemožno považovať za legislatívnu činnosť, ktorá by narušala ústavný princíp trojdelenia štátnej moci. **Sudca pri interpretácii normy správneho práva 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 (článok

⁴⁴ V náleze sp. zn. III. ÚS 70/09 ústavný súd skonštatoval: "Podľa názoru ústavného súdu najvyšší súd interpretoval § 84 zákona č. 581/2004 Z.z. bez toho, aby zohľadnil súvisiace normy obsiahnuté v zákone a logické väzby medzi nimi. Takáto interpretácia právnych noriem je nezlučiteľná s ústavou."

⁴⁵ V súvislosti s interpretáciou právnych noriem v náleze sp. zn. III. ÚS 70/09 ústavný súd skonštatoval, že: "Vzhľadom na uvedené napadnutým rozhodnutím došlo k porušeniu základného práva sťažovateľa na súdnu a inú právnu ochranu a na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 46 ústavy (bod 1 výroku tohto rozhodnutia)."

152 odsek 4 Ústavy Slovenskej republiky).⁴⁶ Každú právnu normu je potrebné vnímať ako súčasť určitého celku právnych noriem, ktoré tvoria ustanovenie právneho predpisu, a nakoniec i celý právny predpis. Konkrétnu právnu normu nie je možné vykladať izolovane, bez ohľadu na znenie ostatných právnych noriem obsiahnutých v danom právnom predpise, a teda bez ohľadu na účel právneho predpisu.⁴⁷

3.7 Rovnosť zbraní a kontradiktórnosť

Rozhodnutiu všeobecného súdu vo veci samej (vrátane rozhodnutia všeobecného súdu v správnom súdnictve) musí predchádzať jeho postup zodpovedajúci garanciam spravodlivého súdneho konania v zmysle príslušných ustanovení ústavy a príslušnej medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a základných slobodách,⁴⁸ najmä garanciam obsiahnutým v princípe rovnosti zbraní a práve na kontradiktórne konanie. Ústavný súd vo svojich rozhodnutiach opakovane zdôrazňuje, že zo vzájomnej súvislosti ustanovení čl. 152 ods. 4 a čl. 154c ods. 1 ústavy vyplýva, že dohovor a judikatúra k nemu sa vzťahujúca predstavujú pre vnútroštátne orgány aplikácie práva záväznú výkladovú smernicu pre výklad a uplatňovanie zákonnej úpravy jednotlivých komponentov práva na súdnu a inú právnu ochranu zakotvených v siedmom oddiele druhej hlavy ústavy, a tým normujú rámec, v ktorom je pred týmito orgánmi možné domáhať sa rešpektovania jednotlivých aspektov "práva na spravodlivé súdne konanie".⁴⁹ Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že princíp rovnosti zbraní vyžaduje, aby každej procesnej strane bola daná primeraná možnosť predniesť svoju záležitosť za podmienok, ktoré ju

⁴⁶ Porov. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 274/07 z 11. októbra 2007, v ktorom Ústavný súd uviedol, že logický a gramatický výklad právnej normy nepredstavujú bezobsažné pojmy právnoaplikačnej teórie. Za obidvoma sa skrýva **používanie pravidiel formálnej logiky (analýza, syntéza, indukcia, dedukcia, generalizácia a pod.) i zákonitostí slovenského jazyka pri objasňovaní zmyslu a účelu jednotlivých právnych noriem**. Tak to bolo aj v zdôvodnení najvyššieho súdu, v ktorom tento odkázal na logický a gramatický výklad.

⁴⁷ Porov. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 274/07 z 11. októbra 2007, ktorým Ústavný súd Slovenskej republiky sťažnosť sťažovateľa odmietol. V danej veci sťažovateľ namietal porušenie čl. 1, čl. 2 a čl. 13 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj základných práv zaručených čl. 20, čl. 35 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky postupom a rozhodnutím Krajského súdu v Nitre v konaní vedenom pod sp. zn. 11 S 100/2004 a rozhodnutím Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v konaní vedenom pod sp. zn. 4 Sž-o-KS 95/2005.

⁴⁸ V kontexte s rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 26. septembra 2002 sp. zn. 7 Sž 30/02 v súlade s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Medzinárodným paktom o občianskych a politických právach (konanie I. ÚS 230/03).

⁴⁹ Napr. I. ÚS 49/01, I. ÚS 1/2003.

nestavajú do podstatne nevýhodnejšej situácie, než v ktorej je jej odporca.⁵⁰ Právo na kontradiktórne konanie zase znamená, že procesné strany musia dostať príležitosť nielen predložiť všetky dôkazy potrebné na to, aby ich návrh uspel, ale i zoznámiť sa so všetkými ďalšími dôkazmi a pripomienkami, ktoré boli predložené s cieľom ovplyvniť rozhodnutie súdu, a vyjadriť sa k nim.⁵¹

Porušenie princípu "rovnosti zbraní" nastane, ak súd v správnom súdnictve založí svoje rozhodnutie na takých skutočnostiach a dôvodoch, ktoré procesné strany rozumne nemohli predvídať a reagovať na ne vo svojich stanoviskách.⁵² Dôvody uvedené v rozhodnutí súdu nemôžu byť všeobecné a nekonkrétne.⁵³ Princípu kontradiktórnosti zodpovedá riadne doručovanie písomností v súdnom konaní.⁵⁴

Záver

Príspevok približuje porušovanie základných práv a slobôd všeobecnými súdmi v správnom súdnictve podľa judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky. Z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky je zrejme konštatovanie porušenia základných práv a slobôd všeobecnými súdmi, konajúcimi v správnom súdnictve. Autor v príspevku zdôrazňuje právo na dostatočné odôvodnenie súdneho rozhodnutia v správnom súdnictve, právo na prerokovanie veci v správnom súdnictve bez zbytočných prieťahov, povinnosť verejného vyhlásenia rozsudku v správnom

⁵⁰ Komanický c. Slovenská republika, rozsudok zo 4. júna 2002, § 45.

⁵¹ Rozsudok Komanický c. Slovenská republika, zo 4. júna 2002, § 46.

⁵² Mutatis mutandis I. ÚS 5/2000.

⁵³ V náleze sp. zn. I. ÚS 230/03 z 31. marca 2004 Ústavný súd Slovenskej republiky, pokiaľ ide námietku porušenia princípu "rovnosti zbraní", konštatuje, že „najvyšší súd - v tom čase ako **správny súd** jednej inštancie - založil svoje rozhodnutie na takých skutočnostiach a dôvodoch, ktoré procesné strany rozumne nemohli predvídať a reagovať na ne vo svojich stanoviskách (mutatis mutandis I. ÚS 5/00). Ústavný súd opiera toto konštatovanie predovšetkým o dôvody uvedené v napadnutom rozsudku, z ktorých vzhľadom na ich (v tomto bode) značnú všeobecnosť a nekonkrétosť nevyplýva to, z akých dôvodov bola správnymi orgánmi ako predbežná otázka posúdená platnosť spornej "zmluvy o dočasnom užívaní pozemku", ani to, či a v akom rozsahu mali pri tomto ich posúdení význam výkladové pravidlá ustanovenia § 41a Občianskeho zákonníka. (...) Vzhľadom na uvedené mohol podľa názoru ústavného súdu sťažovateľ legitímne pochybovať o tom, či sa pri posúdení platnosti zmluvy z dôvodov uvedených najvyšším súdom nedostal v súdnom konaní do podstatne nevýhodnejšej procesnej situácie, než v ktorej sa nachádzal jeho odporca - žalovaný správny orgán.“

⁵⁴ V náleze sp. zn. I. ÚS 230/03 z 31. marca 2004 Ústavný súd Slovenskej republiky, čo sa týka námietok porušenia princípu kontradiktórnosti konania, konštatuje, že nebolo medzi účastníkmi konania sporné, že sťažovateľovi ani jeho právnomu zástupcovi nebolo doručené písomné vyjadrenie žalovaného správneho orgánu k jeho žalobe (pozri bod 8 časti II nálezu), na ktoré sa najvyšší súd v odôvodnení svojho rozsudku výslovne odvolal.

súdnicte. Poukazuje na vykonanie dôkazu, ktorý mohol obsahovať zistenie významné pre rozhodnutie o zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu, všeobecným súdom v správnom súdnicte, ďalej tiež na chybné právne posúdenie právomoci v správnom súdnicte, Pozornosť upriamuje aj na rovnosť zbraní a kontradiktórnosť a zdôrazňuje, že interpretácia právnych noriem súdom musí zohľadniť súvisiace normy obsiahnuté v zákone, ako aj logické väzby medzi nimi a poukazuje na zásady interpretácie noriem správneho práva súdom.

Resumé

Post approximates violations of fundamental rights and freedoms of ordinary courts in administrative justice according to the jurisprudence of the Constitutional Court of the Slovak Republic. From decision-making activities of the Constitutional Court of the Slovak Republic is obvious that an infringement of fundamental rights and freedoms of ordinary courts, acting in administrative justice. The author emphasizes the contribution of the right to adequate justification for judicial decisions in administrative justice, the right to a hearing in administrative justice without undue delay, the obligation of public judgment in administrative justice. Refers to the taking of evidence, which could include finding relevant for the decision on the legality of the decision of the administrative body, the general court of administrative justice, also referred to as the erroneous legal assessment of competence in administrative justice, and draws attention to equality of arms and adversarial, and stresses that the interpretation of laws the court must take into account related standards contained in the law, as well as the logical links between them and highlights the principles of interpretation of the rules of administrative law court.

PRÁVO NA SPRAVODLIVÝ PROCES V ADMINISTRATÍVNYCH VECIACH POD VPLYVOM JUDIKATÚRY EURÓPSKEHO SÚDU PRE ĽUDSKÉ PRÁVA

JUDr. Radomír Jakab, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

I. ÚVOD

Právo na spravodlivý proces má svoje výsadné a nezastupiteľné miesto v systéme základných práv a slobôd. Totiž jeho existencia, konkrétna právna úprava a reálna aplikácia sú determinujúcimi okolnosťami pre faktické uplatňovanie akýchkoľvek ďalších základných práv a slobôd. Bez existencie tohto práva a jeho riadneho uplatňovania by ostatné základné práva a slobody nemali zabezpečený spôsob ochrany a výkonu; boli by iba prázdnymi frázami.

Právo na spravodlivý proces bolo vymedzené vo viacerých regionálnych a medzinárodných dohovoroch na ochranu ľudských práv a slobôd. Je to jedno z najširších ľudských práv, pričom všetky medzinárodné dohovory upravujú toto právo vo viacerých článkoch.¹ Niektoré čiastkové práva spadajúce pod pojem práva na spravodlivý proces boli už zakotvené vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv z roku 1948, najmä v článkoch 6, 7, 8 a 11 (napr. prezumpcia nevinny). Na medzinárodnej úrovni bolo toto právo následne detailizované v Medzinárodnom dohovore o občianskych a politických právach z roku 1966, a to v jeho článku 14 a 16. Na tieto medzinárodné dokumenty nadväzovali následne regionálne dohovory upravujúce ľudské práva a slobody; konkrétne Africká charta o ľudských a ľudových právach, tzv. Banjulská charta z roku 1979, ďalej Americký dohovor o ľudských právach z roku 1969 známy ako Pakt zo San José, a v našich podmienkach aplikovateľný Európsky dohovor o ľudských právach z roku 1950 (ďalej len „Európsky dohovor“)².

Napriek rozdielnemu zneniu a umiestneniu úpravy práva na spravodlivý proces v rôznych medzinárodných dokumentoch, všetky tieto nástroje definujú právo na spravodlivý proces zhruba za rovnakých

¹ DOEBBLER, C.: Introduction to International Human Rights Law. CD Publishing. 2006. s. 107–108.

² Pozri tiež CHRONOWSKI, N.: Constitution and Constitutional Principles in the EU. Budapest: Dialóg Campus, 2005, s. 62 a nasl.

podmienok.³ Účelom tohto práva je zabezpečiť správny priebeh a výkon spravodlivosti. V minimálnom rozsahu toto právo zahŕňa právo na prejednanie veci pred príslušným, nezávislým a nestranným súdom, právo na verejné prejednanie veci, právo na prejednanie veci v primeranom čase a bez prieťahov, právo na zastúpenie a právo na tlmočníka.

Toto právo je rovnako zakotvené aj v právnom poriadku demokratických štátov, nevynímajúc Slovenskú republiku. Úprava tohto práva je v článku 46 a násl. Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava SR“). Vychádzajúc z čl. 46 ods. 1 každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky. Podľa ods. 2 citovaného ustanovenia Ústavy SR kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Ostatne zmienené ustanovenie upravuje uplatňovanie práva na spravodlivý proces v administratívnych veciach, pričom dáva možnosť zákonnou právnou úpravou vymedziť rozsah tohto práva s výnimkou prípadov preskúmania rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.⁴ Každopádne, zákonodarca nie je úplne slobodný v stanovovaní reštrikcií vzťahujúcich sa na právo na spravodlivý proces v administratívnych veciach; je totiž viazaný vyššie uvedenými medzinárodnými dohovormi vymedzujúcimi toto právo. Spomedzi nich má na vymedzenie rozsahu tohto práva najvýraznejší vplyv Európsky dohovor, ktorý je doplňovaný výkladom Európskeho súdu pre ľudské práva.

Cieľom tohto príspevku je analyzovať rozsah práva na spravodlivý proces v administratívno-právnych veciach v zmysle Európskeho dohovoru s prihliadnutím aj na existujúci výklad tohto práva zo strany Európskeho súdu pre ľudské práva, a posúdiť dopad na slovenskú právnu úpravu. Pri spracovaní tohto príspevku sú aplikované základné metódy výskumu, najmä analýza, syntéza, deskripcia, explanácia a komparácia.

II. ÚPRAVA PRÁVA NA SPRAVODLIVÝ PROCES V EURÓPSKOM DOHOVORE

³ ALFREDSSON, G.- EIDE, A.: The Universal Declaration of Human Rights: a common standard of achievement. Martinus Nijhoff Publishers., 1999, s. 225.

⁴ K tomu pozri bližšie KOŠIČAROVA, S.: Prístup k spravodlivosti a verejná správa. In Občan a verejná správa (ústavno-právne aspekty). Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej v dňoch 25.-26. Októbra 2007 v Košiciach. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2007, s. 19.

Úprava práva na spravodlivý proces je obsiahnutá najmä v čl. 6 Európskeho dohovoru. Podľa ods. 1 tohto článku „každý má právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o akomkoľvek trestnom čine, z ktorého je obvinený. Rozsudok musí byť vyhlásený verejne, ale tlač a verejnosť môžu byť vylúčené buď po dobu celého alebo časti procesu v záujme mravnosti, verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, keď to vyžadujú záujmy maloletých alebo ochrana súkromného života účastníkov alebo, v rozsahu považovanom súdom za úplne nevyhnutný, pokiaľ by vzhľadom na osobitné okolnosti mohla byť verejnosť konania na ujmu záujmom spravodlivosti.“⁵

Ako vyplýva z vyššie citovaného ustanovenia Európskeho dohovoru, právo na spravodlivý proces vo veciach týkajúcich sa občianskych práv a záväzkoch alebo vo veciach akéhokoľvek trestného činu. Teda, na prvý pohľad je možné usudzovať, že garancia práva na spravodlivý proces je Európskym dohovorom limitovaná týmito dvoma okruhmi. V zmyslení národnej legislatívy bo bolo možné konštatovať, že právo na spravodlivý proces podľa dohovoru sa neuplatní na administratívno-právne záležitosti. Európsky súd pre ľudské práva vo svojej rozhodovacej činnosti interpretoval tieto okruhy extenzívne poukazujúc pritom na potrebu takéhoto prístupu s ohľadom na nevyhnutnú dôležitosť pre zabezpečovanie demokracie. Vo veci *Delcourt v. Belgium* konštatoval že „v demokratickej spoločnosti v chápaní Dohovoru má právo na spravodlivý proces také prominentné miesto, že reštriktívny výklad článku 6 ods. 1 by nekorešpondoval s cieľom a účelom tohto ustanovenia.“⁶

Vychádzajúc aj z tohto záveru, článok 6 ods. 1 Európskeho dohovoru je iba určitým skeletom, ktorý je ďalej rozvíjaný v rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva, a to tak čo do obsahu tohto práva, ako aj čo do jeho rozsahu – aplikovateľnosti na okruhy prípadov. Ako bolo uvedené vyššie, právo na spravodlivý proces sa vzťahuje na veci týkajúce sa občianskych práv a záväzkov a na veci akéhokoľvek trestného činu. Tieto vymedzenia vecí majú pod vplyvom judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vlastný autonómny význam, ktorý je spravidla nestotožňujúci sa s významom týchto pojmov v národnej legislatíve. A tak veci týkajúce sa občianskych práv a záväzkov zahŕňajú aj veci, ktoré podľa národnej legislatívy spadajú do rámca administratívno-právnych záležitostí;

⁵ Čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru.

⁶ *Delcourt v. Belgium*, 17.1.1970, par. 25.

rovnako aj trestné veci podľa Európskeho dohovoru subsumujú aj veci týkajúce sa správnych deliktov postihovateľných orgánmi verejnej správy.

III. VYMEDZENIE TRESTNÝCH VECÍ PODĽA EURÓPSKEHO DOHOVORU

Podľa článku 6 ods. 1 Európskeho dohovoru právo na spravodlivý proces sa vzťahuje na rozhodovanie o akomkoľvek trestnom čine, z ktorého je obvinený. Trestná vec v chápaní Európskeho dohovoru pod vplyvom judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva nemusí zohľadňovať význam tohto pojmu v národnej legislatíve. Európsky súd pre ľudské práva v prípade *Engel a ost. v. the Netherlands* konštatoval, členské štáty sa v rámci svojho národného práva môžu rozhodnúť, že určitá vec je trestnou, disciplinárnou alebo administratívnou, pričom takéto rozlišovanie nie je v rozpore s Európskym dohovorom. V tomto prípade Európsky súd pre ľudské práva vymedzil kritéria pre rozhodnutie, či ide o vec trestnú v chápaní článku 6 ods. 1 Európskeho dohovoru. Pre tieto účely sú rozhodujúce štyri kritéria: 1. Vymedzenie v domácom práve, 2. Povaha deliktu, 3. Účel sankcie, 4. Povaha a prísnosť sankcie.⁷

Ad 1) Vymedzenie v domácom práve: Ak určitý protiprávny čin je považovaný za trestný v domácom národnom práve, považuje sa automaticky za trestný pre účely aplikácie článku 6 Európskeho dohovoru bez potreby skúmania ďalších kritérií. No neplatí to opačne; ak v domácom práve je protiprávny čin vymedzený ako disciplinárny alebo administratívny, neznamená to, že nebude posudzovaný ako trestný pre účely článku 6 Európskeho dohovoru. V týchto prípadoch sa skúmajú ďalšie kritéria. Napríklad v prípade *Lauko v. Slovakia*⁸ Európsky súd pre ľudské práva uzavrel, že aj keď je konkrétny protiprávny čin považovaný za správny delikt v národnom práve, vzhľadom na svoj charakter a povahu je potrebné ho posudzovať ako trestný pre účely Európskeho dohovoru.

Ad 2) Povaha deliktu: Toto kritérium sa uplatňuje na rozlíšenie medzi trestným činom a disciplinárnym deliktom, ktorý nespadá pod aplikáciu článku 6 Európskeho dohovoru. Ak sa predmetné pravidlo správania vzťahuje iba na určitý okruh ľudí, napr. na ľudí vykonávajúcich určitú profesiu, to signalizuje, že ide o normu disciplinárnej, a nie trestnej povahy. Naopak, ak norma má všeobecnú personálnu pôsobnosť, to indikuje, že ide o pravdepodobne trestnú vec pre účely článku 6 Európskeho dohovoru.⁹ Teda rozlišovacím kritériom je to, či norma aplikovateľná na

⁷ Engel a iní v. the Netherlands, 8.6.1976, par. 81.

⁸ Lauko v. Slovakia, 2.9.1998.

⁹ K tomu pozri Weber v. Switzerland, 22.5.1990, par. 33, Demicoli v. Malta, 27.8.1991, Ravensborg v. Sweden, 21.2.1994.

spáchaný delikt sa vzťahuje iba na vymedzený okruh subjektov, alebo má všeobecnú aplikovateľnosť.

Ad 3) Účel sankcie: Toto kritérium slúži na odlišenie trestných vecí od administratívnych s prihliadnutím na účel sankcie. Zo záverov rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva je možné vyabstrahovať, že ak sankcia má represívny, trestajúci charakter za účelom odstrašenia od ďalšieho páchania podobných deliktov, ide o vec, ktorá spĺňa charakter trestnej veci pre účely článku 6 Európskeho dohovoru. Takouto sankciou bude spravidla odňatie slobody (napr. aj v rámci disciplinárneho konania odsúdeného pri výkone trestu odňatia slobody)¹⁰. Ak sankciou je pokuta, potom je potrebné zvážiť to, či jej účelom je peňažná náhrada škody alebo iba potrestanie za účelom prevencie recidívy. Ak pôjde o druhý prípad, bude možné hovoriť o trestnej veci v zmysle Európskeho dohovoru.¹¹

Ad 4) Povaha a prísnosť sankcie: Ak by ani s prihliadnutím na účel sankcie nebolo možné považovať delikt za trestný podľa článku 6 Európskeho dohovoru, bude nevyhnutné posúdiť ukladanú sankciu z hľadiska jej povahy a prísnosti. V rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva je ustálené, že sankcia odňatia osobnej slobody je z hľadiska povahy a prísnosti spôsobilá subsumovať danú vec pod trestnú podľa článku 6 Európskeho dohovoru.¹² Súd však aj konštatoval, že nie každé odňatie osobnej slobody má automaticky za následok aktivizáciu článku 6 Európskeho dohovoru. Konštatoval, že odňatie osobnej slobody na dva dni nie je trestnou vecou pre účely daného článku.¹³

Okrem toho, že musí ísť o trestnú vec v zmysle vyššie uvedeného, pre účely poskytnutia ochrany podľa článku 6 Európskeho dohovoru je potrebné ešte vznesenie obvinenia voči osobe. Aj koncept vznesenia obvinenia voči konkrétnej osobe má svoje autonómne posudzovanie, nezávislé od úpravy v národnom práve. Vo veci *Deweer v. Belgium* súd konštatoval, že pojmu „vznesenie obvinenia“ je potrebné prikladať skôr materiálny, ako formálny význam. Vychádzajúc z toho, pod vznesením obvinenia je potrebné rozumieť „*úradné oznámenie fyzickej osobe zo strany kompetentného orgánu verejnej moci obsahujúce tvrdenie, že je podozrivý zo spáchania určitého deliktu*“, ako aj „*situáciu na strane podozrivého, kedy bol v skutočnosti ovplyvnený úkonmi súvisiacimi s podozrením*“. Medzi takéto materiálne úkony spojené s podozrením patrí napríklad

¹⁰ Pozri *Ezeh a Connors v. the United Kingdom*, 9.10.2003.

¹¹ Napr. *Bendenoun v. France*, 24.2.1994, *Västberga Taxi Aktienbolad a Vulic v. Sweden*, 23.7.2002, *Öztürk v. Federal Republic of Germany*, 21.2.1984.

¹² *Engel a iní v. the Netherlands*, 8.6.1976, *Benham v. the United Kingdom*, 10.6.1996, *Campbell a Fell v. the United Kingdom*, 28.6.1984.

¹³ *Engel a iní v. the Netherlands*, 8.6.1976.

situácia, keď osoba je prvýkrát vypočítaná ako podozrivý¹⁴, keď je nariadené zatknutie pre trestný čin¹⁵, keď osoba je oficiálne informovaná o vedení stíhania proti nej¹⁶, keď pri stíhaní colných deliktov je vyžadované predloženie dôkazov alebo dôjde k zmrazeniu bankových účtov¹⁷ a pod.

V podmienkach Slovenskej republiky budú tomuto konceptu trestnej veci v zmysle článku 6 Európskeho dohovoru zodpovedať, okrem trestných činov, aj priestupky, ako protiprávne konania nižšej miery spoločenskej nebezpečnosti. Okrem toho, do tejto kategórie budú spadať aj správne delikty fyzických osôb s ohľadom na zavinenie, ako aj správne delikty fyzických osôb bez ohľadu na zavinenie. Na roveň ostatne zmienených deliktov sú postavené aj správne delikty právnických osôb. Správne disciplinárne delikty, vzhľadom na obmedzený okruh možných adresátov, spravidla nebudú podliehať garancii práva na spravodlivý súdny proces podľa článku 6 Európskeho dohovoru. Pri správnych poriadkových deliktoch bude potrebné analyzovať, či účelom sankcie je represia (napr. pri poriadkovej pokute) alebo uvedenie do predošlého stavu (napr. pri vykázaní z miesta pojednávania). Pod garanciu práva na spravodlivý súdny proces potom budú spadať skoršie uvedené správne poriadkové delikty.

IV. VYMEDZEDNIE CIVILNÝCH VECÍ PODĽA EURÓPSKEHO DOHOVORU

Z článku 6 ods. 1 Európskeho dohovoru vyplýva, že právo na spravodlivý súdny proces je garantované v prípade rozhodovania súdu o občianskych právach a záväzkoch. Aj vymedzenie pojmov „občianske práva a záväzky“ je pre účely aplikácie Európskeho dohovoru autonómne od posudzovania tohto pojmu v národnej legislatíve. Teda, aj keď podľa národnej legislatívy spadá určitá vec do sféry administratívno-právnej, v zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva môže mať charakter rozhodovania o občianskych právach a záväzkoch.

Hoci je význam tohto pojmu dohovoru autonómny od posudzovania v národnej legislatíve, nevyhnutnou požiadavkou je, že právo, resp. záväzok v národnej legislatíve vôbec existuje.¹⁸ To znamená, v prvom rade musí existovať v národnej legislatíve právo, uplatňovaniu ktorému sa priznáva (resp. má priznať) právo na spravodlivý proces.¹⁹ Ak existuje takéto právo,

¹⁴ Hozee v. the Netherlands, 22.5.1998.

¹⁵ Wemhoff v. the Federal republic of Germany, 27.6.1968.

¹⁶ Neumeister v. Austria, 27.6.1986.

¹⁷ Funke v. France, 25.2.1993.

¹⁸ Pozri Roche v. the United Kingdom, 19.10.2005.

¹⁹ Tento princíp bol aplikovaný za účelom vylúčenia článku 6 z nárokov z nedbanlivosti proti orgánom verejnej moci v prípadoch, kedy národné sudy rozhodli, že neexistuje takéto právo.

potom sa posudzuje, či spĺňa charakter „občianskeho práva alebo záväzku“ pre účely aplikácie článku 6.

Rovnako, ako bolo uvedené v súvislosti s posudzovaním trestných vecí pre účely aplikácie článku 6 Európskeho dohovoru, v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva sa ustálili aj kritéria pre vymedzenie pojmov „občianske práva a záväzky“ v zmysle článku 6 Európskeho dohovoru.

Po prvé, pre tieto účely je rozhodujúci charakter práva ako takého, nie charakter legislatívy. Vo veci *Ringeisen v. Austria* tento súd uviedol „*Povaha legislatívy, podľa ktorej sa riadi rozhodovanie vo veci (civilná, obchodná, administratívna a pod.) a orgán, ktorý má právomoc v danej veci konať, majú len malý význam.*“²⁰ Rozhodujúcou skutočnosťou, či článok 6 Európskeho dohovoru sa bude na rozhodovanie o konkrétnom práve alebo záväzku vzťahovať je to, či výsledok rozhodovania je smerodajný pre súkromno-právne oprávnenie alebo záväzok²¹. Napríklad rozhodovanie orgánu verejnej správy o registrácii prevodu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností je smerodajné pre súkromnoprávne oprávnenie, t.j. aj rozhodovanie takéhoto orgánu je rozhodovaním o občianskych právach pre účely článku 6 Európskeho dohovoru.

Po druhé, do úvahy je nevyhnutné brať aj spoločný európsky zámer vo vzťahu k povahe daného práva.

Po tretie, aj keď posudzovanie povahy „občianskeho práva alebo záväzku“ podľa článku 6 Európskeho dohovoru je autonómne od národnej legislatívy, tá nie je však bez akejkoľvek dôležitosti. Vo veci *König v. the Federal Republic of Germany* súd konštatoval, že „*bez ohľadu na to, či právo je považované za civilné v zmysle významu jeho vyjadrenia v Dohovore, musí byť určené s prihliadnutím na jeho hmotnoprávny obsah a účinok práva podľa národného práva konkrétneho štátu, a nie s prihliadnutím na jeho právnu klasifikáciu.*“

Vzhľadom na všeobecnosť a neurčitosť týchto kritérií, posudzovanie charakteru práva závisí od individuálnych okolností konkrétneho prípadu. Z rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva je možné vyvodiť prípady, ktoré boli posúdené ako spadajúce pod pojem občianske práva a záväzky, a zase kategóriu prípadov, ktoré charakter takého práva, resp. záväzku nespĺňali.

Do kategórie prípadov spadajúcich pod pojem „občianskych práv a záväzkov“ patria zásadne právne vzťahy medzi súkromnými osobami, či už fyzickými alebo právnickými. Komplikovanejšie je to vtedy, ak na jednej strane je štát. Súd ustálil, že ak rozhodovanie má vplyv na právo vlastníť

²⁰ *Ringeisen v. Austria*, 16.7.1971, par. 94.

²¹ *H v. France*, 24.10.1989, par. 47.

majetok, na jeho užívanie, či požívanie jeho plodov, pôjde o vec spadajúcu pod ochranu článku 6 Európskeho dohovoru. Pôjde hlavne o prípady rozhodovania o vyvlastnení, o územnom plánovaní, v stavebnom konaní.²²

Vo vzťahu medzi súkromnou osobou a štátom na druhej strane pôjde o rozhodovanie o občianskom práve aj vtedy, ak tým bude dotknuté právo podnikania (napr. udelenie licencie na predaj alkoholu, na prevádzku herne a pod.).²³ Rovnako je možné zaradzovať do tejto kategórie aj rozhodovanie o nárokoch v rámci rodinnoprávnych vzťahoch, či už súkromného alebo verejného charakteru (vo veci zverenia dieťaťa do starostlivosti²⁴, osvojenia²⁵, opatrovníctva²⁶ a pod.). V súčasnom období za takéto veci sú považované aj prípady rozhodovania ohľadom práv sociálneho zabezpečenia, najmä ohľadom priznania sociálnych dôchodkov²⁷, plnení zo zdravotného poistenia²⁸, sociálnych dávok a pod.

Pod pojem občianskych práv a záväzkov v zmysle článku 6 Európskeho dohovoru patria aj nároky voči štátu z titulu náhrady škody, či už zmluvnej²⁹, alebo aj spôsobenej nezákonným rozhodnutím³⁰, či nesprávnym úradným postupom v správnom³¹ alebo trestnom konaní³². Za občianske práva sa vždy posudzujú aj nároky fyzických osôb na ochranu osobnosti.³³

Na druhej strane Európsky súd pre ľudské práva vo svojej rozhodovacej činnosti vymedzil aj prípady, ktoré nespádajú pod pojem „občianske práva a záväzky“ v intenciách článku 6 Európskeho dohovoru, t.j. nevzťahuje sa na ne požiadavka práva na spravodlivý proces.³⁴ Medzi

²² Pozri napr. *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, 23.9.1982, *Poiss v. Austria*, 23.4.1987, *Bodén v. Sweden*, 27.10.1987, *Håkansson and Stureson v. Sweden*, 21.2.1990, *Mats Jacobsson v. Sweden*, 28.6.1990, and *Ruiz-Mateos v. Spain*, 12.9.1993.

²³ *Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden*, 7.7.1989., *König v. the Federal Republic of Germany*, 28.6.1978, *Jordebro Foundation v. Sweden*, 6.3.1987, *Commission Report*, 51 DR 148.

²⁴ *Olsson v. Sweden*, 24.3.1988.

²⁵ *Keegan v. Ireland*, 26.5.1994.

²⁶ *Eriksson v. Sweden*, 22.6.1989.

²⁷ *Lombardo v. Italy*, 26.11.1992.

²⁸ *Feldbrugge v. the Netherlands*, 26.5.1986.

²⁹ *Philis v. Greece*, 27.8.1991.

³⁰ *Georgiadis v. Greece*, 29.5.1997.

³¹ *Editions Périscope v. France*, 26.3.1992, *Barraona v. Portugal*, 8.7.1987, and *X v. France*, 3.3.1992.

³² *Moreira de Azevedo v. Portugal*, 23.10.1990.

³³ *Ruiz-Mateos v. Spain*, 12.9.1993.

³⁴ Existujú však aj prípady, kedy Európsky súd pre ľudské práva rozhodol o neaplikácii článku 6 Európskeho dohovoru, no časom sa postoj súdu k tejto otázke zmenil. Je tak napríklad vo veciach týkajúcich štátom zabezpečovanej zdravotnej starostlivosti (prvotný judikát bol *L v. Sweden*, Appl. No. 10801/84 (1988), 61 DR 62, prekonaný judikátmi *Schuler-Zgraggen v. Switzerland*, 24.6.1993, *Van Kuck v. Germany*, 12.6.2003 alebo *Ashingdane v. the United Kingdom*, 28.5.1985.), resp. vo veciach jednostranného rozhodnutia štátu o odškodnení obetí živelných pohrôm (pôvodný judikát *Nordh and others v. Sweden*, Appl. No. 14225/88 (1990), 69 DR 223, prekonaný judikátom *Burdov v. Russia*, 15.1.2009).

takéto prípady patria najmä záležitosti týkajúce sa daní a ciel³⁵, záležitosti týkajúce sa prist'ahovalectva a štátneho občianstva³⁶, pracovné spory zamestnancov vykonávajúcich verejnú službu (príslušníci policajného zboru, vojaci a pod.)³⁷, zodpovednosť za vojenskú službu³⁸, záležitosti týkajúce sa nahrávania súdneho konania³⁹, práva uchádzať sa o verejnú funkciu⁴⁰, práva na štátom zabezpečované vzdelanie⁴¹, prípady odmietnutia vydanie cestovného pasu⁴², prípady týkajúce sa poskytovania právnej pomoci v civilných veciach⁴³, či vo veciach patentovej ochrany⁴⁴.

Na základe toho je možné konštatovať, že vymedzenie rozsahu pojmu „občianske práva a záväzky“ nie je natoľko exaktné, ako vymedzenie „trestných vecí“ pre účely aplikácie článku 6 Európskeho dohovoru. Každopádne, tak pod vymedzenie „občianskych práv a záväzkov“, ako aj „trestných vecí“ vo veľkej miere spadajú aj administratívno-právne záležitosti v chápaní národnej legislatívy. Preto je možné konštatovať, že aj pri rozhodovaní orgánov verejnej správy musí byť vo väčšine prípadoch zabezpečený účinný systém garantujúci právo na spravodlivý súdny proces.

V podmienkach Slovenskej republiky je právo na spravodlivý súdny proces v administratívnych veciach zabezpečované prostredníctvom konaní v rámci správneho súdnictva podľa 5. časti zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky súdny poriadok“). Širokému konceptu chápania rozsahu aplikácie článku 6 Európskeho dohovoru zodpovedá najmä konanie na preskúmanie zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov v zmysle ust. § 247 Občianskeho súdneho poriadku. Uplatnenie tohto prostriedku je budované na negatívnej enumerácii rozhodnutí, voči ktorým je možné tento prostriedok uplatniť. Pričom aj výnimky vylučujúce jeho použitie zodpovedajú rozsahu aplikovateľnosti článku 6 Európskeho dohovoru v zmysle jeho interpretácie Európskym súdom pre ľudské práva. V tejto súvislosti nie je možné opomenúť ani fakt, že súčasná úprava správneho súdnictva v Slovenskej republike bola ovplyvnená konceptom práva na spravodlivý súdny proces vyvíjaným Európskym súdom pre ľudské práva.

³⁵ Emesa Sugar NV v. the Netherlands, 13.1.2005 a napr. X v. France, Appl. No. 9908/82 (1983), 32 DR 266.

³⁶ P v. the United Kingdom, Appl. No. 13162/87 (1987), 54 DR 211, a S v. Switzerland, Appl. No. 13325/87 (1988), 59 DR 256.

³⁷ Pellegrin v. France, 18.12.1999, a Frydlander v. France, 27.6.2000.

³⁸ Nicolussi v. Austria, Appl. No. 11734/85 (1987), 52 DR 266.

³⁹ Atkinson Crook and The Independent v. the United Kingdom, Appl. No.13366/87 (1990), 67 DR 244.

⁴⁰ Habsburg-Lothringen v. Austria, Appl. No. 15344/89 (1989), 64 DR 210.

⁴¹ Simpson v. the United Kingdom, Appl. No. 14688/89 (1989), 64 DR 188.

⁴² Peltonen v. Finland, Appl. No. 19583/92 (1995), 80-A DR 38.

⁴³ X v. the Federal Republic of Germany, Appl. No. 3925/69 (1974), 32 CD 123.

⁴⁴ X v. Austria, Appl. No. 7830/77 (1978), 14 DR 200.

V. ZÁVER

Právo na spravodlivý súdny proces má svoje nezastupiteľné miesto medzi ostatnými základnými právami a slobodami, keďže prostredníctvom tohto práva je možné sa domôcť realizácie ostatných. Toto právo je upravené vo viacerých medzinárodných dokumentoch globálnych, ale aj regionálnych. Rovnako, je súčasťou vnútroštátnej úpravy demokratických právnych štátov, nevynímajúc Slovenskú republiku.

Medzi najvýznamnejšie medzinárodne dokumenty upravujúce toto práva patrí Európsky dohovor o ľudských právach z roku 1950. Z čl. 6 tohto dohovoru vyplýva, že právo na spravodlivý súdny proces sa musí vzťahovať na rozhodovanie o „občianskych právach a záväzkoch“, ako aj na rozhodovanie o „trestných veciach, kde bolo vznesené obvinenie“. Na prvý pohľad by sa mohlo javiť, že právo na spravodlivý súdny proces sa neaplikuje na rozhodovanie o administratívno-právnych záležitostiach. No toto zdanie nie je celkom na mieste. Totiž v rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva sa využíva výrazne extenzívny výklad týchto pojmov, a to nezávisle od ich vymedzenia v národnej legislatíve. V dôsledku toho, do kategórie trestných vecí sa bude zarátať aj väčšina správnych deliktov prejednávaných v správnom konaní; do kategórie občianskych práv a záväzkov budú patriť aj rozhodovania orgánov verejnej správy za predpokladu, že výsledok rozhodovania bude smerodajný pre súkromnoprávne oprávnenie alebo záväzok (napríklad vyvlastňovanie, stavebné konanie a pod).

Z vyššie uvedeného vyplýva, že aj na väčšinu administratívno-právnych vecí rozhodovaných orgánmi verejnej správy sa bude vzťahovať požiadavka garancie práva na spravodlivý súdny proces. V podmienkach Slovenskej republiky je to zabezpečované najmä inštitútmi správneho súdnictva, hlavne prostredníctvom žaloby na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu, ktorá je budovaná na negatívnej enumerácii prípadov aplikovateľnosti zohľadňujúc vymedzenie právo na spravodlivý proces v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva.

Resumé:

V predkladanom článku sa autor zaoberá vymedzením práva na spravodlivý proces najmä v Európskom dohovore o ľudských právach pod vplyvom jeho výkladu zo strany Európskeho súdu pre ľudské práva. Aj keď to zo znenie Európskeho dohovoru explicitne nevyplýva, právo na spravodlivý súdny proces sa vzťahuje aj na rozhodovanie orgánov verejnej správy v administratívno-právnych veciach. V rámci tohto príspevku sa analyzuje

miera aplikácie práva na spravodlivý proces aj na administratívnoprávne záležitosti, ako aj spôsob zabezpečenia uplatnenia tohto práva v podmienkach Slovenskej republiky.

Resumé:

In this paper author deals with the determination of the right to a fair trial, esp. in the European convention on human rights under influence of its interpretation by European court of human rights. Even if there is no exact wording in the Convention, right to a fair trial shall as well apply to decision-making of public authorities in administrative issues. In this paper the author analyses scope of application of the right to a fair trial in administrative issues; moreover, way of its implementation in the Slovak republic is also analysed.

**Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a
medzinárodnými súdnymi orgánmi - III. ústavné dni**

zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie

Košice 23. september 2014

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Odborné poradenstvo: Univerzitná knižnica UPJŠ v Košiciach

<http://www.upjs.sk/pracoviska/univerzitna-kniznica>

Rok vydania: 2014

Náklad: 300

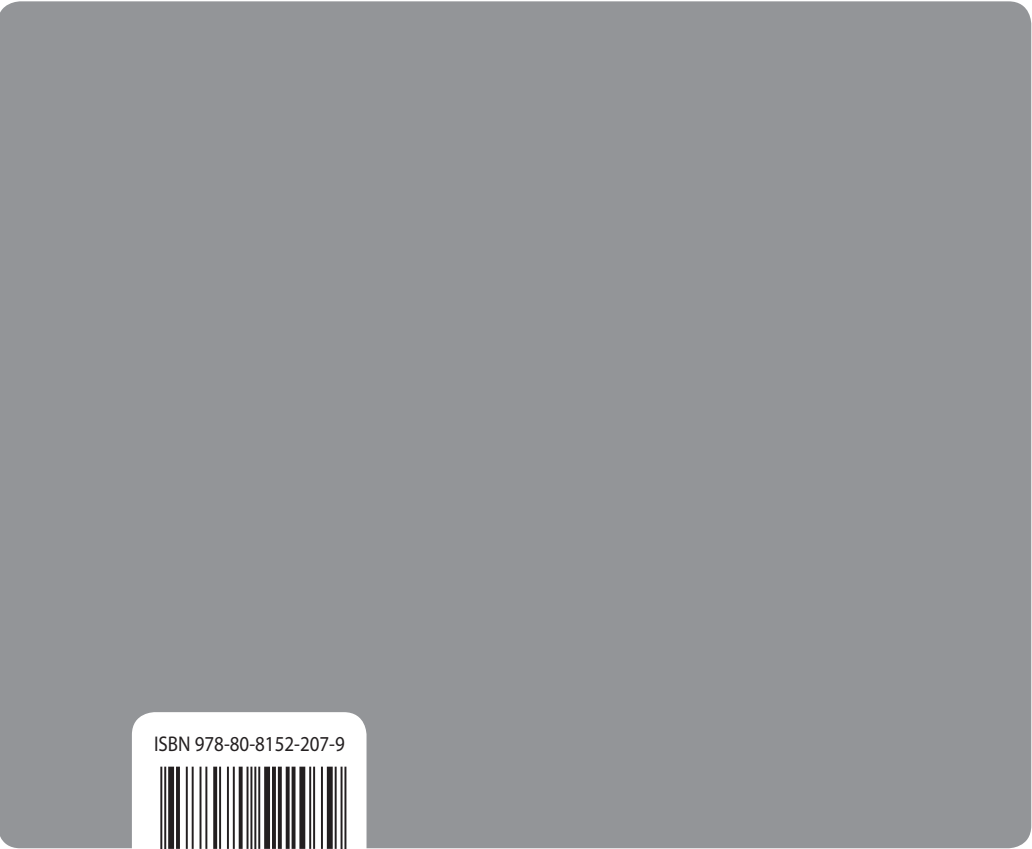
Rozsah strán: 298

Rozsah: 21,05 AH

Vydanie: prvé

Tlač: EQUILIBRIA, s. r. o.

ISBN 978-80-8152-207-9



ISBN 978-80-8152-207-9



9 788081 522079

